

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Навчально-методичний посібник
з пакетом завдань для контролю знань по вивченню сутності процесу
децентралізації в Україні та проблем пов'язаних із ним

У межах проекту «Державна політика формування ефективного функціонування та розвитку спроможних до самоврядування територіальних громад у процесі децентралізації як запорука національної безпеки» № держреєстрації ID:118528 03.07.2017 (466-1)

DECENTRALIZATION AS A TOOL OF PUBLIC GOVERNANCE

Training manual
with a package of tasks to control knowledge on the study of the essence of the
decentralization process in Ukraine and the problems associated with it

Ємельянова Т. В.
Миколаїв
2021

ISBN 978-966-2650-36-5
УДК 35.071.6(477)(075.8)
DOI: 10.34132/idu.2021.10.
Ш 95

*Рекомендовано до друку кафедрою публічного управління та адміністрування
Інституту державного управління ЧНУ ім. Петра Могили
(протокол № 6 від 11.01.2021 р.) та науково-методичною радою Інституту
державного управління ЧНУ ім. Петра Могили
(протокол № 6 від 13.05.2021 р.)*

Рецензенти:

Євтушенко О.Н. – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Інституту державного управління ЧНУ ім. Петра Могили.

Хаджирадєва С.К. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та публічної служби НАДУ при Президенті України.

Домбровська С.М. – доктор наук з державного управління, професор, Національний університет цивільного захисту України, заслужений працівник освіти України.

Ш 95 Шульга А.А. Децентралізація як інструмент публічного управління. Навчально-методичний посібник з пакетом завдань для контролю знань по вивченню сутності процесу децентралізації в Україні та проблем пов'язаних із ним. – Миколаїв: Вид-во: Смельянова Т.В., 2021. – 122 с.

ISBN 978-966-2650-36-5
DOI: 10.34132/idu.2021.10.

Навчально-методичний посібник «Децентралізація як інструмент публічного управління» з пакетом завдань для контролю знань по вивченню сутності процесу децентралізації в Україні та проблем пов'язаних із ним орієнтований на освітньо-професійні програми підготовки бакалаврів та магістрів публічного управління та адміністрування.

Цей навчально-методичний посібник призначений для студентів бакалаврату та слухачів магістратури Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», науковців, викладачів, що спеціалізуються у сфері публічного управління, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також для усіх, хто цікавиться процесами децентралізації в публічно-управлінській діяльності.

The training manual “Decentralization as a tool of public administration” with a package of tasks to control knowledge to study the essence of the decentralization process in Ukraine and related problems is focused on educational and professional training programs for bachelors and masters of public administration and management.

This Training manual is intended for undergraduate and graduate students of the Institute of Public Administration of the Petro Mohyla Black Sea National University in specialty 281 “Public Administration and Administration”, researchers, teachers specializing in public administration, civil servants and officials, as well as for everyone who is interested in the processes of decentralization of public administration activities.

УДК 35.071.6(477)(075.8)
ISBN 978-966-2650-36-5

© Шульга А.А.

ЗМІСТ

| | |
|--|----|
| ВСТУП..... | 9 |
| ТЕМА 1. ЗАГАЛЬНІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ | |
| 1.1. Сутність поняття «децентралізація»..... | 11 |
| 1.2. Переваги та недоліки децентралізації..... | 11 |
| 1.3. Публічна влада, місцеве самоврядування та територіальна громада у категоріальному апараті науки публічного управління..... | 12 |
| 1.4. Проблеми розвитку місцевого самоврядування: правові, організаційні, економічні, фінансові, кадрові..... | 13 |
| <i>Питання та проблеми для обговорення</i> | 13 |
| <i>Тестові завдання</i> | 14 |
| <i>Практичні завдання</i> | 15 |
| <i>Індивідуальні завдання</i> | 15 |
| ТЕМА 2. ТЕОРЕТИЧНІ І ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ | |
| 2.1. Мета, завдання та умови проведення реформи децентралізації влади в Україні..... | 16 |
| 2.2. Типи та форми здійснення децентралізації..... | 17 |
| 2.3. Принцип субсидіарності як першооснова проведення децентралізації в Україні.... | 17 |
| 2.4. Сучасний стан законодавчого забезпечення процесу децентралізації..... | 18 |
| <i>Питання та проблеми для обговорення</i> | 19 |
| <i>Тестові завдання</i> | 19 |
| <i>Практичні завдання</i> | 21 |
| <i>Індивідуальні завдання</i> | 21 |
| ТЕМА 3. ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК ДВОХ ВАЖЛИВИХ КОМПОНЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ | |
| 3.1. Взаємозв'язок та взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади..... | 22 |
| 3.2. Повноваження органів державної влади у сфері місцевого самоврядування..... | 23 |
| 3.3. Державна влада та актуальні проблеми становлення муніципальної влади в Україні..... | 23 |
| <i>Питання та проблеми для обговорення</i> | 24 |
| <i>Тестові завдання</i> | 24 |
| <i>Практичні завдання</i> | 26 |
| <i>Індивідуальні завдання</i> | 26 |
| ТЕМА 4. ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА | |
| 4.1. Сутність понять «територіальна громада» та «спроможна територіальна громада»..... | 27 |

| | |
|--|----|
| 4.2. Критерії самодостатності спроможних територіальних громад та їх правосуб'єктність | 28 |
| 4.3. Види територіальних громад | 28 |
| 4.4. Основні функції та повноваження територіальної громади | 29 |
| <i>Питання та проблеми для обговорення</i> | 30 |
| <i>Тестові завдання</i> | 30 |
| <i>Практичні завдання</i> | 31 |
| <i>Індивідуальні завдання</i> | 32 |

ТЕМА 5. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПОВБУДОВИ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

| | |
|---|----|
| 5.1. Поняття та сутність державної політики побудови спроможних територіальних громад | 33 |
| 5.2. Принципи та завдання державної політики побудови спроможних територіальних громад | 34 |
| 5.3. Механізми державної політики побудови спроможних територіальних громад | 35 |
| 5.4. Чинники, що впливають на формування, розвиток та реалізацію державної політики побудови спроможних територіальних громад в Україні | 35 |
| <i>Питання та проблеми для обговорення</i> | 36 |
| <i>Тестові завдання</i> | 36 |
| <i>Практичні завдання</i> | 38 |
| <i>Індивідуальні завдання</i> | 38 |

ТЕМА 6. СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПОВБУДОВИ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

| | |
|--|----|
| 6.1. Верховна Рада України та Президент України | 39 |
| 6.2. Кабінет Міністрів України | 40 |
| 6.3. Міністерство розвитку громад та територій України | 41 |
| 6.4. Територіальна громада | 42 |
| <i>Питання та проблеми для обговорення</i> | 42 |
| <i>Тестові завдання</i> | 42 |
| <i>Практичні завдання</i> | 44 |
| <i>Індивідуальні завдання</i> | 44 |

ТЕМА 7. ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

| | |
|---|----|
| 7.1. Нормативно-правове забезпечення процесу об'єднання територіальних громад в Україні | 46 |
| 7.2. Формування об'єднаних територіальних громад України | 48 |
| <i>Питання та проблеми для обговорення</i> | 49 |
| <i>Тестові завдання</i> | 49 |

| | |
|---|----|
| <i>Практичні завдання</i> | 50 |
| <i>Індивідуальні завдання</i> | 51 |
| | |
| ТЕМА 8. ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД МИКОЛАЇВЩИНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ | |
| 8.1. Перспективний план формування територій громад Миколаївської області..... | 52 |
| 8.2. Новостворені об'єднанні територіальні громади Миколаївської області за 2015– 2020 рр. | 53 |
| <i>Питання та проблеми для обговорення</i> | 53 |
| <i>Тестові завдання</i> | 54 |
| <i>Практичні завдання</i> | 55 |
| <i>Індивідуальні завдання</i> | 55 |
| | |
| ТЕМА 9. УТВОРЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ОСНОВІ НОВІТНЬОГО ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА (Ч. 1) | |
| 9.1. Поняття та сутність місцевих виборів..... | 56 |
| 9.2. Принципи місцевих виборів..... | 57 |
| 9.3. Види місцевих виборів..... | 58 |
| <i>Питання та проблеми для обговорення</i> | 58 |
| <i>Тестові завдання</i> | 59 |
| <i>Практичні завдання</i> | 60 |
| <i>Індивідуальні завдання</i> | 60 |
| | |
| ТЕМА 10. УТВОРЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ОСНОВІ НОВІТНЬОГО ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА (Ч. 2) | |
| 10.1. Загальний склад місцевих рад | 61 |
| 10.2. Загальні аспекти організації та проведення місцевих виборів..... | 62 |
| 10.3. Переваги та недоліки проведення останніх місцевих виборів в Україні | |
| відповідно до новітнього виборчого законодавства | 62 |
| <i>Питання та проблеми для обговорення</i> | 63 |
| <i>Тестові завдання</i> | 63 |
| <i>Практичні завдання</i> | 65 |
| <i>Індивідуальні завдання</i> | 65 |
| | |
| ТЕМА 11. ТЕРИТОРІАЛЬНА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ | |
| 11.1. Проблеми та недоліки адміністративно-територіального устрою України..... | 66 |
| 11.2. Науково-теоретичні підходи до формування адміністративно-територіального поділу України в умовах реформування | 67 |

| | |
|---|----|
| 11.3. Критерії та характерні ознаки нової оптимальної територіальної основи місцевого самоврядування..... | 68 |
| 11.4. Адміністративно-територіальний поділ України відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади..... | 69 |
| 11.5. Сучасна модифікація районів областей України..... | 69 |
| <i>Питання та проблеми для обговорення</i> | 70 |
| <i>Тестові завдання</i> | 71 |
| <i>Практичні завдання</i> | 72 |
| <i>Індивідуальні завдання</i> | 73 |

ТЕМА 12. СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

| | |
|---|----|
| 12.1. Місцеві ради спроможних територіальних громад..... | 73 |
| 12.2. Структура місцевої ради та форми її діяльності..... | 74 |
| 12.3. Функції сільської, селищної і міської ради..... | 74 |
| 12.4. Правовий статус та повноваження сільського, селищного та міського голови..... | 75 |
| 12.5. Виконавчі органи місцевих рад..... | 75 |
| 12.6. Інститут старостату..... | 76 |
| <i>Питання та проблеми для обговорення</i> | 77 |
| <i>Тестові завдання</i> | 77 |
| <i>Практичні завдання</i> | 79 |
| <i>Індивідуальні завдання</i> | 79 |

ТЕМА 13. ІНСТИТУТ ПРЕФЕКТУРИ

| | |
|--|----|
| 13.1. Префекти в системі органів виконавчої влади..... | 80 |
| 13.2. Принципи діяльності префектів..... | 80 |
| 13.3. Порядок призначення і звільнення префекта..... | 81 |
| 13.4. Функції та повноваження префекта..... | 81 |
| <i>Питання та проблеми для обговорення</i> | 82 |
| <i>Тестові завдання</i> | 82 |
| <i>Практичні завдання</i> | 84 |
| <i>Індивідуальні завдання</i> | 84 |

ТЕМА 14. РЕСУРСНА БАЗА СПРОМОЖНИХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

| | |
|------------------------------------|----|
| 14.1. Земельні ресурси..... | 85 |
| 14.2. Нормативні ресурси..... | 86 |
| 14.3. Інфраструктурні ресурси..... | 87 |
| 14.4. Людські ресурси..... | 87 |
| 14.5. Інвестиційні ресурси..... | 88 |

| | |
|---|-----|
| <i>Питання та проблеми для обговорення</i> | 89 |
| <i>Тестові завдання</i> | 89 |
| <i>Практичні завдання</i> | 91 |
| <i>Індивідуальні завдання</i> | 91 |
| | |
| ТЕМА 15. ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ ЯК ОДИН ІЗ ПОКАЗНИКІВ СПРОМОЖНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД | |
| 15.1. Сутність поняття «самостійність місцевих фінансів»..... | 92 |
| 15.2. Дохідна база місцевих бюджетів | 92 |
| 15.3. Трансферти як один із ключових елементів забезпечення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад (субсидії та дотації)..... | 93 |
| <i>Питання та проблеми для обговорення</i> | 93 |
| <i>Тестові завдання</i> | 93 |
| <i>Практичні завдання</i> | 95 |
| <i>Індивідуальні завдання</i> | 95 |
| | |
| ТЕМА 16. ПОДАТКОВІ НАДХОДЖЕННЯ, ЯК ОДИН ІЗ НАЙВАЖЛИВІШИХ ІНСТИТУТІВ У СИСТЕМІ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ | |
| 16.1. Загальні положення про місцеві податки і збори | 96 |
| 16.2. Місцеві податки: поняття та види | 97 |
| 16.3. Місцеві збори..... | 98 |
| 16.4. Загальнодержавні податки як одне із вагомих джерел наповнення місцевих бюджетів | 99 |
| <i>Питання та проблеми для обговорення</i> | 100 |
| <i>Тестові завдання</i> | 100 |
| <i>Практичні завдання</i> | 102 |
| <i>Індивідуальні завдання</i> | 102 |
| | |
| ТЕМА 17. СУЧАСНІ ТЕХНОЛОГІЇ УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНОЮ БАЗОЮ СПРОМОЖНИХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД | |
| 17.1. Сутність технології управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад | 103 |
| 17.2. Види технологій управління ресурсною базою спроможних об'єднаних територіальних громад..... | 104 |
| <i>Питання та проблеми для обговорення</i> | 105 |
| <i>Тестові завдання</i> | 105 |
| <i>Практичні завдання</i> | 107 |
| <i>Індивідуальні завдання</i> | 107 |

| | |
|--|------------|
| ТЕМА 18. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ | |
| 18.1. Польський досвід здійснення децентралізації публічної влади..... | 108 |
| 18.2. Французька модель децентралізації | 109 |
| 18.3. Досвід впровадження реформи місцевого самоврядування у Швеції..... | 109 |
| <i>Питання та проблеми для обговорення</i> | <i>110</i> |
| <i>Тестові завдання.....</i> | <i>111</i> |
| <i>Практичні завдання.....</i> | <i>112</i> |
| <i>Індивідуальні завдання.....</i> | <i>112</i> |
| | |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 113 |
| | |
| REFERENCES | 117 |

ВСТУП

Демократичні зміни, що відбуваються в Україні, тісно пов'язані з необхідністю реформування системи органів публічної влади та розвитку інститутів громадянського суспільства. Досвід розвитку зарубіжних країн свідчить про те, що оптимізація територіальної організації влади, зміцнення місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад неможливі без проведення децентралізації влади, яка є основою забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на локальному рівні.

Сьогодні, на національному порядку денному стоїть завдання з реалізації низки стратегічних напрямів розвитку держави та її регіонів. Це, насамперед, європейська та євроатлантична інтеграція, забезпечення сталого економічного і соціально-демографічного зростання, децентралізація публічної влади та побудова спроможних територіальних громад в Україні. Усі ці напрями розвитку країни містять у собі дестабілізаційний потенціал, оскільки їх метою є кардинальні зміни в тій чи іншій суспільній сфері. А вже зменшення цього потенціалу та перетворення його на серйозний стабілізуючий фактор залежить від багатьох чинників, основними з яких є поміркованість, нормативно-практична продуманість та послідовність здійснення реформування, а також обов'язкова його відповідність національним інтересам України та народу.

У навчально-методичному посібнику «Децентралізація як інструмент публічного управління» з пакетом завдань для контролю знань по вивченню сутності процесу децентралізації в Україні та проблем пов'язаних із ним розглядаються теоретико-правові та практичні аспекти здійснення децентралізації в Україні на сучасному етапі. Безпосередньо у посібнику представлено базові категорії науки публічного управління, а також ключові терміни, що розкривають зміст децентралізаційних перетворень; розглянуто конституційно-правові засади державної політики побудови спроможних територіальних громад; окреслено сучасний стан та перспективи формування об'єднаних територіальних громад (зокрема, на прикладі Миколаївської області); визначено загальні засади та описано процес утворення представницьких органів об'єднаних територіальних громад на основі новітнього виборчого законодавства; охарактеризовано оптимальну територіальну основу та систему місцевого самоврядування в умовах реформування; розглянуто ресурсну базу спроможних об'єднаних територіальних громад; узагальнено іноземний досвід здійснення децентралізації публічної влади.

Посібник логічно структурований і дозволяє не тільки отримати відповідні теоретичні знання з курсу, мати навички з основ децентралізації як інструменту публічного управління, але й допомагає скласти уявлення про основи децентралізаційних змін в країні, особливості реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, переваги і недоліки таких перетворень, складнощі процесу побудови спроможних територіальних громад; відслідковувати й оцінювати тенденції сучасних публічно-владних перетворень; аналізувати специфіку взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади; оцінювати результативність і ефективність впроваджуваних в Україні реформ; уміти прогнозувати та планувати подальші дії та заходи держави щодо сталого розвитку місцевого самоврядування та формування фінансово самодостатніх й потужних територіальних громад.

До складу навчально-методичного посібника входять матеріали для семінарських занять, запитання для самоконтролю й дискусійного обговорення, тестові, практичні й індивідуальні завдання, а також список використаних джерел.

Виконання тестових, практичних й індивідуальних завдань допоможуть краще засвоїти теоретичні й практичні питання публічного управління, опанувати сучасні децентралізаційні процеси в Україні, процеси формування самодостатніх територіальних громад та взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади. Окрім того, робота над проблемними питаннями за кожною темою та вивчення додаткового матеріалу дозволить не тільки отримати повноцінні знання, але й розвинути творче мислення.

ТЕМА 1. ЗАГАЛЬНІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

План

- 1.1. Сутність поняття «децентралізація»
- 1.2. Переваги та недоліки децентралізації
- 1.3. Публічна влада, місцеве самоврядування та територіальна громада у категоріальному апараті науки публічного управління
- 1.4. Проблеми розвитку місцевого самоврядування: правові, організаційні, економічні, фінансові, кадрові

Ключові слова та терміни: децентралізація, публічне управління, публічна влада, територіальна організація влади, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, місцеві органи державної влади, первинний елемент системи місцевого самоврядування, об'єднана територіальна громада, спроможна територіальна громада, адміністративно-територіальна одиниця, питання й інтереси місцевого значення, багатовладдя, федералізація, протистояння центральної, регіональної і місцевої влади.

1.1. Сутність поняття «децентралізація»

Сьогодні немає єдиної наукової точки зору стосовно тлумачення поняття «децентралізація». Безпосередньо у Великому тлумачному словнику сучасної української мови цей термін подається як система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління. При цьому, як підкреслює більшість дослідників, децентралізаційні процеси можуть відбуватися за умови, якщо вони підтримують функціонування демократії, належний технічний потенціал місцевого самоврядування і розвиток громадянського суспільства та громадських організацій в державі.

У загальному вигляді суть децентралізації полягає у тому, що функції та повноваження по здійсненню єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляється між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування, з іншого. У першому випадку йдеться про розподіл функцій і повноважень по здійсненню єдиної державної влади насамперед між вищими органами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову.

1.2. Переваги та недоліки децентралізації

Більшість сучасних науковців, які намагалися обґрунтувати ефективність в економічному контексті децентралізації для розвитку країни, дійшли висновку, що вона позитивно впливає на макроекономічну стабільність держави. Також одним із аргументів на користь здійснення децентралізаційних реформ є підвищення ефективності діяльності як центральних, так і місцевих органів влади. Окрім того, перевагами децентралізації є:

- можливість реалізації диференційованої політики, ефекти мобілізації на місцевому рівні;

- підвищення інтересу, створення партнерських відносин та соціальної єдності, набуття досвіду і створення технічних груп на місцевому рівні;
- більша гнучкість у прийнятті рішень та управлінні;
- можливість прямого фізичного контролю на місцевому рівні на додаток до документального контролю.

Водночас основними недоліками децентралізації є:

- автономізація цілей;
- ризик реалізації одиночних амбіцій;
- загроза монополістичної позиції держави в окремих сферах;
- дезінтеграція публічної діяльності;
- ускладнення координації державного та місцевого рівнів та ін.

1.3. Публічна влада, місцеве самоврядування та територіальна громада у категоріальному апараті науки публічного управління

Влада є однією з фундаментальних основ людського суспільства. У найзагальнішому вигляді влада є взаємодією суб'єкта і об'єкта, при якому суб'єкт за допомогою певних засобів впливає на об'єкт. Безпосередньо публічна влада є більш вузьким поняттям і трактується як вид суспільно-політичної, суверенної, легітимної влади, в основу якої покладено публічний інтерес та безособовий характер, що виражається у системі суспільних, публічно-політичних, вольових відносин, які виникають між органами та посадовими особами держави (які наділені владними повноваженнями), фізичними та юридичними особами, що в своїй основній масі є суб'єктами громадянського суспільства (які делегують першим свої повноваження) на основі публічного права та закону.

Місцеве самоврядування як публічно-правовий інститут є явищем багатоаспектним, багатоплановим, специфічним за формами здійснення. У ст. 140 Основного Закону України місцеве самоврядування визначено як право територіальної громади – жителів села чи добровільно об'єднаних у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах законів України. Майже ідентичне визначення цього публічно-владного інституту міститься і в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Місцеве самоврядування як комплексне і багатогранне явище виступає: основою конституційного ладу і одним з важливих принципів організації та функціонування влади в державі і є необхідною ланкою демократичного суспільства; формою народовладдя, яке передбачає, здійснення народом влади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування.

Основою місцевого самоврядування в Україні є територіальні громади. Враховуючи твердження різних дослідників можна констатувати, що визначення цього поняття так і не набуло єдності в наукових працях, воно наділяється різними ознаками та характеристиками. Між тим, спільним для них всіх є: розуміння громади як сукупності осіб, що разом мешкають у межах певної території; наявність між цими особами певних зв'язків, відносин та спільних інтересів; наявність певних прав і повноважень для вирішення спільних для цієї сукупності осіб проблем. Поряд із цим, різними або невизначеними є погляди стосовно можливостей впливу громади на вирішення проблем, що виникають на її рівні, з'ясування особливостей фінансово-економічного забезпечення її діяльності, побудови відносин з іншими громадами.

Узагальнюючи територіальні громади можна визначити як первинний елемент системи місцевого самоврядування, який складається із сукупності жителів – фізичних осіб, що

постійно мешкають або працюють на території села, селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними органи вирішують питання місцевого значення, реалізують приватні цілі у публічно-правовій формі, мають і володіють спільною комунальною власністю, сплачують комунальні податки і збори та об'єднані різноплановими ознаками системного характеру (демографічний, територіальний, майновий, мовний, соціально-культурний та інші зв'язки).

1.4. Проблеми розвитку місцевого самоврядування: правові, організаційні, економічні, фінансові, кадрові

На сучасному етапі місцеве самоврядування, як прояв демократизму в державі, є однією з найефективніших форм місцевого управління та розвитку територій. Там, де воно дійсно функціонує, де територіальна громада має реальне право та можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, спостерігається зростання доходів місцевих бюджетів і соціально-економічний розвиток в цілому.

Сьогодні, місцеве самоврядування в нашій державі не відповідає тому змісту, який вкладено у цей інститут. На практиці воно недостатньо ефективно виконує головну місію, закладену Конституцією України – забезпечення права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення, що викликано низкою причин. Це: недосконалість чинного законодавства; відсутність затверджених змін до Конституції України щодо децентралізації влади; відсутність чіткої державної позиції щодо самих змін в країні та очікуваних результатів від них; відсутність унормування системи територіальної організації влади; відсутність достатніх можливостей (насамперед – фінансових) для розв'язання місцевих проблем; нечіткість розмежування як власних, так і делегованих повноважень; наявність дрібновласницького й особисто-корисливого інтересу в більшості громадян, які задіяні у процесі реформування місцевого самоврядування; низький рівень довіри громадян до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також практична зневіреність у законності і правопорядності того, що наразі відбувається в Україні та в успішному завершенні запланованого реформування; нерозуміння й однобічне оцінювання процесу децентралізації публічної влади і добровільного об'єднання територіальних громад з боку громадськості, як наслідок, практичне несприйняття і небажання ними таких змін та перетворень; низький рівень і якість кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування та ін.

Вирішення зазначених проблем неможливе без реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, в цілому, яке має бути спрямоване на підвищення ефективності регіонального управління та побудову спроможних і самодостатніх територіальних громад.

Питання та проблеми для обговорення:

1. Порівняти між собою різні наукові тлумачення поняття «децентралізація».
2. У чому полягає суть децентралізації влади й публічного управління?
3. Навести аргументи та контраргументи здійснення децентралізаційних реформ в Україні.
4. Пояснити взаємозв'язок між місцевим самоврядуванням і територіальною громадою.

Тестові завдання

1. У загальному вигляді в чому полягає суть децентралізації?

- 1) у передачі відповідальності від суб'єктів управлінського впливу іншим структурним одиницям, наділеним необхідними правами, обов'язками та ресурсами;
- 2) у передачі відповідальності за планування та реалізацію, розподіл ресурсного забезпечення від центральних органів державної влади до нижчих державних структур;
- 3) у передачі частини функцій та повноважень нижчими рівнями публічного управління вищим;
- 4) у тому, що функції та повноваження по здійсненню єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляються між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування, з іншого.

2. У якому році розпочався процес децентралізації в Україні?

- 1) в 1997 р.;
- 2) в 2004 р.;
- 3) в 2014 р.;
- 4) в 2019 р.

3. Що є одним із аргументів на користь здійснення децентралізаційних реформ?

- 1) підвищення ефективності діяльності як центральних, так і місцевих органів влади, а також створення сприятливих умов для економічного розвитку;
- 2) зменшення темпів економічного росту у будь-якій державі;
- 3) неодноразова передача владних повноважень від органів місцевого самоврядування до органів державної влади;
- 4) посилення централізації.

4. Що належить до недоліків децентралізації?

- 1) можливість реалізації диференційованої політики, ефекти мобілізації на місцевому рівні;
- 2) більша гнучкість у прийнятті рішень та управлінні;
- 3) можливість прямого фізичного контролю на місцевому рівні на додаток до документального контролю;
- 4) ризик реалізації одиночних амбіцій;

5. Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою ... та ... територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання ... значення в межах Конституції і законів України.

- 1) право, реальна здатність, місцевого;
- 2) обов'язок, уявна здатність, державного;
- 3) можливість, фіктивна здатність, міжнародного;
- 4) відповідальність, реальна здатність, локального;

6. Основою місцевого самоврядування в Україні є ...

- 1) місцеві ради;
- 2) територіальні громади;
- 3) виконавчі комітети;
- 4) старостати.

7. Що не належить до ознак територіальних громад?

- 1) спільна територія існування;
- 2) соціальна взаємодія під час реалізації місцевих інтересів;
- 3) спільна комунальна власність;
- 4) безсистемний характер локально-особистісних зв'язків.

8. Чи можуть мешканці громад впливати на рішення місцевих органів влади?

- 1) ні;
- 2) так;
- 3) іноді, якщо дозволить голова обласної державної адміністрації;
- 4) тільки під час місцевих виборів.

9. Хто представляє інтереси мешканців об'єднаних територіальних громад?

- 1) Верховна Рада України;
- 2) будь-яка особа, незалежно від місця її проживання;
- 3) обраний голова, депутатський корпус та виконавчі органи ради громади;
- 4) особа, яка очолює певну групу інтересів.

10. Ефективне місцеве самоврядування та забезпечення ним поступовим соціально-економічним розвитком відповідних територій має супроводжуватися ...

- 1) збільшенням робочих місць для мешканців територіальних громад;
- 2) збільшенням ресурсної та фінансової бази громад;
- 3) збільшення території об'єднаних громад;
- 4) зменшення об'єктів з низьким коефіцієнтом корисної дії.

Практичні завдання

I. Завдання-презентація. Сьогодні Україна перебуває у процесі глобального і всебічного реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Однак, незважаючи на низку кардинально нових та дієвих кроків у напрямку зміцнення інституту локальної демократії й самоврядного управління на місцях, досі не вдається досягти очікуваного результату від таких перетворень. Враховуючи зазначене, необхідно опрацювати існуючі проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні та підготувати презентацію на 7-10 слайдів.

II. Завдання для дискусії. Проаналізувати шлях розвитку незалежної України та сформулювати аргументовану відповідь на питання: «Коли краще було б здійснити реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні?».

III. На основі різних вітчизняних та іноземних наукових тлумачень поняття «децентралізація», сформулювати власне визначення цього терміну.

Індивідуальні завдання.

I. Скласти таблицю на тему: «Позиції прихильників й опонентів децентралізації».

II. Підготувати доповідь на одну із тем:

- Загальні аспекти децентралізації як інструменту публічного управління;
- Співвідношення понять «публічна влада», «місцеве самоврядування», «локальна демократія»;
- Сучасні підходи до модернізації управління.

ТЕМА 2. ТЕОРЕТИЧНІ І ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

План

- 2.1. Мета, завдання та умови проведення реформи децентралізації влади в Україні
- 2.2. Типи та форми здійснення децентралізації
- 2.3. Принцип субсидіарності як першооснова проведення децентралізації в Україні
- 2.4. Сучасний стан законодавчого забезпечення процесу децентралізації

Ключові слова та терміни: нормативно-правовий супровід децентралізації публічної влади, політична, адміністративна і фінансова децентралізація, укрупнення територіальних громад, територіальна основа, оптимальна система територіальної організації влади, деконцентрація, деволюція, делегування та дивестиція, принцип субсидіарності, принцип повсюдності.

2.1. Мета, завдання та умови проведення реформи децентралізації влади в Україні

Ключовою метою децентралізації публічної влади в Україні є формування ефективного, дієвого місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави і територіальних громад. Такі трансформаційні процеси у вітчизняній системі публічного управління мають кардинально змінити ситуацію в країні щодо існуючого фінансово-економічного стану місцевого самоврядування, його потенціалу та подальшого сталого розвитку.

Відповідно основними завданнями реформи децентралізації влади в Україні є:

- 1) укрупнення територіальних громад шляхом їх добровільного об'єднання;
- 2) побудова спроможних та самодостатніх територіальних громад;
- 3) оптимізація системи повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;
- 4) здійснення фінансової децентралізації;
- 5) формування нової територіальної основи для діяльності органів публічної влади;
- 6) побудова оптимальної системи територіальної організації влади.

Для досягнення поставленої мети та реалізації окреслених завдань щодо децентралізації публічної влади в Україні, усі трансформаційні процеси мають відбуватися із дотриманням таких умов як:

- консолідація демократії в Україні та активізація місцевої ініціативи, ліквідація залишків інституційної та нормативної радянської спадщини;
 - наближення системи організації влади в Україні на місцевому рівні до європейських стандартів шляхом приведення національного законодавства у відповідність до Європейської Хартії місцевого самоврядування;
 - соціально-економічне відродження місцевих громад завдяки наданню органам місцевого самоврядування окремих фінансових ресурсів та появі нових інвестиційних ресурсів, як вітчизняних, так й іноземних;
-

– практична реалізація в Україні місцевого самоврядування на основі втілення у життя принципів децентралізації та субсидіарності.

При цьому необхідно тотально змінювати вітчизняне законодавство, а саме внести зміни до Конституції України, Бюджетного, Податкового та Земельного кодексів, прийняти нові Закони України «Про місцеве самоврядування», «Про центральні виконавчі органи влади», «Про адміністративно-територіальний устрій України» та ін. Провести нові вибори до місцевих рад, з чітким визначенням меж виборчих округів та складанням списків виборців у відповідності з межами новоутворених адміністративно-територіальних одиниць. Модифікувати адміністративно-територіальний устрій країни за новими критеріями тощо.

2.2. Типи та форми здійснення децентралізації

Існує три типи децентралізації: політична, адміністративна і фіскальна. Політична децентралізація з одного боку являє собою передачу владних повноважень органам влади на рівень управління, який нижчий центрального, а з іншого – спільну розробку і реалізацію політики шляхом залучення зацікавлених сторін.

Адміністративна децентралізація спрямована на делегування владних повноважень стосовно процесу розробки і прийняття рішень, ресурсів і повноважень для надання державних послуг у визначених сферах з центрального до нижчих рівнів влади, галузевих управлінь підвідомчих центральному органам влади, агенцій.

Сутність фіскальної (фінансово-економічної) децентралізації полягає у делегуванні фінансових ресурсів та повноважень, формуванні дохідної частини бюджету. Умови такого делегування часто обговорюються в ході перемовин між центральною та місцевою владою на основі таких факторів, як: взаємозв'язок регіонів, доступність ресурсів та можливості місцевого управління.

Децентралізація може втілюватися у таких формах як:

- деконцентрація – включає в себе перерозподіл повноважень щодо процесу ухвалення рішень, фінансові і управлінські повноваження, а також відповідальність поміж різних рівнів центральних органів виконавчої влади;
- деволюція – метою є посилення органів місцевого самоврядування на користь місцевих громадян, таким чином сприяючи процесу демократизації суспільства;
- делегування – сутність полягає у передачі органам місцевого самоврядування виконання певних державних функцій, у той час як органи центральної влади проводять певний контроль за виконанням задач та, як правило, мають виділяти кошти з державного бюджету для виконання цих завдань;
- дивестиція – являє собою пряму передачу планування та виконавчих функцій від інститутів влади до недержавних організацій, однак безпосередньо вона не пов'язана з діяльністю органів місцевого самоврядування.

2.3. Принцип субсидіарності як першооснова проведення децентралізації в Україні

Основоположна ідея принципу субсидіарності полягає у тому, що політична влада повинна втручатися лише тоді і в тих межах, за яких суспільство і групи, що його складають, починаючи від індивідів до сім'ї, місцевих громад та інших більш громіздких груп, не в змозі забезпечити різноманітні потреби. Цей принцип передбачає, що рішення з відповідних питань повинні прийматися на тому рівні, на якому виникають питання, а публічні послуги мають

надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг.

Послідовно впроваджений принцип субсидіарності може доволі ефективно працювати і в перспективі стати повноцінною концептуальною основою ефективної взаємодії держави, місцевого самоврядування та громадянського суспільства в Україні.

Необхідність практичного втілення принципу субсидіарності в Україні для реалізації завдань європейської інтеграції широко визнається фахівцями. Однак, на політичному рівні термін «субсидіарність» використовується досить рідко, оскільки у деяких випадках його асоціюють із федералізацією. Невідповідність між об'єктивним значенням принципу субсидіарності та його суб'єктивним сприйняттям політичними силами потребує більш детального аналізу і навіть пропагування серед державних службовців та муніципальної громадськості.

2.4. Сучасний стан законодавчого забезпечення процесу децентралізації

Враховуючи політико-правовий і соціально-економічний стан в Україні та половинчастий процес реформування територіальної організації влади в країні, 1 квітня 2014 р. Розпорядженням Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Ця Концепція визначає шляхи і способи розв'язання тієї проблеми, яка склалася на сьогодні стосовно спроможності територіальних громад та ефективності місцевого самоврядування в нашій державі.

Для втілення на практиці у найкоротші терміни (протягом 2014 р.) положень вище зазначеної Концепції 18 червня 2014 р. Кабінет Міністрів України затвердив «План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». У цьому Плані передбачається розробити концептуальні пропозиції на засадах децентралізації, субсидіарності, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування щодо внесення відповідних змін до чинних нормативно-правових актів та розробити низку проектів Законів України, а також розробити та затвердити в установленому порядку державні стандарти якості адміністративних, соціальних послуг, що надаються населенню у відповідних сферах та ін.

Окрім Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і Плану її реалізації, було прийнято низку інших нормативних актів, з-поміж яких можна виокремити:

- 1) Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII;
 - 2) Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385;
 - 3) Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII;
 - 4) Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214;
 - 5) Законопроект України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 9 лютого 2017 р. № 2489;
 - 6) Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 13 грудня 2019 р. № 2598;
-

7) Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 р. № 396-ІХ та ін.

Прийняття зазначених вище нормативно-правових актів та їх подальша реалізація стали серйозним поштовхом у вирішенні питання щодо реформування місцевого самоврядування та побудови спроможних громад. Проте незважаючи на досить прогресивне українське законодавство у цій сфері, полеміка про проблеми успішного здійснення децентралізації публічної влади як у середині держави, так і за кордоном, як на місцях, так і на вищому рівні не припиняється. У положеннях цих актів державна політика стосовно реформування місцевого самоврядування та побудови спроможних територіальних громад досі в окремих питаннях є невизначеною. І сьогодні, через цю невизначеність і через невідповідність українських законів у теорії і на практиці територіальні громади в Україні знаходяться у нестабільному становищі, що не дає змоги спрямовувати всю увагу на вирішення пріоритетних та невідкладних справ на місцях. Існуючі нормативно-правові акти (як чинні, такі і проекти) не гармонізовані між собою, суперечать один одному в одних і тих самих положеннях, оскільки побудовані за різними концепціями державного управління, містять різні пріоритети і способи правового регулювання та вирішення існуючих проблем щодо формування спроможних громад в Україні.

Питання та проблеми для обговорення:

1. Що передбачає реформа децентралізації публічної влади в Україні?
2. Фінансова децентралізація та її значення для формування економічно самодостатніх громад.
3. У чому полягає різниця між деконцентрацією, деволуцією, делегуванням та дивестицією?
4. Які нові повноваження та можливості постають перед об'єднаними територіальними громадами України у результаті публічно-управлінських перетворень?
5. У чому полягає необхідність практичного втілення принципу субсидіарності в Україні?

Тестові завдання:

1. Який правовий документ визначає шляхи і способи розв'язання тієї проблеми, яка склалася в Україні стосовно спроможності територіальних громад та ефективності місцевого самоврядування?

- 1) Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;
- 2) Закон України «Про співробітництво територіальних громад»;
- 3) Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;
- 4) Європейська хартія місцевого самоврядування.

1. Що передбачає реформа місцевого самоврядування?

- 1) повну незалежність об'єднаних територіальних громад;
- 2) добровільне об'єднання територіальних громад;
- 3) ліквідацію місцевих рад;
- 4) запровадження префектури.

2. Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» збільшення та об'єднання громад здійснювалось шляхом ...

- 1) їх примусового об'єднання без урахування думки громадян;

- 2) їх добровільного об'єднання з урахуванням думки громадян;
- 3) копіювання іноземного досвіду;
- 4) добровільного скорочення кількості районів в областях.

3. Який нормативно-правовий акт визначає механізм та умови формування спроможних територіальних громад?

- 1) Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад»;
- 2) Закон України «Про співробітництво територіальних громад»;
- 3) Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року»;
- 4) Конституція України.

4. Чи може до складу об'єднаної територіальної громади ввійти населений пункт з іншого району?

- 1) виключно у виняткових випадках;
- 2) ні;
- 3) так;
- 4) лише при наявності спеціального урядового дозволу.

5. Які існують типи децентралізації?

- 1) проста та складна;
- 2) політична, адміністративна та фінансова;
- 3) загальна, спеціальна та додаткова;
- 4) адміністративна, фінансова та виняткова.

6. На що спрямована адміністративна децентралізація?

- 1) на делегування владних повноважень стосовно процесу розробки і прийняття рішень, ресурсів і повноважень для надання державних послуг у визначених сферах з центрального до нижчих рівнів влади;
- 2) на спільну розробку і реалізацію політики шляхом залучення зацікавлених сторін;
- 3) на делегування фінансових ресурсів та повноважень, формування дохідної частини бюджету;
- 4) на делегування владних повноважень стосовно процесу розробки і прийняття управлінських рішень від нижчих рівнів влади до вищих.

7. Що не належить до основних форм децентралізації?

- 1) деконцентрація;
- 2) деволуція;
- 3) дивестиція;
- 4) дебіюрократизація.

8. Яка форма децентралізації вважається найбільш довершеною, оскільки передбачає передачу важливої частини державних повноважень до виключної компетенції місцевих органів самоврядування?

- 1) аудіювання;
- 2) делегування;
- 3) деволуція;
- 4) розмежування.

9. Що передбачає принцип субсидіарності?

- 1) єдність інтересів, цілей, стандартів і взаєморозуміння органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
 - 2) рішення з відповідних питань повинні прийматися на тому рівні, на якому виникають
-

питання, а публічні послуги мають надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг;

3) рішення з відповідних питань повинні прийматися на державному рівні, а публічні послуги мають надаватися виключно органами державної влади;

4) рішення з відповідних питань повинні прийматися на тому рівні, на якому виникають питання, а публічні послуги мають надаватися іноземцями;

Практичні завдання:

I. Завдання-презентація. Спираючись на положення схваленої Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, підготувати презентацію на тему: «Ключова ціль, завдання та етапи проведення реформи децентралізації влади в Україні». Об'єм презентації має становити 7-10 слайдів.

II. Завдання для дискусії. Реформа децентралізації в Україні дала поштовх до формування дієздатного і найбільш наближеного до громадянина інституту влади – місцевого самоврядування, та чи було досягнуто всіх запланованих результатів? Надати аргументовану відповідь на питання.

III. Зробити власну оцінку реалізації реформи децентралізація влади в Україні.

IV. Проаналізувати низку вітчизняних нормативно-правових актів, як діючих, так і проектних у сфері реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади та вказати їх головний недолік.

Індивідуальні завдання:

I. Скласти логічну схему на тему: «Етапи нормативного супроводу процесу децентралізації публічної влади в Україні».

II. Підготувати доповідь на одну із тем:

- Теоретичні основи здійснення децентралізації публічної влади в Україні;
- Правові основи здійснення децентралізації публічної влади в Україні;
- Наслідки перших кроків здійснення децентралізації публічної влади в Україні та реальні перспективи подальших перетворень;
- Питання національної безпеки України у процесі здійснення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

ТЕМА 3. ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК ДВОХ ВАЖЛИВИХ КОМПОНЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

План

- 3.1. Взаємозв'язок та взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади
- 3.2. Повноваження органів державної влади у сфері місцевого самоврядування
- 3.3. Державна влада та актуальні проблеми становлення муніципальної влади в Україні

Ключові слова та терміни: місцеві органи державної влади, органи місцевого самоврядування, децентралізація та деконцентрація повноважень, співпраця, взаємозв'язок, взаємодія, власні та делеговані повноваження, державна та муніципальна влада, принцип взаємодоповнення.

3.1. Взаємозв'язок та взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади

Взаємодія між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в Україні залежить від багатьох чинників: організаційно-правових засад їх формування, децентралізації та деконцентрації їх повноважень, функціональних особливостей роботи як різних підсистем публічного управління тощо.

Існують такі організаційно-правові форми взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади як:

- 1) створення спеціальних органів влади для реалізації спільних програм, а також здійснення конкретних дій і заходів у певних суспільних сферах територіальних громад;
- 2) проведення інформаційно-координаційних, консультативно-дорадчих нарад (зборів, семінарів, засідання колегій) за участю окремих членів кадрового складу органів місцевого самоврядування та органів державної влади;
- 3) проведення спільних заходів щодо вирішення комплексних питань місцевого чи регіонального значення, а також здійснення розподілу обов'язків між учасниками їх проведення;
- 4) узагальнення спільної діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади та складання відповідних аналітичних оглядів, з метою виявлення позитивних і негативних аспектів їх спільної роботи та подальшого її удосконалення;
- 5) прийняття спільних актів управління;
- 6) функціонування спільних засобів масової інформації чи окремих їх рубрик (наприклад, «Влада інформує»);
- 7) спільне проведення масово-культурних заходів.

Тісна співпраця органів місцевого самоврядування з органами державної влади, як правило, приносить позитивні наслідки, у результаті яких органи державної влади забезпечують умови, необхідні для нормальної діяльності органів місцевого самоврядування, а самоврядні структури виконують чимало функцій суто державного характеру. Проте існує чимало проблемних питань у процесі їх взаємодії, які необхідно вирішувати. При цьому удосконалення їх співпраці потребує забезпечення:

- комплексності й універсальності реалізації державної політики;
- певного рівня самостійності функціонування органів місцевого самоврядування;
- впровадження дієвих механізмів узгодження актів управління центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які зачіпають інтереси територіальних громад;
- посилення співпраці між Кабінетом Міністрів України та органами місцевого самоврядування;
- вирішення проблем пов'язаних із делегуванням повноважень між органами місцевого самоврядування й органами державної влади, а саме: законодавчо визначити принципи, умови і порядок делегування повноважень, форми контролю за їх виконанням, а також рівень відповідальності органів місцевого самоврядування та органів державної влади, їх службових і посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень;
- створення з боку держави дієвого механізму нагляду і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.
- законністю здійснення власних повноважень органами місцевого самоврядування.

3.2. Повноваження органів державної влади у сфері місцевого самоврядування

Згідно із вітчизняним законодавством Президент України, парламент, уряд та центральні й місцеві органи виконавчої влади, суди та інші спеціально створені державою профільні органи у сфері сприяння розвитку локальної демократії наділені певними повноваженнями у сфері місцевого самоврядування. Такі повноваження за їх характером і змістом можна умовно поділити на п'ять груп:

- 1) ті, що спрямовані на правове регулювання організації та діяльності місцевого самоврядування;
- 2) ті, що спрямовані на забезпечення гарантій здійснення обов'язків органів державної влади у сфері місцевого самоврядування;
- 3) ті, що спрямовані на забезпечення фінансово-економічної бази місцевого самоврядування;
- 4) ті, що спрямовані на наділення органів місцевого самоврядування окремими державно-владними повноваженнями;
- 5) ті, що спрямовані на здійснення контролю за дотриманням законності в діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, захисту прав місцевого самоврядування.

За видами ці повноваження бувають нормативно-регулюючі та конкретно-регулюючі. Останні забезпечують контрольні, систематично вчинювані державою правомірні дії, для чого використовуються такі засоби як: видання актів управління, формування статистичної звітності, надання методичних рекомендацій тощо.

3.3. Державна влада та актуальні проблеми становлення муніципальної влади в Україні

Враховуючи зміст законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» більшість повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій збігається, що призводить до виникнення різноманітних конфліктів між ними. Тому в перспективі систему місцевої державної влади необхідно реформувати не стільки в напрямі розподілу повноважень, скільки в напрямі радикальної

зміни моделі її організації на локальному й регіональному рівнях, що має супроводжуватися, насамперед, зміною правового статусу обласних і районних рад, обсягів їх компетенцій.

Безпосередньо обласні та районні державні адміністрації мають перетворитися на інституції, що здійснюють виключно контрольно-наглядові функції за діяльністю органів місцевого самоврядування, забезпечують контроль за виконанням чинного законодавства та реалізацію тих функцій виконавчої влади, які не можуть бути передані органам місцевого самоврядування. Водночас наділення районних і обласних рад правом утворювати власні виконавчі комітети дозволить створити дієву систему місцевого самоврядування та умови для більш ефективного управління територією.

Проте практика показує, що жорстке розмежування повноважень для вирішення питань місцевого значення не завжди можливе. Постійно залишатимуться проблеми, які потребуватимуть спільної роботи органів місцевого самоврядування з органами державної влади, саме тому їхня діяльність має бути організована за принципом взаємодоповнення. У зв'язку з цим слід визнати перспективним укладання угод щодо спільної діяльності у відповідних сферах суспільного життя, які дозволять конкретизувати їх взаємні права та обов'язки.

Питання та проблеми для обговорення:

1. Головні напрямки співпраці обласної ради та обласної державної адміністрації.
2. Співпраця районних рад та районних державних адміністрацій.
3. Які існують організаційно-правові форми координаційної взаємодії органів місцевої влади?
4. Хто представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст?
5. На які групи можна поділити повноваження органів державної влади в галузі місцевого самоврядування?
6. Розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Тестові завдання:

1. З якого року в незалежній Україні існують проблеми розмежування повноважень та питання взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в системі місцевої влади?

- 1) з 1995 р.;
- 2) з 1992 р.;
- 3) з 1991 р.;
- 4) з 1996 р.

2. Основні засади взаємодії місцевих органів влади визначені в ...

- 1) Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та в Законі України «Про місцеві державні адміністрації»;
- 2) Законі України «Про організацію трудового процесу органів місцевого самоврядування»;
- 3) Положенні Кабінету Міністрів «Про органи місцевого самоврядування»;
- 4) Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

3. Яка з наведених причин обумовлює розмежування владних повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування?

- 1) нерівномірність кадрового забезпечення;
- 2) порушення встановленого Конституцією і законами України балансу інтересів між цими органами;

- 3) неможливість органів місцевого самоврядування приймати самостійні рішення;
- 4) зменшення рівня бюрократизації.

4. Існування двовладдя на місцевому рівні сприяє ...

- 1) збільшенню кількості робочих місць в органах влади;
- 2) підвищенню рівня життя громад, соціального захисту населення;
- 3) зростанню корупції;
- 4) вирішенню питань щодо розподілу та функціонування бюджету.

5. В чому полягає ключова мета державної регіональної політики України у контексті взаємодії місцевого самоврядування і державної влади?

1) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування;

2) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг органами місцевого самоврядування;

3) створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання;

4) захист місцевими державними адміністраціями прав і свобод мешканців територіальних громад.

6. Який орган державної влади має право контролювати (проводити фінансові перевірки, ревізії тощо) органи місцевого самоврядування, якщо вони отримують, перераховують чи використовують кошти Державного бюджету України?

- 1) Рахункова палата;
- 2) Державна фінансова служба контролю;
- 3) Економічна Рада;
- 4) Податкова інспекція.

7. Що із нижче перерахованого не входить до напрямків співпраці обласної ради та обласної державної адміністрації?

1) участь депутатів та керівників виконавчого апарату обласної ради в роботі колегій, нарад, семінарів, круглих столів, конференцій, які проводяться адміністрацією;

2) відсутність представників керівного апарату обласної державної адміністрації в сесіях, засіданнях президії, постійних комісій обласної ради;

3) спільна робота депутатів обласної ради та керівників управлінь, відділів обласної державної адміністрації у підготовці проектів рішень, що вносяться на розгляд сесій, засідань президії, постійних комісій;

4) надання методичної та консультативної допомоги міським, селищним, сільським радам виконавчим апаратом обласної ради разом із обласною державною адміністрацією.

8. Який інструмент забезпечує дієвість співпраці між обласною радою та обласною державною адміністрацією?

- 1) узгодження спільних дій;
- 2) консультування;
- 3) контролювання;
- 4) невтручання в роботу двох місцевих інститутів влади.

9. На які дві групи поділяються повноваження органів місцевого самоврядування?

- 1) на власні та делеговані;
-

- 2) на загальні та спеціальні;
- 3) на основні та додаткові;
- 4) на нормативні та політичні.

10. Яке з наведених тверджень є не правильним?

1) Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади та місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад;

2) спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст представляють обласні та районні ради, а вони, в свою чергу, делегують велику кількість власних повноважень обласним та районним державним адміністраціям;

3) суб'єктами, наділеними повноваженнями у сфері місцевого самоврядування, є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади, суди та інші спеціально створені державою профільні органи у сфері сприяння розвитку локальної демократії;

4) більшість повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій не збігається, що не призводить до виникнення конфліктів між ними.

Практичні завдання:

I. Завдання-презентація. Скласти план-стратегію по удосконаленню взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування України, об'ємом від 5 до 7 пунктів.

II. Завдання для дискусії. Надати аргументовані відповіді на такі питання: «Чому кількість делегованих повноважень виконавчих органів місцевих рад більша за кількість їх власних повноважень? Що необхідно зробити для вирішення цієї ситуації? Чи можливе жорстке розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій?».

Індивідуальні завдання.

I. Скласти логічну схему на тему: «Напрями співпраці органів місцевого самоврядування з органами державної влади».

II. Підготувати доповідь на одну із тем:

- Основні засади взаємодії місцевих органів публічної влади;
- Результати від співпраці місцевих державних та самоврядних органів влади.

ТЕМА 4. ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА

План

- 4.1. Сутність понять «територіальна громада» та «спроможна територіальна громада»
- 4.2. Критерії самодостатності спроможних територіальних громад та їх правосуб'єктність
- 4.3. Види територіальних громад
- 4.4. Основні функції та повноваження територіальної громади

Ключові слова та терміни: територіальна громада, спроможна територіальна громада, дієдатна територіальна громада, об'єднана територіальна громада, місцева спільнота, місцеве співтовариство, територіальний колектив, суб'єкт місцевого самоврядування, первинний елемент системи місцевого самоврядування, самодостатній, дієвість, спроможність, функції територіальних громад.

4.1. Сутність понять «територіальна громада» та «спроможна територіальна громада»

Визначення поняття «територіальна громада», не дивлячись на те, що протягом усієї історії Української держави територіальні громади розвивалися, соціально-правова природа яких в різні історичні періоди змінювалася набуваючи нового політичного й економічного значення, так і не набуло єдності в наукових працях. Між тим, спільним для всіх визначень цього терміну є: розуміння громади як сукупності осіб, що разом мешкають у межах певної території; наявність між цими особами певних зв'язків, відносин та спільних інтересів; наявність певних прав і повноважень для вирішення спільних для цієї сукупності осіб проблем. Поряд із цим, різними або невизначеними є погляди стосовно можливостей впливу громади на вирішення проблем, що виникають на її рівні, з'ясування особливостей фінансово-економічного забезпечення її діяльності, побудови відносин з іншими громадами.

Узагальнюючи наведене, територіальні громади можна визначити як первинний елемент системи місцевого самоврядування, який складається із сукупності жителів – фізичних осіб, що постійно мешкають або працюють на території села, селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними органи вирішують питання місцевого значення, реалізують приватні цілі у публічно-правовій формі, мають і володіють спільною комунальною власністю, сплачують комунальні податки і збори та об'єднані різноплановими ознаками системного характеру (демографічний, територіальний, майновий, мовний, соціально-культурний та інші зв'язки).

Як і поняття «територіальна громада», так і поняття «спроможна територіальна громада» неоднозначно тлумачиться в наукових працях. При цьому в них зустрічаються синонімічні цьому терміну поняття «самодостатня територіальна громада», «дієва територіальна громада».

Відповідно до положень Методики формування спроможних територіальних громад, спроможною територіальною громадою є: «територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури,

охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці».

4.2. Критерії самодостатності спроможних територіальних громад та їх правосуб'єктність

До критеріїв самодостатності спроможних територіальних громад можна віднести:

- 1) статус первинного суб'єкта місцевого самоврядування;
- 2) самоокупність економічної системи;
- 3) наявність території та населення для розширеного відтворення;
- 4) населення громади репрезентує себе як частинка громадянського суспільства;
- 5) здатність громади самостійно себе забезпечувати та можливість самостійно діяти і приймати рішення.

Правосуб'єктність спроможної територіальної громади складається із трьох елементів: правоздатність, дієздатність і деліктоздатність. Безпосередньо правоздатність територіальних громад означає здатність мати будь-які права і обов'язки незалежно від того, яким є їх галузевий характер. Натомість, дієздатність – це можливість територіальних громад реалізовувати свої права та обов'язки. Однак, зважаючи на те, що переважна частина наших громадян вихована в дусі патерналізму, тобто пасивного очікування вирішення їхніх проблем державою чи публічною владою взагалі, це призводить до того, що сьогодні громадяни, маючи право на участь у місцевому самоврядуванні, ним не користуються. У свою чергу, деліктоздатність – це здатність територіальних громад нести юридичну відповідальність, яку можна охарактеризувати як відповідальність за ступінь реалізації власних інтересів. Наприклад, громади мають відповідати за ефективність використання різного роду ресурсів, наданих із централізованих державних фондів.

Враховуючи зміст правосуб'єктності спроможної територіальної громади, її можна визначити, як первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування, який є носієм прав та обов'язків і здатний їх реалізовувати, шляхом самостійного вирішення питань місцевого значення на підставі власної матеріально-фінансової бази і відповідно несе відповідальність за власну діяльність.

4.3. Види територіальних громад

Видова характеристика територіальних громад має не тільки наукове, але й практичне значення. При цьому кожний з видів територіальних громад має свої соціологічні, економічні, екологічні, культурологічні характеристики. Усі громади умовно можна поділити на види за такими класифікаційними ознаками як:

– **за дією механізмів захисту інтересів громадян як членів територіальних колективів основні** (місто, село, селище, район) та **факультативні** (мікрорайон, квартал, вулиця, будинок тощо);

– **за просторовою межею діяльності територіальних колективів** (територіальні колективи в межах населеного пункту або базових, «природних» територій (місто, село, селище); територіальні колективи в межах адміністративно-територіального колективу, «штучних» територій (райони, області, АР Крим); територіальні колективи в межах великих економічних районів).

Конституція України та відповідне галузеве законодавство України закріплює таку систему територіальних колективів:

- територіальна громада села або добровільне об'єднання в сільську громаду мешканців кількох сіл;
- територіальна громада селища;
- територіальна громада міста.

4.4. Основні функції та повноваження територіальної громади

Діапазон функцій, які здійснюються територіальними громадами, дуже широкий. Систему функцій територіальних громад, як і інших суб'єктів місцевого самоврядування, складають функції, аналогічні функціям держави, зокрема її об'єктним функціям (політичним, економічним, соціальним, культурним, екологічним – з числа внутрішніх і зовнішніх функцій), і ті, що властиві виключно або переважно суб'єктам місцевого самоврядування (територіальним громадам, їхнім представницьким органам). Тобто як до внутрішніх, так і до зовнішніх функцій територіальних громад належать: політична, економічна, екологічна, соціальна, культурна тощо.

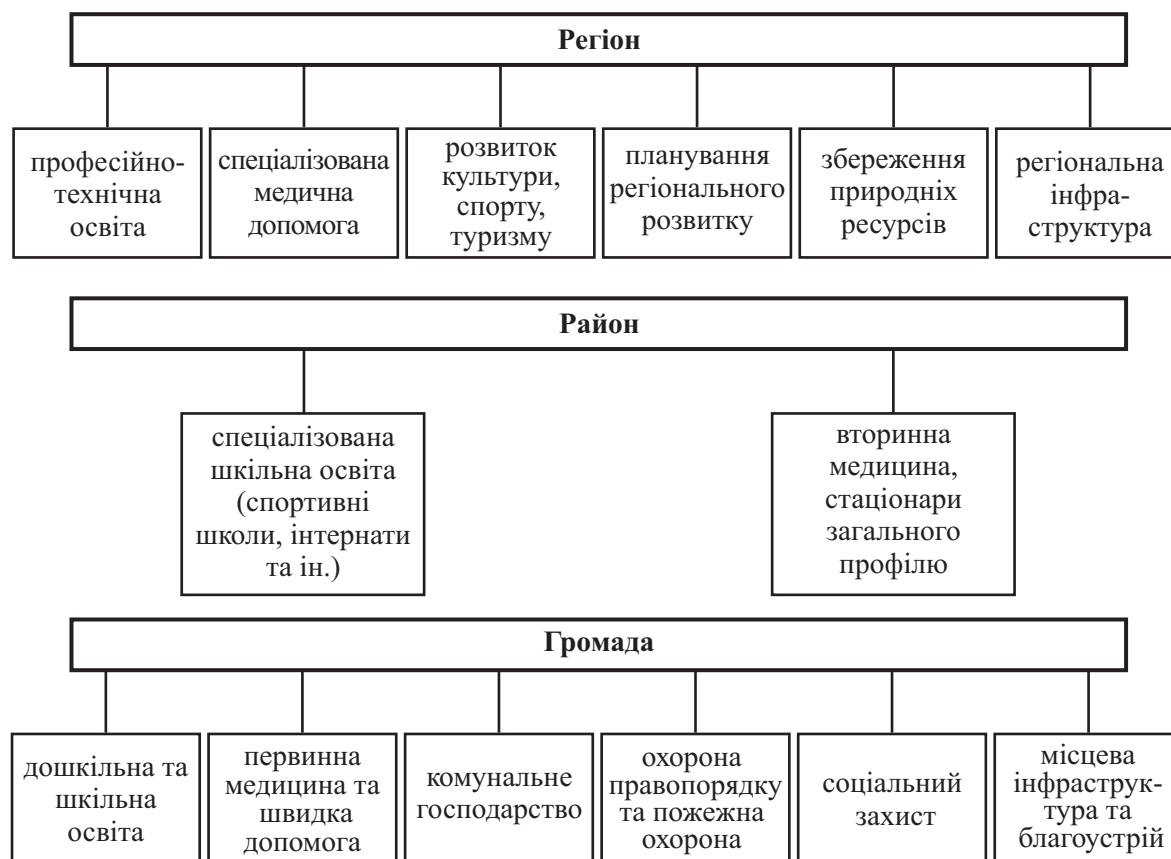


Рис. 4.1. Розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня

Повноваження територіальних громад в Україні визначені у ст. 143 Конституції України: «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання;

затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції». Тобто повноваження територіальної громади згідно з Конституцією України поширюється на всі питання місцевого значення (див. Рис. 4.1.).

Питання та проблеми для обговорення:

1. Що є спільним для різних визначень поняття «територіальна громада»?
2. У чому полягає відмінність територіальних громад від національно-територіальних утворень?
3. Соціально-правова природа територіальних громад в різні історичні періоди розвитку Української держави.
4. Які ознаки притаманні територіальним громадам?
5. У чому полягає суть понять «спроможний», «самодостатній», «дієздатний»?
6. На які групи класифікують територіальні громади?
7. Які існують критерії диференціації функцій територіальних громад?

Тестові завдання:

- 1. Хто відповідно до Конституції України є первинним суб'єктом місцевого самоврядування?**
 - 1) територіальна громада;
 - 2) обласна державна адміністрація;
 - 3) міський голова;
 - 4) голова районної державної адміністрації.
 - 2. Конституювання поняття «територіальна громада» як важливого суб'єкта місцевого самоврядування в Україні відбулося**
 - 1) із прийняттям Конституції України в 1996 р.;
 - 2) із затвердженням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в 2014 р.;
 - 3) після Помаранчевої революції у 2005 р.;
 - 4) із проголошенням незалежності України в 1991 р.
 - 3. Що із нижче перерахованого не належить до поняття «територіальна громада»?**
 - 1) мешканці, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, котрі є самостійними адміністративно-територіальними одиницями;
 - 2) добровільне об'єднання мешканців кількох сіл, що мають один адміністративний центр;
 - 3) населення країни, котре мешкає або працює в межах її території;
 - 4) мешканці громад, об'єднані спільним місцем проживання та мають спільні інтереси.
 - 4. Від чого залежить ефективність функціонування будь-якої територіальної громади?**
 - 1) від значного об'єму власного бюджету;
 - 2) від кількості населення;
 - 3) від законодавчого закріплення можливостей і гарантій розвитку громад;
 - 4) від кількості об'єднаних сіл та селищ в одну територіальну громаду.
-

5. Повноваження територіальних громад в Україні визначаються ...

- 1) ст. 154 Конституції України;
- 2) ст. 161 Конституції України;
- 3) ст. 143 Конституції України;
- 4) ст. 115 Конституції України.

6. Повноваження територіальної громади згідно з Конституцією України поширюється на всі питання ...

- 1) місцевого значення;
- 2) громадського значення;
- 3) загальнодержавного значення;
- 4) обласного значення.

7. Політичні функції територіальних громад ...

- 1) спрямовані на утворення локального сектора економіки;
- 2) покликані забезпечувати реалізацію громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними та громадськими справами;
- 3) забезпечують створення загальнодержавних і регіональних програм щодо охорони довкілля;
- 4) зміцнюють міжособистісні зв'язки, об'єднанні зусилля людей в інтересах усіх і кожного.

8. Сутність зовнішньоекономічної функції територіальних громад полягає в ...

- 1) організації та проведенні різноманітних фестивалів, конференцій, семінарів за участю представників різних територій, відкриття спільних центрів і установ;
- 2) формуванні асоційованого рівня самоврядування – районних і обласних рад;
- 3) вирішенні екологічних проблем;
- 4) укладенні в установленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції.

9. Як називається об'єднана територіальна громада створена відповідно до перспективного плану, має необхідну інфраструктуру, кадрові ресурси і здатна забезпечити належний рівень надання послуг населенню?

- 1) легітимною;
- 2) спроможною;
- 3) правильною;
- 4) корисною.

10. Спроможна територіальна громада включає такі складові елементи:

- 1) правоздатність та самоокупність;
- 2) правоздатність, дієздатність і деліктоздатність;
- 3) самоконтрольність та дієздатність;
- 4) деліктоздатність, самоконтрольність та самоокупність.

Практичні завдання:

I. Завдання-презентація. Спираючись на положення Конституції України та враховуючи наукові дослідження підготувати презентацію на тему: «Діапазон функцій, які здійснюються територіальними громадами України», об'ємом від 7 до 10 слайдів.

II. Завдання для дискусії. Сформулювати аргументовані відповіді на такі питання: «Чому тлумачення поняття «територіальна громада» так і не набуло єдності в наукових працях»? «Хто і чому у нелегітимний спосіб перебрали на себе функції та повноваження територіальних громад України на сучасному етапі?»».

III. Зважаючи на різні наукові тлумачення поняття «спроможна територіальна громада», надати власне визначення цього терміну.

Індивідуальні завдання.

I. Скласти логічну схему на тему: «Критерії самодостатності спроможних територіальних громад».

II. Підготувати доповідь на одну із тем:

Наукові погляди на визначення поняття «територіальна громада»;

Ознаки територіальної громади, як базового елемента системи місцевого самоврядування;

Основні функції й повноваження територіальної громади.

ТЕМА 5. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПБУДОВИ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

План

- 5.1. Поняття та сутність державної політики побудови спроможних територіальних громад
- 5.2. Принципи та завдання державної політики побудови спроможних територіальних громад
- 5.3. Механізми державної політики побудови спроможних територіальних громад
- 5.4. Чинники, що впливають на формування, розвиток та реалізацію державної політики побудови спроможних територіальних громад в Україні

***Ключові слова та терміни:** політика, державна політика, державна політика побудови спроможних територіальних громад, державна політика щодо розвитку місцевого самоврядування, інструмент державної політики, механізм державної політики побудови спроможних територіальних громад, ресурс влади, повсюдність місцевого самоврядування, дієва система надання публічних послуг населенню, інформаційна й методична підтримка територіальних громад.*

5.1. Поняття та сутність державної політики побудови спроможних територіальних громад

Державна політика побудови спроможних територіальних громад є складовою внутрішньої політики держави і водночас загальнодержавною стратегією соціально-економічного розвитку регіонів України, спрямованою на підвищення рівня добробуту територіальних громад та зміцнення місцевого самоврядування в цілому. Ця політика є своєрідним фільтром, крізь який окремі види державної політики спрямовуються на різні аспекти функціонування і розвитку територіальних громад з метою формування їх як спроможних та самодостатніх громад.

Інакше кажучи, державна політика побудови спроможних територіальних громад є цілеспрямованою діяльністю органів державної влади та їх посадових осіб, які за допомогою сукупності організаційних, правових, економічних та інших заходів, враховуючи поточний соціально-економічний стан регіонів та стратегічні завдання, створюють оптимальні фінансово-економічні, соціально-політичні та адміністративно-територіальні умови для формування спроможних територіальних громад і подальшого їх розвитку.

Мета такої політики полягає у підвищенні соціально-економічного розвитку територіальних громад, забезпечення їх фінансової самодостатності і відповідно поліпшення якості життя людей у містах, селищах та селах. Для досягнення зазначеної мети державна політика побудови спроможних територіальних громад повинна бути спрямована на: забезпечення реалізації конституційного права членів територіальних громад; реальне здійснення місцевого самоврядування, особливо у контексті управління суспільним розвитком на відповідній території; створення оптимальних умов для реалізації функцій та повноважень територіальних громад; забезпечення достатньою ресурсною базою кожної територіальної громади в Україні.

Нормативно-правову основу формування і реалізації державної політики щодо побудови спроможних територіальних громад складають: Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Європейська хартія місцевого самоврядування та інші нормативно-правові акти у галузі місцевого самоврядування, а також загальновизнані принципи і норми міжнародного права, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана парламентом України.

Формування державної політики побудови спроможних територіальних громад здійснюється з використанням таких груп ресурсів: ресурси влади, нормативні ресурси, фінансово-економічні ресурси, соціально-технологічні ресурси, ресурси суспільно-правової підтримки і впливу. Як інструменти цієї політики можуть бути використані: правове регулювання, фінансово-економічні інструменти, політико-інформаційний вплив, юридична відповідальність тощо.

5.2. Принципи та завдання державної політики побудови спроможних територіальних громад

Державна політика побудови спроможних територіальних громад має формуватися і реалізуватися на основі дотримання таких принципів:

- верховенство права і законність;
- комплексний підхід до реалізації державної політики побудови спроможних громад;
- пріоритетність прав і свобод людини і громадянина у процесі здійснення державної політики побудови спроможних громад;
- визнання, гарантування і всебічна підтримка державою місцевого самоврядування;
- цілісність території країни;
- визнання територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень;
- повсюдність місцевого самоврядування;
- правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення;
- взаємодія і співробітництво органів державної влади й органів місцевого самоврядування у процесі реалізації державної політики побудови спроможних громад;
- наближеність публічних послуг до рівня їх доступного споживання на основі розподілу повноважень між державною та самоврядною владою;
- диференційованість надання державної підтримки регіонам;
- невтручання органів державної влади в діяльність органів місцевого самоврядування;
- запровадження систем стратегічного бюджетного планування та фінансового забезпечення територіальних громад;
- контроль за реалізацією органами державної влади та їх службовими особами державної політики побудови спроможних громад;
- судовий захист прав й інтересів територіальних громад.

Ключовими завданнями державної політики побудови спроможних територіальних громад є:

- зміна вектору державотворення, розбудова публічної влади знизу до гори на основі принципів субсидіарності і децентралізації;
- модифікація адміністративно-територіального устрою України з метою формування оптимальної територіальної основи місцевого самоврядування;

- реформування системи місцевого самоврядування і побудова територіальних громад, здатних і спроможних вирішувати питання місцевого значення;
- створення умов для соціального й економічного розвитку територіальних громад та формування ресурсної бази, необхідної для їх організаційно-правової і фінансової автономії;
- створення дієвої системи надання публічних послуг населенню на місцевому рівні;
- формування системи контролю з боку держави та населення за наданням публічних послуг;
- зменшення диспропорцій у доступі до публічних послуг та оперативності їх надання;
- чіткий розподіл повноважень між різними територіальними органами публічної влади;
- синхронізація процесу здійснення розбудови дієздатних територіальних громад з проведенням інших системних реформ (бюджетної, адміністративно-територіальної, податкової, земельної, судової, медичної, освітньої тощо).

5.3. Механізми державної політики побудови спроможних територіальних громад

Держава в особі органів державної влади наділена комплексом механізмів, що дають змогу здійснювати державну політику побудови спроможних територіальних громад в Україні. До таких механізмів належать:

- прийняття загальнодержавних і регіональних програм, що сприяють реалізації конституційних основ місцевого самоврядування і розвитку територіальних громад;
- бюджетне і податкове регулювання, що дає змогу забезпечити збалансовані мінімальні місцеві бюджети, створити умови для оптимізації податкової бази територіальних громад;
- правове регулювання організаційно-фінансової і господарської самостійності територіальних громад при вирішенні питань місцевого значення;
- інформаційна підтримка територіальних громад, у тому числі роз'яснення населенню конституційних основ місцевого самоврядування, інформування його про сучасний стан і перспективи розвитку місцевого самоврядування, про провідну роль населення у створенні системи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- методична підтримка територіальних громад, у тому числі організація і проведення конференцій, семінарів з актуальних питань формування самодостатніх громад і сталого розвитку місцевого самоврядування тощо.

5.4. Чинники, що впливають на формування, розвиток та реалізацію державної політики побудови спроможних територіальних громад в Україні

При формуванні і реалізації державної політики побудови спроможних територіальних громад має враховуватися низка чинників, які стоять на шляху формування самодостатніх громад в Україні. Це такі основні чинники як:

- недосконала конституційна модель побудови держави, де повноваження щодо побудови спроможних територіальних громад та пов'язаних із цим сфер переміщуються із одного державного органу виконавчої влади до іншого;
 - високий рівень централізації та сильна владна вертикаль зі слабкими горизонтальними зв'язками, у тому числі між регіонами;
 - відсутність довгострокового стратегічного планування розвитку регіонів країни;
 - законодавчі та інституційно-регуляторні неузгодження і колізії;
 - низька спроможність територіальних громад здійснювати управління на локальному рівні;
-

– відсутність достатнього економічно-фінансового й інфраструктурного забезпечення самостійності територіальних громад тощо.

Незважаючи на всі перераховані чинники, державна політика побудови спроможних територіальних громад, як важливий елемент внутрішньої політики країни, має бути динамічною і конструктивною, враховувати особливості і соціально-економічні проблеми територіальних громад. При цьому вона не повинна призвести до багатовладдя, федералізації чи протистояння центральної, регіональної і місцевої влади.

Питання та проблеми для обговорення:

1. Що і чому на перше місце ставить Конституція України, на відміну від Європейської хартії місцевого самоврядування?
2. На що повинна бути спрямована державна політика побудови спроможних територіальних громад в Україні?
3. З яких груп ресурсів здійснюється формування державної політики побудови спроможних територіальних громад в Україні?
4. Способи ефективної реалізації державної політики побудови спроможних територіальних громад в Україні.

Тестові завдання

1. Що ставить на перше місце Конституція України на відміну від Європейської хартії місцевого самоврядування?

- 1) органи місцевого самоврядування;
- 2) державу;
- 3) місцеву раду;
- 4) територіальну громаду.

2. Державна політика побудови спроможних територіальних громад є складовою ...

- 1) внутрішньої політики держави;
- 2) зовнішньої політики держави;
- 3) взаємодії обласних та районних рад;
- 4) соціально-економічного розвитку держави.

3. Основною метою державної політики побудови спроможних територіальних громад в Україні є:

- 1) поліпшення якості і тривалості життя людей у селах;
- 2) зміна господарських процесів і явищ, що мають місце в національній економіці;
- 3) підвищення соціально-економічного розвитку територіальних громад, забезпечення їх фінансової самодостатності і відповідно поліпшення якості життя людей у містах, селищах та селах;
- 4) створення умов для розвитку та оптимального функціонування соціальних відносин, всебічного розкриття творчого потенціалу людини, її сутнісних сил, досягнення в суспільстві суспільної злагоди і стабільності.

4. Ключовими завданнями державної політики побудови спроможних територіальних громад з урахуванням її мети є:

- 1) взаємодія і співробітництво органів державної влади й органів місцевого самоврядування у процесі реалізації державної політики;
 - 2) забезпечення унітарності України та цілісності її території;
 - 3) зміна вектору державотворення, розбудова публічної влади знизу до гори відповідно до принципу субсидіарності і децентралізації;
-

4) невтручання органів державної влади в діяльність органів місцевого самоврядування.

5. Державна політика побудови спроможних територіальних громад, як важливий елемент внутрішньої політики України, враховуючи особливості і соціально-економічні проблеми територіальних громад має бути ...

- 1) динамічною і конструктивною;
- 2) об'єктивною та економічною;
- 3) консервативною;
- 4) зрозумілою та прибутковою.

6. На основі дотримання яких принципів має формуватися і реалізуватися державна політика побудови спроможних територіальних громад?

- 1) професіоналізм та гуманізм;
- 2) політична нейтральність і рівність;
- 3) верховенство права і законність;
- 4) наукова обґрунтованість та оперативність.

7. Із використанням яких груп ресурсів здійснюється формування державної політики побудови спроможних територіальних громад?

- 1) нормативні ресурси;
- 2) фінансово-економічні ресурси;
- 3) ресурси суспільно-правової підтримки і впливу.
- 4) всі відповіді правильні.

8. Інструментами державної політики побудови спроможних територіальних громад не є:

- 1) правове регулювання;
- 2) політико-інформаційний вплив;
- 3) застосування юридичної відповідальності;
- 4) державне регулювання цін.

9. Що не належить до комплексу механізмів, котрі дають змогу здійснювати державну політику побудови спроможних територіальних громад в Україні?

- 1) прийняття загальнодержавних і регіональних програм, що сприяють реалізації конституційних основ місцевого самоврядування і розвитку територіальних громад;
- 2) бюджетне і податкове регулювання, що дає змогу забезпечити збалансовані мінімальні місцеві бюджети, створити умови для оптимізації податкової бази територіальних громад;
- 3) правове регулювання організаційно-фінансової і господарської самостійності громад при вирішенні питань місцевого значення;
- 4) відсутність довгострокового стратегічного планування розвитку регіонів Української держави.

10. Що із перерахованого не належить до чинників, які стоять на шляху розвитку спроможних територіальних громад в Україні?

- 1) недосконала конституційна модель побудови держави, де повноваження щодо побудови спроможних територіальних громад та пов'язаних із цим сфер переміщуються із одного державного органу виконавчої влади до іншого;
 - 2) високий рівень централізації та сильна владна вертикаль зі слабкими горизонтальними зв'язками, у тому числі між регіонами;
 - 3) методична підтримка територіальних громад, у тому числі організація і проведення конференцій, семінарів із актуальних питань розвитку місцевого самоврядування тощо;
 - 4) законодавчі та інституційно-регуляторні неузгодження і колізії.
-

Практичні завдання

I. Завдання-презентація. Спираючись на положення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також беручи до уваги ті заходи, що здійснює Уряд щодо переформатування системи публічного управління, особливо на місцевому рівні, підготувати презентацію на тему: «Напрями державної політики побудови спроможних територіальних громад в Україні на сучасному етапі». Об'єм презентації має становити 7-10 слайдів.

II. Завдання для дискусії. Проаналізувати сучасний стан державної політики побудови спроможних територіальних громад в Україні та сформулювати аргументовану відповідь на питання: «Які чинники впливають на реалізацію вітчизняної державної політики побудови спроможних громад?».

Індивідуальні завдання.

I. Скласти логічну схему на тему: «Механізми та інструменти державної політики побудови спроможних територіальних громад в Україні».

II. Підготувати доповідь на одну із тем:

- Правові засади вітчизняної державної політики побудови спроможних територіальних громад;
- Мета та ключові завдання державної політики побудови спроможних територіальних громад в Україні;
- Державна політика побудови спроможних територіальних громад в Україні: проблеми та пріоритети.

ТЕМА 6. СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПОБУДОВИ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

План

- 6.1. Верховна Рада України та Президент України
- 6.2. Кабінет Міністрів України
- 6.3. Міністерство розвитку громад та територій України
- 6.4. Територіальна громада

Ключові слова та терміни: суб'єкт державної політики побудови спроможних територіальних громад, орган державної влади, центральний орган виконавчої влади, місцева державна адміністрація, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку громад та територій України, Конституційний Суд України.

6.1. Верховна Рада України та Президент України

Згідно зі ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Сьогодні у більшості країн світу законодавча влада здійснюється загальнонаціональним, колегіальним, представницьким органом, який у різних країнах світу може мати свою назву. При цьому загальною назвою усіх законодавчих органів влади різних держав є «парламент».

В Україні Верховна Рада посідає особливе місце у системі поділу влад, оскільки відповідно до Конституції України є єдиним органом законодавчої влади. Тобто український парламент має певну «законодавчу монополію» – закони ухвалюються виключно Верховною Радою. А враховуючи те, що законодавчі акти є правовою основою функціонування всього публічно-управлінського апарату, реалізації прав і свобод людей, механізму гарантування національної безпеки тощо, то відповідно від ефективності функціонування парламенту напряду залежить соціально-економічний, політико-правовий стан країни та рівень і умови життя населення.

Верховна Рада України є представницьким органом державної влади, оскільки вона має право представляти весь український народ і виступати від його імені, що прямо випливає як із преамбули Конституції та її змісту, так і з назви самого парламенту. Вона не знає внутрішнього структурного поділу, оскільки організаційно працює як єдиний орган. Інакше кажучи, Верховна Рада України – це однопалатний парламент.

Пріоритетною рисою українського парламенту є його винятковість як єдиного органу законодавчої влади у державі, універсальність у системі органів державної влади, що зумовлена, насамперед, унітарним характером нашої держави, поділом державної влади на три гілки влади, внутрішньою структурою парламенту та іншими обставинами.

Отже, Верховна Рада України є єдиним загальнонаціональним постійно діючим, однопалатним, колегіальним, виборним органом законодавчої влади у складі 450 депутатів, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування на п'ять років.

Згідно розділу IV Конституції України парламент виконує функції законодавчої влади; бере участь у формуванні органів виконавчої і судової влади; представляє народ і є виразником

його волі. Верховна Рада України тісно співпрацює з іншими органами державної влади і суб'єктами політичної системи, складаючи системний багаторівневий та багатооб'єктний симбіоз державних і суспільних структур, легалізованих за допомогою участі останніх у діяльності парламенту в єдиний механізм розробки, ухвалення, прийняття і реалізації рішень, спрямованих на публічне управління складними процесами і явищами, що відбуваються в системі державно-правової дійсності.

Відповідно, легалізація місцевого самоврядування парламентом України, що відбувається шляхом його законодавчої регламентації та регулювання, є основним засобом, організаційно-правовою і процесуальною формою, що використовує єдиний законодавчий орган держави для реалізації цього процесу. Окрім того, згідно з п. 32 ст. 85 Конституції України, до повноважень Верховної Ради України належать надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України. Це є ще однією формою легалізації місцевого самоврядування в Україні та формування державної політики побудови спроможних територіальних громад, що прямо здійснюється через законодавчу функцію парламенту. Оскільки у такий спосіб Верховна Рада України бере безпосередню участь у процесі легалізації міжнародних стандартів місцевого самоврядування.

Таким чином, парламенту України у формуванні державної політики побудови спроможних територіальних громад в Україні та становленні інституту місцевого самоврядування належить конституююча роль. При цьому легалізація місцевого самоврядування Верховною Радою, що відбувається шляхом його законодавчої регламентації та регулювання, є основним засобом, організаційно-правовою і процесуальною формою її діяльності.

Інститут Президента в Україні було запроваджено у 1991 р. з прийняттям Закону «Про заснування посади Президента УРСР і внесення змін і доповнень до Конституції Української РСР», відповідно до якого Президент став главою держави і виконавчої влади, гарантом Конституції України, який, окрім того, прямо впливає на розвиток інституту місцевого самоврядування.

За всі роки незалежності нашої держави усі Президенти України намагалися сформувати міцний інститут місцевого самоврядування та побудувати економічно сильні громади. Було видано чимало президентських Указів щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

У загальному сенсі досвід взаємодії президентської влади й органів місцевого самоврядування виявився доволі складним і контраверсійним. За роки незалежності було напрацьовано Президентами України чимало проектів, нормативних документів, спрямованих на вдосконалення та розвиток місцевого самоврядування та побудови самодостатніх територіальних громад.

Враховуючи викладене можна узагальнити, що Президент України забезпечує конституційні засади здійснення державної політики побудови спроможних територіальних громад, гарантує право територіальних громад на місцеве самоврядування.

6.2. Кабінет Міністрів України

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII, уряд є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед

Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.

До ключових завдань Кабінету Міністрів України щодо державної політики побудови спроможних територіальних громад належать:

- 1) забезпечення економічної самостійності регіонів України;
- 2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості в громадах;
- 3) розроблення і виконання загальнодержавних цільових програм щодо розвитку місцевого самоврядування та формування самодостатніх територіальних громад;
- 4) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу регіонів країни.

Окрім того, уряд країни:

– «спрямовує діяльність органів виконавчої влади на сприяння ефективному функціонуванню та розвитку місцевого самоврядування, додержання визначених законом прав органів місцевого самоврядування, забезпечує взаємодію центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, зокрема економічного, соціального та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

– вживає заходів для ознайомлення органів місцевого самоврядування з проектами урядових актів, що безпосередньо стосуються питань функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад;

– вносить на розгляд Верховної Ради України проекти законів про надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Одночасно уряд подає пропозиції про фінансування здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків, а також передачі у комунальну власність чи у користування органів місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності».

Отже, Кабінет Міністрів України безпосередньо реалізує державну політику побудови спроможних територіальних громад у процесі здійснення своєї діяльності.

6.3. Міністерство розвитку громад та територій України

Міністерство розвитку громад та територій України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Це міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику побудови спроможних територіальних громад в Україні. Відповідно у цьому напрямі його ключовим завданням є забезпечення формування та реалізація державної політики побудови спроможних територіальних громад.

Основними пріоритетами Міністерства розвитку громад та територій України щодо державної політики побудови спроможних територіальних громад є проведення децентралізації, посилення економічної самостійності громад, зміна адміністративно-територіального устрою країни (укрупнення громад та районів). Безпосередньо у грудні 2014 р. за ініціативою цього міністерства були внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, із запровадженням яких в державі відбулася фінансова децентралізація та формування прямих міжбюджетних відносин. Завдяки таким змінам вже у 2015 р. місцеві бюджети стали профіцитними (доходи місцевих бюджетів перевищували витрати), дохідна база яких із кожним роком значно зростає.

Таким чином, у процесі здійснення своєї діяльності Міністерство розвитку громад та територій України сприяє реалізації державної політики побудови спроможних територіальних громад в окремих сферах життєдіяльності громад.

6.4. Територіальна громада

Територіальні громади, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, ініціюють формування окремих засад державної політики побудови спроможних громад, шляхом зазначення місцевих потреб та вирішують окремі завдання поставлені цією політикою на місцевому рівні. Безпосередньо у ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Звичайно, що місцева ініціатива не може суперечити Конституції України та чинному законодавству.

Місцевою ініціативою є письмова пропозиція від членів територіальної громади на розгляд до місцевої ради будь-якого питання, віднесеного до відання відповідного органу місцевого самоврядування. Така пропозиція також може супроводжуватись поданням проекту рішення місцевої ради з цього питання. При цьому порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається відповідним представницьким органом місцевого самоврядування або статутом тієї чи іншої територіальної громади з обов'язковим врахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Окрім внесення на розгляд ради місцевих ініціатив, територіальні громади мають право проводити власні громадські слухання, а саме зустрічатися із депутатами відповідної місцевої ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальних громад можуть заслуховувати їх, порушувати певні питання, що їх цікавлять та вносити пропозиції стосовно питань місцевого значення, котрі належать до відання місцевого самоврядування. Такі слухання можуть проводитися не рідше одного разу на рік, порядок організації яких визначається статутом відповідної територіальної громади. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Питання та проблеми для обговорення:

1. Який орган влади відіграє ключову роль у формуванні державної політики побудови спроможних територіальних громад в Україні?
2. Яке місце посідає територіальна громада з-поміж інших суб'єктів державної політики побудови спроможних територіальних громад?
3. Повноваження Президента України у сфері здійснення державної політики побудови спроможних територіальних громад.
4. Хто із органів влади встановлює правові межі реалізації державної політики побудови спроможних територіальних громад?

Тестові завдання:

1. 5 лютого 2015 р. ... ухвалив Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад, а ... для забезпечення його реалізації затвердив 8 квітня того ж року Методику формування спроможних територіальних громад.

- 1) Президент; Парламент;

- 2) Парламент; Уряд;
- 3) Уряд; Конституційний Суд України;
- 4) Президент; Прем'єр-міністр.

2. Суб'єктами державної політики побудови спроможних територіальних громад в Україні є:

- 1) Верховна Рада України та Президент України;
- 2) Кабінет Міністрів України;
- 3) Міністерство розвитку громад та територій України;
- 4) Усі відповіді правильні.

3. Яке з наведених тверджень є правильним?

1) територіальні громади, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, ініціюють формування окремих засад державної політики побудови спроможних громад, шляхом зазначення місцевих потреб та вирішують окремі завдання поставлені цією політикою на місцевому рівні;

2) Президент України реалізує державну політику побудови спроможних територіальних громад у процесі здійснення своєї діяльності;

3) уряд забезпечує конституційні засади здійснення державної політики побудови спроможних територіальних громад;

4) парламент у процесі здійснення своєї діяльності фактично встановлюють, відповідно до Конституції і законів України, правові межі реалізації державної політики побудови спроможних територіальних громад.

4. Який орган влади в Україні законодавчо визначає і закріплює основні засади державної політики побудови спроможних територіальних громад?

- 1) Конституційний Суд України;
- 2) Міністерство розвитку громад та територій України;
- 3) Верховна Рада України;
- 4) місцева рада.

5. Чи може бути скасоване Верховною Радою України право на місцеве самоврядування?

1) взагалі не може бути скасоване;

2) так, може бути скасоване;

3) не може бути скасоване, проте може бути обмежене лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану у межах та порядку, передбаченому Конституцією та законодавством України;

4) немає правильної відповіді.

6. Ким здійснюється найменування населених пунктів?

- 1) органом місцевого самоврядування;
- 2) районною державною адміністрацією;
- 3) парламентом;
- 4) головою держави.

7. Ким вирішуватиметься питання визначення меж нових, об'єднаних територіальних громад з урахуванням як об'єктивних критеріїв, так і думки самих громадян?

- 1) Верховною Радою України;
 - 2) Кабінетом Міністрів України;
 - 3) місцевими політичними партіями;
 - 4) органами влади обласного рівня.
-

8. Протягом скількох днів розглядається сільськими, селищними, міськими радами питання про схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад з дня його внесення на їх розгляд та з урахуванням результатів громадського обговорення?

- 1) 20;
- 2) 30;
- 3) 10;
- 4) 3.

9. Міністерство розвитку громад та територій України є ...

1) головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою;

2) головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;

3) головним органом у системі судових органів влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику та політику у сфері розвитку місцевого самоврядування;

4) головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну промислову та інвестиційну політику.

10. Хто виступив ініціатором Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)?

- 1) Президент України;
- 2) Голова Верховної Ради України;
- 3) Прем'єр-міністр України;
- 4) народ України.

Практичні завдання:

I. Завдання-презентація. Враховуючи особливе місце Міністерства розвитку громад та територій України в системі центральних органів виконавчої влади щодо реформування вітчизняного інституту місцевого самоврядування та формування самодостатніх громад, підготувати презентацію на тему: «Правовий статут та ключові повноваження Міністерства розвитку громад та територій України». Об'єм презентації має становити 7-10 слайдів.

II. Завдання для дискусії. Сформулювати аргументовану відповідь на питання: «Чи є парламент та уряд України рівноправними суб'єктами державної політики побудови спроможних територіальних громад?».

Індивідуальні завдання.

I. Скласти логічну схему на тему: «Суб'єкти державної політики побудови спроможних територіальних громад в Україні».

II. Підготувати доповідь на одну із тем:

– Президент України як гарант здійснення державної політики побудови спроможних територіальних громад;

- Міністерство розвитку громад та територій України як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики побудови спроможних територіальних громад;
- Територіальна громада як один із суб'єктів державної політики побудови спроможних громад.

ТЕМА 7. ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

План

7.1. Нормативно-правове забезпечення процесу об'єднання територіальних громад в Україні

7.2. Формування об'єднаних територіальних громад України

Ключові слова та терміни: об'єднана територіальна громада, місцеве самоврядування, добровільність, самоідентифікація, дезінтеграція дотаційність, регіон, методика формування спроможних територіальних громад, територіальна модернізація первинного суб'єкта місцевого самоврядування, принцип «один район – одна громада», місцевий референдум, співробітництво територіальних громад.

7.1. Нормативно-правове забезпечення процесу об'єднання територіальних громад в Україні

Майже з початку 2014 р. триває процес реформування місцевого самоврядування та формування самодостатніх об'єднаних територіальних громад в Україні. Однак, попри позитивні зрушення, відповідні зміни до Конституції України, які б належним чином узаконили все це, досі не внесені. Хоча колишнім Президентом України П.О. Порошенком у 2015 р. і діючим Президентом України В.О. Зеленським у 2019 р. були подані законопроекти про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), як невідкладні.

1 квітня 2014 р. схвалення урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні послугувало потужною відправною точкою для процесу об'єднання територіальних громад. Метою цієї Концепції є «визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад».

Окрім зазначеної Концепції, яка є лише рамковим документом, що окреслює стратегічні напрямки впровадження реформ, Верховною Радою і Кабінетом Міністрів України були прийняті нормативні акти, котрі чітко визначають основні етапи, умови та процес добровільного об'єднання територіальних громад, функції та обов'язки об'єднаних територіальних громад, а також фінанси, що будуть надані громадам для реалізації їх повноважень після завершення процедури об'єднання. Це такі акти як: Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; Закон України «Про співробітництво територіальних громад»; Закон України «Про місцеві вибори»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» та ін.

Безпосередньо Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та встановлює порядок такого об'єднання. Необхідність прийняття

цього Закону була зумовлена суперечливістю змісту ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відсутністю процедури об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст тощо.

З метою пришвидшення й упорядкування процесу об'єднання територіальних громад, за умови усунення аспекту добровільності 5 грудня 2019 р. було прийнято Закон «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей» № 348-ІХ, в якому зазначається, що об'єднання громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим та областей. До речі, однією із причин прийняття такого акту стало те, що місцеві ради стосовно об'єднання громад часто приймають нераціональні і корумповані рішення з метою збереження свого впливу чи впливу певних бізнес-структур заради власних інтересів. Інакше кажучи, держава з грудня 2019 р. відмовилась від моделі добровільного об'єднання територіальних громад, укрупнення яких вже ґрунтуватиметься виключно на перспективних планах із обов'язковим дотриманням принципу спроможності.

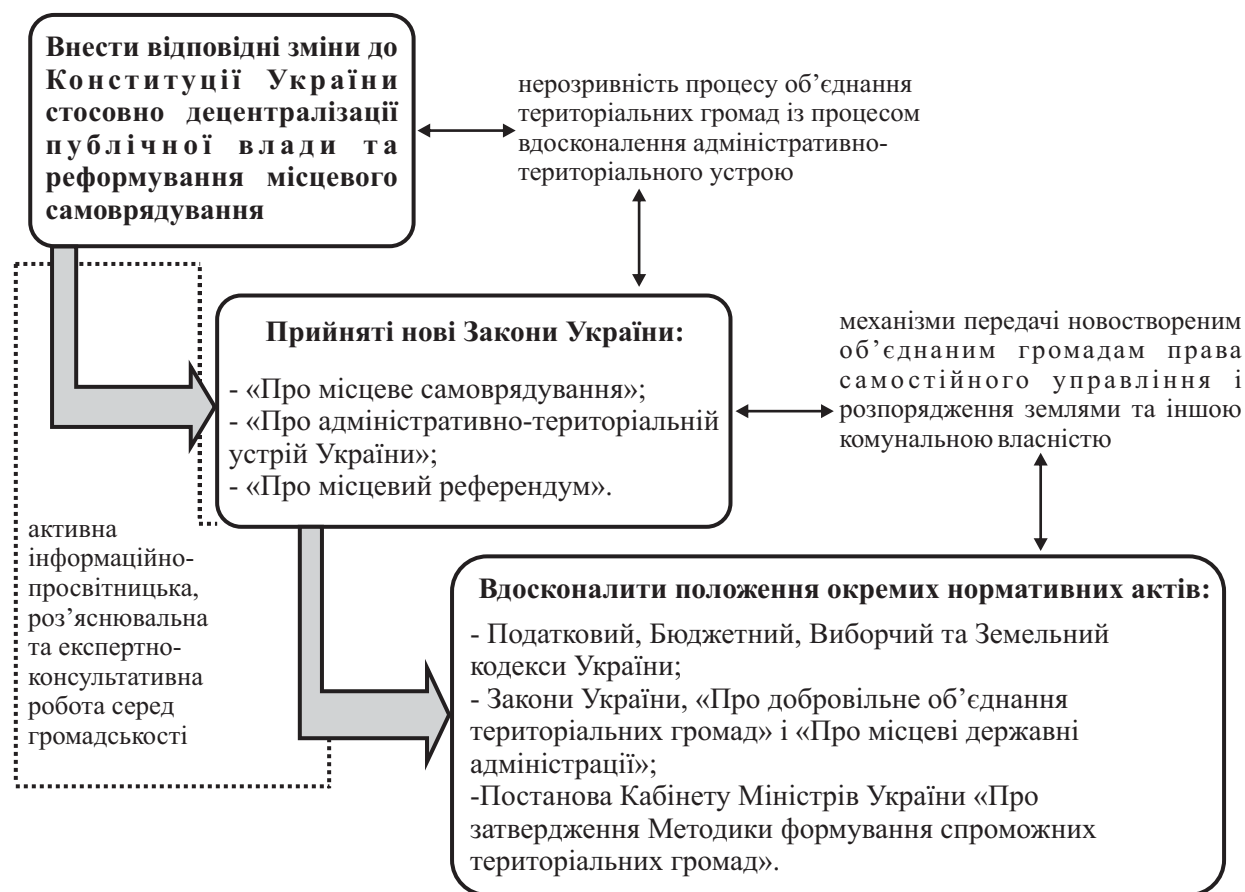


Рис. 7.1. Оптимальне нормативно-правове забезпечення процесу об'єднання територіальних громад в Україні

З урахуванням вищезазначеного, більш логічно і правильно було б, щоб процес об'єднання територіальних громад розпочався із внесення відповідних змін до Конституції України, затвердження нових Законів України «Про місцеве самоврядування», «Про адміністративно-територіальний устрій», розроблення Методики формування спроможних територіальних

громад, проектування Перспективних планів формування спроможних громад (так би мовити «дорожня карта» територіальної модернізації первинних суб'єктів місцевого самоврядування) та на основі вище названих актів – прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (див. Рис. 7.1.). Тільки після таких дій процес об'єднання громад та формування їх як самодостатніх суб'єктів місцевого самоврядування мав би усі законні підстави і належне конституційне підґрунтя. Наразі ж, у зв'язку з тим, що сам Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» з'явився набагато раніше, ніж було затверджено Методику формування спроможних громад (а відповідні зміни до Конституції України й досі не внесені), це призвело до певних, часом абсурдних, суперечностей і розбіжностей, оскільки більшість територіальних громад об'єдналися не відповідно до нормативних рекомендацій, а у самостійно визначеному форматі, зважаючи лише на матеріально-фінансові й політичні інтереси певних груп людей.

7.2. Формування об'єднаних територіальних громад України

Уже шість років в Україні триває процес децентралізації публічної влади, що включає об'єднання територіальних громад та формування їх як самодостатніх і спроможних суб'єктів місцевого самоврядування. Новосформована влада в нашій державі прикладає всі можливі зусилля (здебільшого на законодавчому рівні) з метою пришвидшення процесу об'єднання територіальних громад та забезпечення більш-менш рівномірного соціально-економічного розвитку регіонів.

За підсумками процесу укрупнення громад в Україні, у 2015 р. було утворено 159 об'єднаних територіальних громад, наприкінці 2016 р. об'єднаних громад нараховувалось 366, у 2017 р. – 665 громад, у 2018 р. – 876 громад, у 2019 р. – 1029 громад, у 2020 р. – 1469 громад. Не дивлячись на повільні темпи об'єднання територіальних громад, із кожним роком спостерігалася тенденція до збільшення їх кількості у 1,5-2 рази

В цілому, наприкінці 2019 р. в Україні майже 4,7 тис. територіальних громад сформували 1029 об'єднаних громад (42,9% від загальної кількості рад базового рівня станом на 1 січня 2015 р., без врахування тимчасово окупованих територій), водночас більше 6,2 тис. громад залишаються поки що необ'єднаними (57,1% від загальної кількості рад базового рівня станом на 1 січня 2015 р., без врахування тимчасово окупованих територій).

З-поміж чинників, що впливали на темпи об'єднання громад в Україні можна виокремити:

- особливості географічного (територіального) розташування громад;
- активна чи пасивна громадська позиція мешканців громад;
- супротив або ініціативність місцевої влади (відсутність або наявність місцевого лідера) територіальної громади;
- лобіювання інтересів окремих політичних партій, груп, бізнесу;
- обсяги ресурсних баз територіальних громад;
- демографічний стан територіальних громад;
- нерозуміння або не усвідомлення громадськістю необхідності й невідворотності процесу об'єднання територіальних громад;
- морально-психологічний та фінансово-економічний тиск осіб, зацікавлених у проведенні чи зриві реформ, що мають відбутися.

Питання та проблеми для обговорення:

1. У чому полягає головна спрямованість законопроектів про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) 2015 р. і 2019 р.?
2. Які нормативно-правові акти регламентують форми реалізації реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, визначають основні етапи, умови і процес добровільного об'єднання громад?
3. Недоліки вітчизняного нормативно-правового забезпечення процесу об'єднання територіальних громад.
4. Які були причини супротиву процесу об'єднання територіальних громад в Україні?
5. Кількість і динаміка об'єднання територіальних громад в Україні за 2015–2020 рр.
6. Рейтинг областей України щодо об'єднання територіальних громад.

Тестові завдання

1. Які відносини регулює Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»?

- 1) відносини, що виникають у процесі формування місцевого самоврядування;
- 2) відносини, що виникають у процесі становлення інститутів прямого народовладдя;
- 3) відносини, що виникають у процесі задоволення інтересів мешканців територіальних громад в усіх сферах життєдіяльності;
- 4) відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та встановлює порядок такого об'єднання.

2. Що є головною спрямованістю цього законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)?

- 1) створення конституційної основи для децентралізації влади в Україні та посилення інституту місцевого самоврядування, нарощування економічної і соціально-виробничої потужності територіальних громад;
- 2) кадрове забезпечення нової системи місцевого самоврядування, гарантування доступної, якісної освіти та медицини;
- 3) розвиток науки та інновацій на місцевому рівні;
- 4) посилення інституту місцевого самоврядування, посилення бюрократизації публічного управління на місцях.

3. Що таке об'єднана територіальна громада?

- 1) це спеціальне адміністративно-територіальне утворення, що утворилося шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст (відповідних сільських, селищних та міських рад);
- 2) це спеціальне адміністративно-територіальне утворення, що утворилося шляхом добровільного злиття кількох районів однієї області;
- 3) це спеціальне адміністративно-територіальне утворення, що утворилося шляхом добровільного створення старостинських округів;
- 4) це частина території району, на якій розташовані один або декілька населених пунктів.

4. Який рівень адміністративно-територіального устрою країни не підлягає змінам у процесі об'єднання територіальних громад?

- 1) базовий рівень;
 - 2) районний рівень;
-

- 3) обласний рівень;
- 4) правильної відповіді немає.

5. Який принцип було покладено на початку процесу побудови спроможних територіальних громад в Україні у контексті адміністративно-територіального поділу?

- 1) один район – одна громада;
- 2) рівність усіх громад;
- 3) федералізація;
- 4) одна область – одна громада.

6. В якому році закінчився процес об'єднання територіальних громад в Україні?

- 1) в 2014 р.;
- 2) в 2016 р.;
- 3) в 2017 р.;
- 4) в 2020 р.

7. Основними чинниками, що впливали на темпи об'єднання територіальних громад в Україні є:

- 1) особливості географічного (територіального) розташування громад;
- 2) супротив або ініціативність місцевої влади (відсутність або наявність місцевого лідера) територіальної громади;
- 3) лобювання інтересів окремих політичних партій, груп, бізнесу;
- 4) всі відповіді правильні.

8. Скільки областей у 2015 р. подали до Кабінету Міністрів України на затвердження свої перспективні плани формування територій громад?

- 1) 24 області;
- 2) 23 області, окрім Херсонської;
- 3) 22, області окрім Одеської та Миколаївської;
- 4) 23 області, окрім Закарпатської.

9. Які області у 2020 р. стали лідерами у процесі формування об'єднаних територіальних громад в розрізі регіонів

- 1) Закарпатська, Вінницька та Кіровоградська області;
- 2) Житомирська, Дніпропетровська та Чернігівська області;
- 3) Київська, Одеська та Харківська області;
- 4) Сумська, Вінницька та Миколаївська області.

10. В якій області на початку 2020 р. сформовано найбільшу кількість об'єднаних територіальних громад?

- 1) Черкаська;
- 2) Запорізька;
- 3) Дніпропетровська;
- 4) Одеська.

Практичні завдання:

I. Завдання-презентація. Підготувати презентацію на тему: «Розвиток сільських територій України в умовах децентралізації управління (стан, проблеми, перспективи)», об'ємом від 10 до 12 слайдів.

II. Завдання для дискусії. Враховуючи вже пройдений Україною шлях реформування місцевого самоврядування та формування об'єднаних територіальних громад, сформулювати

аргументовані відповіді на такі питання: «Чому заявлена кількість об'єднаних територіальних громад в перспективних планах формування територій громад не відповідає тій кількості громад, які нині існують в Україні? Чому процес об'єднання територіальних громад в Україні виявився доволі затяжним?».

III. Спираючись на положення чинного законодавства описати алгоритм та строки добровільного об'єднання громад в Україні.

Індивідуальні завдання:

I. Скласти логічну схему на тему: «Оптимальне нормативно-правове забезпечення процесу об'єднання територіальних громад в Україні».

II. Підготувати доповідь на одну із тем:

– Інструменти розвитку об'єднаних територіальних громад України в умовах децентралізації влади;

– Форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад в Україні.

ТЕМА 8. ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД МИКОЛАЇВЩИНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

План

- 8.1. Перспективний план формування територій громад Миколаївської області
- 8.2. Новостворені об'єднанні територіальні громади Миколаївської області за 2015–2020 рр.

Ключові слова та терміни: об'єднана територіальна громада, новостворена громада, перспективний план формування територій громад, перші місцеві вибори, правонаступництво, співробітництво територіальних громад, міжмуніципальне співробітництво, місцева рада.

8.1. Перспективний план формування територій громад Миколаївської області

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214, визначає порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим та областей. Такі плани розробляються обласними державними адміністраціями, які у подальшому мають бути схвалені відповідними обласними радами і затверджені Кабінетом Міністрів України.

Перспективні плани формування територій громад досі не реалізовані повною мірою через недотримання територіальних меж, що були визначені при підготовці проектів об'єднання, відсутність ґрунтового соціально-економічного аналізу рівня розвитку громад, неврахування культурно-етнічних й історичних особливостей громад тощо. Більше того, самі обласні ради часто з тих чи інших причин блокували прийняття рішень щодо ухвалення таких планів. У результаті громади об'єдналися незалежно від перспективних планів, які просто не здатні взяти на себе передбачені законодавством повноваження, оскільки не мають для цього відповідних ресурсів (матеріально-фінансових, кадрових, інфраструктурних, інвестиційних та ін.). Але при цьому не слід забувати, що затвердження перспективного плану не є догмою та не призводить до автоматичного об'єднання громад, оскільки він являє собою, по суті, «дорожню карту» модернізації територіальної організації системи місцевого самоврядування, її первинного суб'єкта – територіальної громади, при цьому наявна і така складова як добровільність об'єднання, яка надає право громадам об'єднуватися за власним бажанням. З огляду на це, існувала практика внесення змін до перспективних планів областей, які відповідали реальному стану об'єднання громад, зокрема, це пов'язано з тим, що відповідно до чинного законодавства для отримання додаткових повноважень та фінансових можливостей, громади повинні об'єднуватися відповідно до плану. При цьому у зв'язку з політичними впливами, складним механізмом створення об'єднаних громад простіше було «підганяти» план під об'єднання громад, а не навпаки – об'єднуватися відповідно до плану. І така практика руйнувала саму ідею розробки перспективного плану як документу, що окреслює межі формування самодостатніх територіальних громад.

Відповідно до затвердженого 8 вересня 2015 р. Кабінетом Міністрів України Перспективного плану формування територій громад Миколаївської області, передбачалося

створення лише 32 об'єднаних територіальних громад. У липні 2017 р. були внесені зміни до цього плану, відповідно до яких в Миколаївській області має бути сформовано 40 об'єднаних громад.

8.2. Новостворені об'єднані територіальні громади Миколаївської області за 2015–2020 рр.

Перспективний план формування територій громад Миколаївщини неодноразово доопрацьовувався спеціалістами Миколаївської обласної державної адміністрації. Ці зміни передбачали укрупнення та переформатування деяких об'єднаних територіальних громад. Тому що наявний об'єм ресурсів дрібних об'єднаних територіальних громад був недостатнім для забезпечення їх фінансової самодостатності та реалізації серйозних проєктів. Цих ресурсів достатньо було на покриття витрат на утримання управлінського апарату громади. Крім того, маленькі об'єднані громади є нецікавими для інвесторів, особливо іноземних, натомість, у більш масштабній за територією об'єднаній громаді можливостей реалізувати різного роду проєкти набагато більше.

Водночас представники різних територіальних громад області вносили власні пропозиції щодо того з ким їм краще об'єднуватися, мотивуючи це по-різному. Так, наприклад, Очаківська міська влада разом із деякими очільниками громад неодноразово ініціювали добровільне об'єднання територіальних громад з громадами-сусідами в одну Очаківську громаду з адміністративним центром у місті Очакові. Пояснюючи це значною економією місцевих бюджетних коштів на утримання управлінського апарату, які можна надалі направляти на розвиток самих громад.

У жовтні 2015 р. на території Миколаївської області було сформовано лише одну об'єднану громаду – Куцурубську сільську громаду, внаслідок злиття Куцурубської та Іванівської місцевих рад із селами Іванівка і Яселка. І вже 25 жовтня того ж року відбулися перші вибори у цій громаді. Через рік до Куцурубської об'єднаної громади приєдналися Дмитрівська, Острівська, Парутинська та Солончаківська сільські ради і наприкінці 2016 р. відбулися повторні перші вибори. Сьогодні Куцурубська об'єднана громада налічує 12 сіл, в яких мешкає 8 тис. людей. Ця громада стала своєрідним прикладом для наслідування іншим громадам, які прагнуть об'єднатися і соціально-економічно зростати (при цьому не лише Миколаївської області).

У 2016 р. на Миколаївщині було створено вже 18 об'єднаних громад, у 2017 р. – 9, в 2018 р. – лише 1, в 2019 р. – 13. На сьогодні в Миколаївській області сформовано 52 об'єднані громади (станом на кінець 2020 р.).

Питання та проблеми для обговорення:

1. Для чого необхідно було розробляти перспективні плани формування територій громад у процесі реформування місцевого самоврядування?
2. Перелік територіальних громад згідно із Перспективним планом формування територій громад Миколаївської області.
3. Динаміка процесу об'єднання територіальних громад Миколаївської області за 2015–2019 рр.
4. Чому процес об'єднання територіальних громад в Миколаївській області був доволі затяжним?

5. Чому не всі територіальні громади Миколаївщини об'єдналися на добровільній основі до 2020 р.?

Тестові завдання:

1. Яке місце посідає Миколаївська область у Всеукраїнському рейтингу процесу об'єднання територіальних громад?

- 1) 5;
- 2) 4;
- 3) 11;
- 4) 2.

2. Скільки об'єднаних територіальних громад сформовано на території Миколаївська область?

- 1) 52;
- 2) 42;
- 3) 32;
- 4) 4.

3. Яку об'єднану територіальну громаду було вперше сформовано на території Миколаївської області?

- 1) Миколаївську міську територіальну громаду;
- 2) Чорноморську сільську територіальну громаду;
- 3) Коблівську сільську територіальну громаду;
- 4) Куцурубську сільську територіальну громаду.

4. Відповідно до якої моделі розвивається Куцурубська об'єднана сільська територіальна громада?

- 1) поліцентричної;
- 2) централізованої;
- 3) французької;
- 4) демократичної.

5. Які є можливі варіанти утворення об'єднаних територіальних громад у межах одного району Миколаївської області?

- 1) одна громада повністю покриває район;
- 2) кілька громад повністю покривають район;
- 3) кілька громад майже покривають район та залишається кілька невеликих сільських рад, які не можуть бути окремими об'єднаними територіальними громадами;
- 4) усі відповіді правильні.

6. Хто може ініціювати об'єднання територіальних громад в Миколаївській області?

- 1) сільський, селищний або міський голова;
- 2) депутати сільської, селищної або міської ради (не менше, ніж третина загального складу);
- 3) члени територіальної громади в межах громадської ініціативи;
- 4) усі варіанти правильні.

7. Чи є будь-яка об'єднана територіальна громада Миколаївської області правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою?

- 1) так;

- 2) ні;
- 3) частково;
- 4) виключно за рішенням мешканців самої громади.

8. Який Закон України дозволяє територіальним громадам Миколаївської області об'єднувати свої зусилля для вирішення спільних господарських та інших проблем, а також реалізовувати спільні проекти розвитку?

- 1) Закон України «Про співробітництво територіальних громад»;
- 2) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- 3) Закон України «Про місцеві державні адміністрації»;
- 4) Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

9. Яке з наведених тверджень є не правильним?

- 1) наявний об'єм ресурсів дрібних об'єднаних територіальних громад є недостатнім для забезпечення їх фінансової самодостатності та реалізації серйозних проектів;
- 2) маленькі об'єднані територіальні громади є нецікавими для інвесторів, особливо іноземних;
- 3) наявний об'єм ресурсів дрібних об'єднаних територіальних громад вистачає на покриття витрат на утримання управлінського апарату громади;
- 4) у масштабній за територією об'єднаній громаді не має можливостей реалізовувати різного роду проекти.

10. Президент України на виїзному засіданні уряду в квітні 2019 р. зазначив про можливе завершення процесу об'єднання територіальних громад в Україні ...

- 1) «зверху»;
- 2) «знизу»;
- 3) «зліва»;
- 4) «назавжди».

Практичні завдання:

I. Завдання-презентація. Підготувати презентацію на тему: «Проблеми формування спроможних територіальних громад в Миколаївській області», об'ємом від 7 до 10 слайдів.

II. Завдання для дискусії. Зважаючи на вже пройдений Миколаївською областю шлях формування об'єднаних територіальних громад, надати аргументовану відповідь на питання: «Які фактори впливають на побудову спроможних територіальних громад Миколаївської області в умовах сучасних публічно-управлінських перетворень та соціально-економічного розвитку країни?».

III. Проаналізувати розвиток міжмуніципального співробітництва в Україні на прикладі Миколаївської області.

Індивідуальні завдання:

I. Скласти таблицю на тему: «Перелік спроможних громад згідно із Перспективним планом формування територій громад Миколаївської області (станом на 31 грудня 2020 р.)».

II. Підготувати доповідь на одну із тем:

- Сучасний стан та перспективи розвитку об'єднаної територіальної громади Миколаївської області (на власний вибір);
- Особливості завершення процесу об'єднання територіальних громад.

ТЕМА 9. УТВОРЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ОСНОВІ НОВІТНЬОГО ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА (Ч. 1)

План

- 9.1. Поняття та сутність місцевих виборів
- 9.2. Принципи місцевих виборів
- 9.3. Види місцевих виборів

***Ключові слова та терміни:** вибори, місцеві вибори, формування органів управління, представницький орган влади територіальної громади, народовладдя, виборчий процес, принципи виборів, голосування, волевиявлення, демократія, легітимація, кандидат, виборець, виборчий кодекс, активне та пасивне виборче право, Центральна виборча комісія, територіальна виборча комісія, призначення місцевих виборів, гендерна квота.*

9.1. Поняття та сутність місцевих виборів

У загально-філософському розумінні вибори є одним із виявів абсолютної свободи – свободи вибору. У словнику української мови «вибори» – це обрання шляхом голосування депутатів у представницькі органи держави, службових осіб та ін. Натомість, Оксфордський англійський словник тлумачить зміст цього слова як «процес, за допомогою якого населення вибирає індивідуума для державних посад».

Якщо говорити про вибори до представницьких органів об'єднаних територіальних громад, то ця категорія схожа із загальним поняттям «вибори» і означає, що під час голосування виражають свою волю лише ті громадяни, які мешкають на території відповідних громад з метою формування складу місцевих представницьких органів влади та заміщення посад керівників громад. Вибори до представницьких органів об'єднаних громад в залежності від походження назв таких органів (муніципалітет, комуна, провінція, регіон) називають по-різному. В Україні, відповідно до чинного законодавства, вибори до самоврядних представницьких органів влади називаються місцевими, котрі за своєю правовою природою є вільними та відбуваються на основі гарантованого Конституцією й іншими законами України виборчого права шляхом таємного голосування.

Правовою основою виборів до представницьких органів об'єднаних територіальних громад є Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві вибори» (закон втратив чинність від початку 2020 р., крім положень щодо організації та проведення повторних, проміжних, додаткових виборів і заміщення депутатів, обраних у багатомандатному виборчому окрузі, повноваження яких достроково припинені, що діють до наступних чергових або позачергових виборів депутатів місцевих рад), «Про статус депутатів місцевих рад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Виборчий кодекс України (прийнятий 19 грудня 2019 р. як уніфікований звід основних виборчих законів країни).

9.2. Принципи місцевих виборів

Проведення виборів до вітчизняних представницьких органів територіальних громад, у чому числі й об'єднаних, ґрунтується на міжнародно визнаних та законодавчо закріплених принципах:



Безпосередньо принцип таємності голосування у більш широкому сенсі варто розглядати у трьох аспектах:



Законодавче закріплення і суворе дотримання основоположних принципів місцевих виборів є невід'ємною частиною суспільно-політичного життя України та однією з ознак дієвості демократії на теренах нашої країни. Більше того, повна реалізація принципів виборчого процесу для українського народу є гарантією легітимації того, кого обрала більшість та суспільного спокою і впевненості у дієвості власних дій (голосів).

9.3. Види місцевих виборів

Відповідно до вітчизняного законодавства вибори до представницьких органів влади територіальних громад поділяються на чергові, позачергові, повторні, проміжні, додаткові або перші, в залежності від підстав, на основі яких вони проводяться. При цьому для кожного окремого виду місцевих виборів чітко визначено початок виборчого процесу та строк їх призначення.

Безпосередньо чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень рад, голів, старост, обраних на попередніх чергових місцевих виборах. На відміну від чергових місцевих виборів, позачергові призначаються парламентом у разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної у місті, сільської, селищної ради, сільського, селищного, міського голови, а також в інших випадках, передбачених Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Якщо говорити про повторні місцеві вибори, то такі вибори проводяться у випадку визнання чергових чи позачергових, або перших виборів недійсними або такими, що не відбулися, чи у разі визнання особи, обраної у відповідному одномандатному виборчому окрузі, такою, яка відмовилася від депутатського мандата (посади сільського, селищного, міського голови, старости).

Проміжні вибори депутатів сільської, селищної ради призначаються в одномандатному виборчому окрузі територіальною виборчою комісією у разі дострокового припинення повноважень депутата сільської, селищної ради, обраного у відповідному одномандатному виборчому окрузі.

На відміну від інших видів місцевих виборів, додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад призначаються у випадку приєднання таких рад до вже об'єднаних громад у порядку, визначеному Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Перші вибори депутатів, сільських, селищних, міських голів призначаються у разі об'єднання територіальних громад, утворення нових адміністративно-територіальних одиниць, інших змін адміністративно-територіального устрою або змін, в результаті яких утворюється новий орган місцевого самоврядування.

Питання та проблеми для обговорення:

1. Сучасне розуміння поняття «вибори».
 2. Які міжнародно-правові акти закріплюють ключові принципи виборів?
 3. Правова основа виборів до представницьких органів об'єднаних територіальних громад України.
 4. У чому полягає трьохаспектність розуміння принципу таємності голосування?
 5. Співвідношення різних видів місцевих виборів.
-

Тестові завдання

1. Місцеві вибори – це ...

- 1) насильницьке захоплення влади;
- 2) спосіб формування представницьких органів місцевого самоврядування;
- 3) продаж голосів виборців;
- 4) процес успадкування влади.

2. В якому році було прийнято Виборчий кодекс України, який визначає гарантії права громадян на участь у місцевих виборах, регулює підготовку та проведення таких виборів?

- 1) у 2015 р.;
- 2) у 2019 р.;
- 3) у 2020 р.;
- 4) такого кодексу не існує.

3. Принципами місцевих виборів є:

- 1) загальне виборче право;
- 2) вільність виборів;
- 3) рівність виборів.
- 4) усі відповіді правильні.

4. Яке із нижче наведених тверджень є правильним?

- 1) голосувати на виборах до представницьких органів громад можуть не лише громадяни України;
- 2) право голосувати на місцевих виборах мають не лише ті особи, які належать до відповідної територіальної громади;
- 3) голосувати на місцевих виборах мають право особи, які досягли 18 річного віку;
- 4) голосувати на місцевих виборах мають право недієздатні особи.

5. Що собою представляє рівність виборчого права?

- 1) участь громадян України у виборах до представницьких органів громад, кожен з яких має лише один голос, що може бути використаний тільки на одній виборчій дільниці;
- 2) участь громадян України у виборах до представницьких органів громад, кожен з яких має лише один голос, що може бути використаний на декількох виборчих дільницях;
- 3) участь іноземців у виборах до представницьких органів громад, кожен з яких має лише один голос, що може бути використаний тільки на одній виборчій дільниці;
- 4) участь громадян України у виборах до представницьких органів громад, кожен з яких має два голоси, котрі можуть бути використані тільки на одній виборчій дільниці.

6. Відповідно до чинного законодавства України представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад має становити ...

- 1) більше 35% від загальної кількості кандидатів до відповідної ради;
- 2) не менше 40% від загальної кількості кандидатів до відповідної ради;
- 3) не менше 30% від загальної кількості кандидатів до відповідної ради;
- 4) більше 40% від загальної кількості кандидатів до відповідної ради.

7. В яких аспектах слід розглядати принцип таємності голосування?

- 1) як наказ про заборону ознайомитися зі змістом вже відданих голосів до закінчення голосування;
 - 2) як гарантія виборцям, що їх волевиявлення не спричинять негативні або позитивні (заохочення за «правильний вибір») для них наслідки;
 - 3) як наказ про забезпечення секретності рішення кожного окремого виборця;
 - 4) усі відповіді правильні.
-

8. На які види поділяються вибори до представницьких органів територіальних громад?

- 1) чергові, позачергові, повторні, проміжні, додаткові та перші;
- 2) основні, спеціальні додаткові та повторні;
- 3) чергові, позачергові, строкові, безстрокові та спеціальні;
- 4) перші, повторні, додаткові, змішані та пропорційні.

9. Терміни «одномандатні» та «багатомандатні» стосуються та належать до ...

- 1) виборчих округів;
- 2) висування кандидатів;
- 3) голосування;
- 4) виконавчої гілки державної влади.

10. Чергові місцеві вибори призначаються не пізніше ніж за ... днів до дня виборів, а виборчий процес розпочинається за ... днів до їх проведення.

- 1) 90, 80;
- 2) 90, 50;
- 3) 25, 14;
- 4) 30, 15.

Практичні завдання

I. Завдання-презентація. Дослідити іноземний досвід організації та проведення місцевих виборів до представницьких органів влади. На основі зібраного матеріалу підготувати презентацію на тему: «Іноземний досвід організації функціонування інституту місцевих виборів», об'ємом від 7 до 10 слайдів.

II. Завдання для дискусії. Спираючись на положення діючого виборчого законодавства та беручи до уваги сучасне військово-політичне становище України, надати аргументовану відповідь на питання: «Чому в Україні право голосувати на місцевих виборах мають лише ті особи, які належать до відповідної територіальної громади та мешкають у межах відповідного територіального округу, що прямо підтверджується реєстрацією місця проживання у паспортах таких осіб?».

III. Враховуючи різні вітчизняні й іноземні наукові тлумачення поняття «вибори», надати власне визначення цього терміну.

Індивідуальні завдання.

I. Скласти логічну схему на тему: «Принципи місцевих виборів».

II. Підготувати доповідь на одну із тем:

- Концептуальні основи місцевих виборів як одного із демократичних інститутів сучасності;
- Особливості утворення представницьких органів об'єднаних територіальних громад України на основі новітнього виборчого законодавства;
- Досвід утворення представницьких органів влади в країнах Європейського Союзу.

ТЕМА 10. УТВОРЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ОСНОВІ НОВІТНЬОГО ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА (Ч. 2)

План

- 10.1. Загальний склад місцевих рад
- 10.2. Загальні аспекти організації та проведення місцевих виборів
- 10.3. Переваги та недоліки проведення останніх місцевих виборів в Україні відповідно до новітнього виборчого законодавства

Ключові слова та терміни: представницька демократія, місцеві вибори, місцева рада, виборець, депутат місцевої ради, загальний склад місцевої ради, голова місцевої ради, виборчий округ, одномандатний та багатомандатний виборчий округ, виборча система, мажоритарна, пропорційна та змішана виборчі системи, Центральна виборча комісія, територіальна виборча комісія, політична партія, вотум недовіри, виборчий бюлетень, передвиборна агітація.

10.1. Загальний склад місцевих рад

Відповідно до ст. 197 Виборчого кодексу України «загальний склад сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради становить при чисельності виборців, які належать до територіальних громад сіл, селищ, міст, проживають на території району в місті, району, області:

- до 1 тисячі виборців – 12 депутатів;
- від 1 тисячі до 3 тисяч виборців – 14 депутатів;
- від 3 тисяч до 5 тисяч виборців – 22 депутати;
- від 5 тисяч до 20 тисяч виборців – 26 депутатів;
- від 20 тисяч до 50 тисяч виборців – 34 депутати;
- від 50 тисяч до 100 тисяч виборців – 36 депутатів;
- від 100 тисяч до 250 тисяч виборців – 42 депутати;
- від 250 тисяч до 500 тисяч виборців – 54 депутати;
- від 500 тисяч до 1 мільйона виборців – 64 депутати;
- від 1 мільйона до 2 мільйонів виборців – 84 депутати;
- понад 2 мільйони виборців – 120 депутатів».

У разі якщо кількість депутатів для районної ради, є меншою, ніж кількість сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, територіальні громади яких розташовані в межах відповідного району, загальний склад такої районної ради дорівнює кількості відповідних сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад.

Загальний склад сільської, селищної ради об'єднаної територіальної громади збільшується понад зазначену вище кількість депутатів, внаслідок проведення додаткових виборів на кількість новоутворених одномандатних виборчих округів, яка визначається як відношення кількості виборців громад, що приєдналися, до суми кількості виборців громади, до якої приєдналися та кількості виборців громад, що приєдналися помноженої на загальний склад ради, визначений законом, але не менше кількості приєднаних громад.

10.2. Загальні аспекти організації та проведення місцевих виборів

Відповідно до Виборчого кодексу України вибори до органів місцевого самоврядування проводяться одночасно за трьома виборчими системами. Перша із них – це мажоритарна система «відносної більшості в багатомандатних виборчих округах (вибори депутатів сільських/селищних, міських, (міста за кількістю виборців до 90 тис. осіб) рад та районних у містах рад), на які поділяється територія відповідно села, селища, міста, територія утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної сільської, селищної, міської громади, територія району в місті, а також в єдиному сільському, селищному, міському виборчому окрузі (вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб) голови та старости села, селища), що збігається відповідно з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної громади».

Другою виборчою системою місцевих виборів є мажоритарна система «абсолютної більшості в єдиному міському виборчому окрузі (вибори міського голови (міста з кількістю виборців 90 тис. і більше осіб)), що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської громади». Для отримання перемоги на виборах за такою системою, кандидатуві необхідно набрати 50% й один голос у першому турі, або перемогти свого опонента в другому турі не менше ніж із таким самим результатом (50% + 1 голос).

До третьої виборчої системи формування органів місцевого самоврядування належить система «пропорційного представництва за відкритими виборчими списками кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міста з кількістю виборців 90 тис. і більше осіб) у багатомандатних виборчих округах, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається із територією Автономної Республіки Крим, області, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної міської громади, від регіональних (республіканських в Автономній Республіці Крим, обласних, міських) організацій політичних партій». Керуючись умовою пропорційної системи депутатські мандати у відповідних виборчих округах отримують лише ті кандидати в депутати, які за результатами виборів набрали не менше 5% голосів виборців по відношенню до загальної їх кількості відданих за місцеві політичні партії.

10.3. Переваги та недоліки проведення останніх місцевих виборів в Україні відповідно до новітнього виборчого законодавства

Місцеві вибори проводяться одночасно за трьома виборчими системами, кожна з яких викликає низку запитань та спричинює низку проблем. Для їх розв'язання необхідно ґрунтовно і раціонально підходити до внесення змін у нещодавно прийнятий Виборчий кодекс України та інші супутні нормативно-правові акти, враховуючи національні особливості й іноземний досвід, а також часові межі щодо можливості змінювати виборче законодавство. Оскільки вітчизняне виборче законодавство щоразу показує свою правову недієздатність у вирішенні певних питань в організації і проведенні місцевих виборів, особливо перших виборів в об'єднаних територіальних громадах. Як наслідок, на сьогодні ми маємо значні прогалини і колізії у виборчому законодавстві та негативне ставлення мешканців

територіальних громад до самих виборів, що спричинене також і соціально-політичною й законодавчою нестабільністю у державі. Усе це у сукупності спотворює реалізацію принципів організації та проведення місцевих виборів у новостворених об'єднаних громадах, нівелює можливі позитивні результати від проведення таких виборів, а також гальмує врегулювання питань місцевого значення. З урахуванням цього потрібно змінювати саме ставлення до місцевих виборів як до одного із найважливіших форм демократії та реальної можливості громадян здійснювати публічне управління на місцях, чітко врегулювати на законодавчому рівні питання організації та проведення місцевих виборів в об'єднаних громадах. До цього ще можна додати загально-масштабну популяризацію необхідності й важливості місцевих виборів та участі населення у них, доведення до відома громадян конституційно-правових засад організації та проведення таких виборів у доступний і зрозумілий для них спосіб.

Питання та проблеми для обговорення:

1. Який важливий аспект, окрім принципів виборчого процесу, має бути в організації та проведенні місцевих виборів?
2. Співвідношення чисельності виборців – мешканців територіальних громад сіл, селищ, міст до кількості депутатів у відповідній місцевій раді.
3. Які є види виборчих систем в Україні?
4. У чому полягає різниця між мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах та мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному міському виборчому окрузі?
5. У чому полягають особливості процедури організації і проведення виборів до представницьких органів об'єднаних територіальних громад?
6. Недосконалість вітчизняного виборчого законодавства щодо організації та проведення місцевих виборів.

Тестові завдання:

1. Відповідно до Виборчого кодексу України вибори до органів місцевого самоврядування проводяться одночасно за ...

- 1) трьома виборчими системами;
- 2) двома виборчими системами;
- 3) п'ятьма виборчими системами;
- 4) шістьма виборчими системами.

2. Мажоритарна виборча система абсолютної більшості передбачає, що:

- 1) обраним вважається кандидат, який отримав найбільшу кількість голосів виборців, котрі взяли участь у голосуванні, а у випадку рівності голосів питання вирішується шляхом жеребкування;
- 2) обраним вважається кандидат, за якого проголосувало не менше 70% виборців, що прийшли на вибори;
- 3) обраним вважається кандидат, за якого проголосувало більше половини виборців, котрі прийшли на вибори, тобто 50 % + 1 голос;
- 4) обраним вважається кваліфікована більшість голосів виборців, яка є більшою за абсолютну.

3. Що таке абсентеїзм?

- 1) це порушення законодавства про вибори;
- 2) це відсутність активного права на участь у виборах;

- 3) це відсутність пасивного права на участь у виборах;
- 4) це неприйняття участі у виборах виборцями.

4. Однією з умов для призначення виборів до представницьких органів об'єднаних територіальних громад є наявність ...

- 1) погодження із центральними органами виконавчої влади;
- 2) агітаторів на підготовку та проведення перших місцевих виборів;
- 3) у Центральній виборчій комісії бюджетних призначень за відповідною бюджетною програмою;
- 4) конституційного рішень про призначення місцевих виборів.

5. За якою виборчою системою відбуваються вибори депутатів сільських/селищних, міських, (міста за кількістю виборців до 90 тис. осіб) рад та районних у містах рад?

- 1) мажоритарна система відносної більшості в багатомандатних виборчих округах;
- 2) мажоритарна система абсолютної більшості в єдиному міському виборчому окрузі;
- 3) пропорційне представництво за відкритими виборчими списками кандидатів у депутати;
- 4) змішаною.

6. У кожному виборчому окрузі може бути обрано не менше ... і не більше ... депутатів.

- 1) не менше 2 і не більше 4;
- 2) не менше 3 і не більше 5;
- 3) не менше 2 і не більше 5;
- 4) не менше 2 і не більше 6.

7. Скільки голосів виборців треба набрати, щоб стати головою села?

- 1) порівно з іншими кандидатами;
- 2) на один голос більше від кандидата, який посяде друге місце;
- 3) менше на один голос від кандидата, який посяде перше місце;
- 4) на два голоси більше від кандидата який посяде третє місце.

8. Що вперше у 2020 р. було запроваджено відповідно до Виборчого кодексу України?

- 1) однаковий вік всіх кандидатів;
- 2) гендерні квоти;
- 3) голосування з 14 років;
- 4) фінансові квоти.

9. Яке з наведених тверджень є не правильним?

- 1) участь громадян України у перших місцевих виборах є примусовою;
- 2) організація і проведення місцевих виборів здійснюється публічно та відкрито;
- 3) чергові вибори проводяться одночасно на всій території України, крім випадків встановлених Конституцією та законами України;
- 4) виборчий процес завершується офіційним оприлюдненням результатів місцевих виборів у порядку, передбачених вітчизняним законодавством.

10. За скільки днів розпочинається виборчий процес до дня перших місцевих виборів?

- 1) за 60 днів;
- 2) за 70 днів;
- 3) за 50 днів;
- 4) за 30 днів.

Практичні завдання

I. Завдання-презентація. Передвиборна агітація являє собою здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за того чи іншого кандидата (партію). Враховуючи це підготувати презентацію на тему: «Передвиборна агітація як один із ефективних механізмів впливу на суспільну свідомість у процесі підготовки та проведення місцевих виборів», об'ємом від 10 до 12 слайдів.

II. Завдання для дискусії. Проаналізувати вітчизняний й іноземний досвід проведення виборів та надати аргументовану відповідь на питання: «Чому в Україні у виборчих бюлетенях відсутня графа «Проти всіх» та як це безпосередньо впливає на вибір громадян?».

Індивідуальні завдання.

I. Скласти логічну схему на тему: «Види виборчих систем в Україні».

II. Підготувати доповідь на одну із тем:

- Місцеві вибори в Україні: існуючі проблеми та способи їх вирішення;
- Організація та проведення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів.

ТЕМА 11. ТЕРИТОРІАЛЬНА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

План

- 11.1. Проблеми та недоліки адміністративно-територіального устрою України
- 11.2. Науково-теоретичні підходи до формування адміністративно-територіального поділу України в умовах реформування
- 11.3. Критерії та характерні ознаки нової оптимальної територіальної основи місцевого самоврядування
- 11.4. Адміністративно-територіальний поділ України відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади
- 11.5. Сучасна модифікація районів областей України

Ключові слова та терміни: децентралізація, територія, адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, область, район, громада, регіональна політика, принципи повсюдності і територіальності, територіальна доступність, локалізація, пропорційність, компактність, просторова організація органів місцевого самоврядування, населений пункт, автономія, базовий, районний і регіональний адміністративно-територіальні рівні.

11.1. Проблеми та недоліки адміністративно-територіального устрою України

Раніше існуючий адміністративно-територіальний устрій України являв собою складну неупорядковану чотириступеневу ієрархічну структуру, якій притаманно чимало неточностей і суперечностей. Наприклад, одні й ті ж адміністративно-територіальні одиниці належали як до третього, так і до четвертого рівня ієрархії. Також це різноманіття адміністративно-територіальних одиниць третього та четвертого рівнів, що, у свою чергу, ускладнювало адміністративно-територіальну схему по горизонталі.

На сьогодні майже всі адміністративно-територіальні одиниці розвиваються нерівномірно, що спричинено, перш за все, неоднаковими стартовими умовами такого розвитку для більшості регіонів: різне ресурсне забезпечення, географічне положення, значні відмінності у розвитку і функціонуванні господарського комплексу, співвідношення кількості і щільності населення та ін. Окрім того, існуючому адміністративно-територіальному устрою України притаманні такі недоліки як:

великі диспропорції між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня як за територією, так і за кількістю населення;

розривність території адміністративно-територіальних одиниць, наявність анклавів та ексکلавів;

віддаленість органів влади від об'єкта управління. Ця віддаленість має два аспекти: просторова та організаційна. І якщо просторова віддаленість проявляється у наявності своєрідних анклавів чи ексکلавів у різних регіонах України, то організаційна віддаленість пов'язана зі збереженням статусу районного центру в містах обласного значення. У результаті досить часто районні органи влади та значна частка установ соціально-побутової інфраструктури перебувають за межами власних адміністративно-територіальних одиниць;

нерівномірна доступність та віддаленість до адміністративного центру адміністративно-територіальної одиниці;

невідповідність просторової організації органів місцевого самоврядування з організацією мережі територіальних органів центральних органів виконавчої влади, що організаційно не входять у структуру місцевих державних адміністрацій;

недосконалість понятійного апарату (наприклад, підміна розуміння таких понять як: територіальна громада, автономія, федералізація, адміністративно-територіальна одиниця, населений пункт та ін.).

Окреслені проблеми нинішнього адміністративно-територіального устрою виникли не сьогодні, вони є спадщиною, яка дісталася Українській державі ще від Радянського Союзу. Попри чисельні обговорення і пропозиції протягом усіх років незалежності нашої країни ці проблеми так і залишилися не вирішеними. Проте сьогодні в Україні знову активізувалася робота з формування єдиної державної політики стосовно реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. Адже, наразі існує нагальна проблема щодо побудови спроможних територіальних громад та розвитку місцевого самоврядування.

11.2. Науково-теоретичні підходи до формування адміністративно-територіального поділу України в умовах реформування

За роки незалежності в Україні сформувалися два основних підходи щодо створення оптимальної територіальної основи місцевого самоврядування. Прихильники одного із цих підходів пропонують будувати нову адміністративно-територіальну систему, виходячи з принципу історичних субетносів. Згідно із цим принципом, адміністративний устрій країни має складатися із 11 земель, наділеними досить широкими правами в галузі самоврядування, які виникли історично і мали приблизно однаковий склад населення.

Сутність іншого підходу полягає у створенні, замість 24 дрібних областей, вісім потужних територіально-адміністративних утворень, що на думку деяких науковців, забезпечило б максимальний психологічний комфорт великим масам людей зі спільним менталітетом. Якщо бути конкретнішим, то територію країни можна поділити на: Автономну Республіку Крим, Донецький, Карпатський, Київський, Подільський, Поліський, Придніпровський, Причорноморський і Слобожанський край. Саме така модель територіальної реформи, на думку дослідників, забезпечила б чітку вертикаль виконавчої влади, консолідувала грошово-фінансові ресурси, у разі скоротила бюрократичний апарат, а отже, межі й наявний потенціал тотальної корупції. Завдяки такій територіальній оптимізації значно зросла б інтенсивність і тіснота внутрішньо-регіональних зв'язків, відчутно зменшилась кількість депресивних регіонів, більш менш зрівнявся рівень соціально-економічного розвитку регіонів.

Поряд із цими підходами, існують й інші варіанти адміністративно-територіальної реформи і відповідно побудови нової територіальної основи місцевого самоврядування в Україні. Одним із таких варіантів є дворівневий адміністративний поділ: громада-округ, за яким центром округу стають економічні, освітні й культурні центри, із виключенням районної ланки. Але подібний поділ за наявних умов в Україні може спричинити, перш за все, невдоволення з боку самого населення, оскільки, такий варіант реформування повністю відірваний від вітчизняних історичних та соціально-етнічних традицій нашої держави. До того ж, це може спричинити ускладнення публічного управління територіями і їх подальшого соціально-культурного і економічного розвитку.

Пропонується також створити кілька управлінських одиниць (близько 10) на базі економічних регіонів, сформованих ще в радянські часи. Один із таких варіантів ґрунтується на французькій моделі і передбачає перехід до двоступеневої системи: планується усунути обласний та районний рівні і створити округи на базі 5-6 сучасних районів (площа 7-9 тис. кв. км. і населення 500-800 тис. осіб). Одиницею нижчого рівня має стати волость (10-15 тис. осіб), на кожний округ яких їх має припадати 15-25.

На відміну від зазначених варіантів реформування, в основу яких покладено укрупнення регіонів тим чи іншим способом, є й такі проекти, які взагалі пропонують роздібнити існуючі області, тим самим ліквідувати зародки регіонального сепаратизму в країні.

Враховуючи викладене, можна узагальнити, що при побудові оптимальної територіальної основи місцевого самоврядування не варто ігнорувати думку тих географів, які вважають, що існуючий поділ території України на області є в цілому вдалим. При цьому вони роблять акцент не на межі областей, окреслення яких в окремих випадках є недоречним, а саме на їх загальну кількість і взаємоприлягання однієї до іншої. До того ж, як зазначає Т.В. Кучеренко, сучасні адміністративно-територіальні одиниці відповідають розмірам України, ієрархії соціально-економічних центрів і співвідносяться з одиницями регіоналізованих країн Європи, особливо таких держав, як Франція, Італія, Іспанія.

11.3. Критерії та характерні ознаки нової оптимальної територіальної основи місцевого самоврядування

Нова територіальна основа місцевого самоврядування, як найбільш оптимальна для сучасних реалій, повинна відповідати таким критеріям як:

- локалізація (реалізація інтересів територіальної громади, яка повинна існувати лише в межах одного населеного пункту);
- доступність органів місцевого самоврядування для громадян-мешканців відповідної територіальної громади у будь-який час, зважаючи на їх територіальну приналежність;
- підконтрольність органів та посадових осіб місцевого самоврядування населенню – мешканцям територіальної громади.

Адміністративно-територіальний устрій з оптимальною територіальною основою місцевого самоврядування можна охарактеризувати за допомогою наступних ключових ознак:

1) пропорційність – характеризується відсутністю диспропорцій у регіонах щодо території, густоти населення, соціально-економічного та наукового потенціалу, ступеня промислового, культурного та туристичного розвитку, кількість адміністративно-територіальних одиниць кожного рангу ієрархії має вписуватися в «межі оптимальності»;

2) компактність – адміністративно-територіальні одиниці повинні бути компактними щодо території, без анклавів та віддалених відступів;

3) спадкоємність – означає, що межі адміністративно-територіального поділу за змогою повинні зберігати наявні межі інфраструктур та комунікацій і не бути перерваними;

4) необхідність «критичної маси» – наявність достатньої фінансово-економічної бази адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення нормального функціонування органів місцевого самоврядування та забезпечення населення відповідними якісними послугами;

5) взаємодоповнювання – означає, що в адміністративно-територіальних одиницях повинні дотримуватися пропорції між багатими та бідними районами, вузькоспеціалізованими населеними пунктами та територіями з різноманітними функціями;

6) гнучкість та адаптивність – новосформований адміністративно-територіальний устрій держави має бути легко та адекватно пристосований до будь-яких змін у суспільстві (технологічних, економічних);

7) саморегулювання–формування нової територіальної основи місцевого самоврядування повинно відбуватися демократичним шляхом з урахуванням історичних традицій розвитку самої держави, культурних відмінностей та національних особливостей її регіонів;

8) перспективність – перехід на новий рівень у сфері реформування адміністративно-територіального устрою країни та побудови спроможних територіальних громад, шляхом усвідомлення потенційних змін у процесі соціально-економічного розвитку територій з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних та демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

11.4. Адміністративно-територіальний поділ України відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади

Згідно із Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні адміністративно-територіальний устрій складається із трьох рівнів:

базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади);

районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони);

регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь).

Крім того в документі зазначається, що територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною і у її межах не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня. При цьому, територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади.

Інакше кажучи Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні замість існуючої чотирьохступеневої системи пропонує залишити трирівневий адміністративно-територіальний поділ: область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування. Оптимальною територіальною основою місцевого самоврядування базового рівня має бути територія, на якій забезпечується 30-ти хвилинна доступність будь-якого мешканця до основних публічних послуг (медична, пожежна, правоохоронна й правозахисна допомога, освітні послуги та ін.). За розрахунками, це може бути забезпечено у середньому в межах 20-ти кілометрової відстані від населених пунктів до адміністративного центру територіальної громади.

11.5. Сучасна модифікація районів областей України

17 липня 2020 р. Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів». Згідно з цим документом було ліквідовано 490 районів і тепер в Україні налічується 136 районів (17 з них – в анексованому Криму та на непідконтрольних Києву територіях Донбасу). Постановою визначено, що межі районів встановлюються по зовнішній межі територій сільських, селищних, міських територіальних громад, які входять до складу відповідного району.

Безпосередньо реорганізація районів розпочалася з грудня 2020 р., після того, як набув чинності закон про розмежування повноважень і ресурсів між районами та громадами. Наразі

триває перехідний період до середини 2021 р., з метою, щоб процес зміни адміністративно-територіального устрою був максимально непомітним для людей, а якість і доступність послуг, що надавалися на районному рівні, не знизилася.

Попри укрупнення, деякі райони мають понад мільйон мешканців, а деякі – менш ніж сто тисяч. Так, наприклад, найбільшим районом став Дніпровський із кількістю населення 1,179 млн людей, а найменшим – Верховинський із кількістю населення 30 тис. людей.

За задумом децентралізації, роль об'єднаних територіальних громад має зростати, а роль районів суттєво зменшитись. При цьому укрупнення районів дозволить зменшити витрати на районні ради та районні державні адміністрації, більша частина з яких просто зникне.

Питання та проблеми для обговорення:

1. На яких принципах має ґрунтуватися територіальна основа місцевого самоврядування?
2. Які недоліки притаманні існуючому адміністративно-територіальному устрою України?
3. Наслідки недосконалості сучасного адміністративно-територіального устрою Української держави.
4. Сучасний розподіл територіальних громад за чисельністю населення.
5. Досвід яких іноземних країн є показовими для України щодо побудови оптимальної територіальної основи місцевого самоврядування?
6. Оновлений районний поділ Миколаївської області.

Тестові завдання:

1. Територіальна основа місцевого самоврядування спроможних територіальних громад – це ...

- 1) певна територія, яка фактично окреслює межі територіальної громади;
- 2) своєрідний компонент внутрішньої територіальної організації держави;
- 3) юрисдикція територіальних громад як об'єктів місцевого самоврядування;
- 4) передбачені відповідними законами особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих місцевостях.

2. Відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою складають ...

- 1) райони, міста, райони в містах, селища і села;
- 2) Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села;
- 3) області, райони, міста, райони в містах, селища і села;
- 4) міста, селища і села.

3. З яких рівнів складається адміністративно-територіальний устрій в Україні відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади?

- 1) базовий, районний, місцевий;
- 2) базовий, додатковий, обласний;
- 3) загальний, спеціальний, регіональний;
- 4) базовий, районний, регіональний.

4. Що належить до «базового» рівня адміністративно-територіального устрою України?

- 1) район;

- 2) область;
- 3) територіальна громада;
- 4) село.

5. Де насамперед мають відобразитися всі зміни щодо адміністративно-територіального устрою та територіальної основи місцевого самоврядування України?

- 1) у Конституції України;
- 2) Законі України «Про місцеві державні адміністрації»;
- 3) на сайтах органів місцевого самоврядування;
- 4) у засобах масової інформації.

6. Яке з наведених тверджень не належить до недоліків адміністративно-територіального устрою України?

- 1) складна, ієрархічно невпорядкована чотириступенева структура;
- 2) надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на базовому рівні;
- 3) значні диспропорції між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня як за територією, так і за кількістю населення;
- 4) велика кількість транспортних коридорів.

7. Якому критерію повинна відповідати нова територіальна основа місцевого самоврядування, як найбільш оптимальна для сучасних реалій?

- 1) підконтрольність органів та посадових осіб місцевого самоврядування державі;
- 2) диспропорційність територій громад;
- 3) недоступність органів місцевого самоврядування для мешканців відповідної громади зважаючи на їх територіальну приналежність;
- 4) локалізація (реалізація інтересів територіальної громади, яка повинна існувати лише в межах одного населеного пункту).

8. Які два аспекти має включати віддаленість органів влади від об'єкта управління?

- 1) просторова та організаційна;
- 2) організаційна та практична;
- 3) просторова та політична;
- 4) економічна та ресурсна.

9. Що означає принцип повсюдності?

- 1) місцеве самоврядування має здійснюватися на всій території держави;
- 2) гнучкість та адаптивність місцевого самоврядування;
- 3) юрисдикція територіальної громади поширюється на всю територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці і здійснюється на тих територіях, які відмежовані одна від одної;
- 4) правильної відповіді не має.

10. В якому році Верховна Рада України прийняла постанову «Про утворення та ліквідацію районів»?

- 1) у 2019 р.;
- 2) у 2014 р.;
- 3) у 2020 р.;
- 4) у 2012.

Практичні завдання

I. Завдання-презентація. У результаті прийняття Верховною Радою України Постанови «Про утворення та ліквідацію районів» в липні 2020 р. було сформовано в Миколаївській області 4 райони, замість 19. Нові райони створювали відповідно до чіткої методики формування субрегіонального рівня, орієнтуючись на стандарти і критерії Європейського Союзу. Один із таких критеріїв – кількість населення (в районі має проживати не менше 150 тис. осіб). Враховуючи зазначене, необхідно підготувати презентацію на тему: «Адміністративно-територіальний поділ Миколаївської області до та після реформування», об’ємом від 5 до 7 слайдів.

II. Завдання для дискусії. Проаналізувати адміністративно-територіальний устрій України до та після його модифікації та сформулювати аргументовану відповідь на питання: «Яку адміністративно-територіальну ланку в Україні доцільно було реформувати?».

III. Тезисно вказати ключові ознаки адміністративно-територіального устрою з оптимальною територіальною основою місцевого самоврядування.

Індивідуальні завдання.

I. Скласти таблицю на тему: «Система адміністративно-територіального устрою України: розподіл громад і районів по областях».

| Назва області | Кількість районів | Кількість громад |
|---------------|-------------------|------------------|
|---------------|-------------------|------------------|

II. Підготувати доповідь на одну із тем:

- Трирівневий адміністративно-територіальний поділ України;
- Концептуальні основи формування адміністративно-територіального поділу України в умовах реформування;
- Іноземний досвід формування оптимальної територіальної основи місцевого самоврядування.

ТЕМА 12. СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

План

- 12.1. Місцеві ради спроможних територіальних громад
- 12.2. Структура місцевої ради та форми її діяльності
- 12.3. Функції сільської, селищної і міської ради
- 12.4. Правовий статус та повноваження сільського, селищного та міського голови
- 12.5. Виконавчі органи місцевих рад
- 12.6. Інститут старостату

Ключові слова та терміни: спроможна територіальна громада, територіальна організація влади, місцеве самоврядування, система місцевого самоврядування, орган місцевого самоврядування, представницький орган влади, місцева рада, сільська, селищна і міська рада, сесія, пленарне засідання, депутатський корпус, сільський, селищний і міський голова, виконавчий орган місцевої ради, виконавчий комітет, староста, старостинський округ.

12.1. Місцеві ради спроможних територіальних громад

Місцеві ради є представницькими колегіальними органами загальної компетенції територіальних громад, які складаються із обраних безпосередньо населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці депутатів. Місцеві ради, як головні носії самоврядних повноважень, виступають однією із форм участі громади в управлінні суспільними справами, виражаючи волю громади, шляхом прийняття від її імені рішень, що мають загальнообов'язковий характер.

Місцевим радам притаманні такі ознаки:

- 1) колегіальність (управління й прийняття рішень здійснюється групою осіб – місцевими депутатами);
- 2) наявність «кредиту довіри» від населення, що мешкає на території відповідної громади;
- 3) повсюдність діяльності на всій території відповідної громади;
- 4) представництво інтересів відповідної територіальної громади, зокрема, виражають волю всього населення громади, надаючи їй загальнообов'язкового характеру і здійснюючи в такий спосіб місцеву владу, а також приймають рішення від її імені;
- 5) посідають провідне місце у системі органів місцевого самоврядування;
- 6) є органами загальної компетенції, до відання яких належать всі питання, що вимагають нормативного регулювання;
- 7) у своїй діяльності поєднують місцеві інтереси з державними.

Усі існуючі місцеві ради в Україні можна умовно поділити на три групи. До першої належать сільські, селищні, міські ради – так звані ради «базового рівня». Їм притаманні такі характерні риси як: представлення територіальних громад відповідного села, селища або міста; утворення власного виконавчого органу; здійснення комплексу повноважень із забезпечення поточної життєдіяльності населеного пункту; місцеві ради очолює виконавчий

орган та головує на їх засіданнях сільський, селищний, міський голова, який обирається на прямих виборах. До другої групи належать районні в містах ради, які є представницькими органами внутрішньо-міських громад, водночас не виступають самостійними суб'єктами місцевого самоврядування. Третю групу представляють районні та обласні ради, які мають іншу, ніж сільські, селищні та міські ради правову природу.

12.2. Структура місцевої ради та форми її діяльності

Місцеві ради складаються із депутатів, які обираються мешканцями відповідного села, селища, міста, району в місті, району, області на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Загальний склад місцевих рад визначається відповідно до Виборчого кодексу України. При цьому рада вважається повноважною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради. У разі якщо склад місцевої ради становить менше двох третин, то до обрання необхідної кількості депутатів повноваження продовжує здійснювати рада попереднього скликання. У разі дострокового припинення повноважень деяких депутатів, внаслідок чого склад ради становить менш як дві третини депутатів, то до обрання необхідної кількості депутатів така рада вважається повноважною за наявності більше половини депутатів від загального її складу.

Місцеві ради працюють сесійно. Сесія складається із пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій.

Перша сесія новообраної місцевої ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через два тижні після реєстрації новообраних депутатів ради в кількості, яка забезпечує повноважність складу ради. Наступні сесії скликаються відповідною головою місцевої ради у міру необхідності, але не менше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності – не рідше ніж один раз на місяць.

12.3. Функції сільської, селищної і міської ради

У функціях представницьких органів місцевих рад найбільш повно розкривається соціальне призначення місцевого самоврядування, вони є своєрідною основою, з якої випливають повноваження, форми й методи діяльності рад.

Відповідно до різних сфер діяльності місцевих рад розрізняють такі їх функції:

- політичні – вирішення політичних питань місцевого значення, пов'язаних з реалізацією різноманітних форм народного волевиявлення;
 - економічні – вирішення економічних питань місцевого значення;
 - соціальні та культурні – прийняття і реалізації програм соціального й культурного значення, управління закладами соціально-культурного призначення, вирішення соціальних і культурних питань на території відповідної ради;
 - екологічні – прийняття програм охорони навколишнього середовища та участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм.
- За способами й засобами діяльності місцевих рад розрізняють такі їх функції як:
- представницька – управління державними і громадськими справами;
 - нормотворча – прийняття і скасування актів управління місцевих рад;
 - фінансово-бюджетна – прийняття і контроль за виконанням місцевих бюджетів, встановлення місцевих податків і зборів тощо;

- контрольна – контроль за діяльністю органів, посадових осіб, установ і організацій, розташованих на території відповідної ради, захист інтересів, прав і свобод населення тієї чи іншої громади;
- матеріально-технічна – управління об'єктами комунальної власності, інфраструктурними ресурсами (об'єктами) сіл, селищ, міст, що входять до складу відповідної ради.

12.4. Правовий статус та повноваження сільського, селищного та міського голови

Сільський, селищний та міський голова є головними посадовими особами відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища чи міста.

Сільський, селищний і міський голова обираються відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування у порядку, визначеному законом, і здійснюють свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень голів місцевих рад становить 5 років.

Сільський, селищний і міський голова очолюють виконавчі комітети відповідних місцевих рад та головують на їх засіданнях.

Очільники місцевих рад не можуть бути депутатами будь-якої ради, суміщати службову діяльність з іншими посадами, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю.

На сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус місцевих депутатів, якщо інше не встановлено законом. Вони є повноваженими очільниками рад з моменту оголошення відповідною сільською, селищною чи міською виборчою комісією на пленарному засіданні місцевої ради рішення про їх обрання. А складають свої повноваження – у момент вступу на ці посади інших, обраних відповідно до закону осіб, крім випадків дострокового припинення їх повноважень (у випадку хвороби чи смерті).

Голови місцевих рад здійснюють широкий спектр функцій, спрямованих на забезпечення життєдіяльності самих громад в межах наданих їм законом повноважень Це розпорядчі та представницькі повноваження, повноваження з організації роботи місцевої ради, повноваження щодо забезпечення законності, охорони прав і свобод людини і громадянина на території відповідної ради тощо. Тому надзвичайно важливим є питання рівня їх кваліфікації, який повинен системно підвищуватися. Для вирішення цього питання в Україні створено спеціальні навчальні заклади, які готують магістрів публічного управління за спеціальністю «Міське самоврядування», розроблено цілу низку необхідних кваліфікаційних програм для підготовки таких осіб.

Сільський, селищний та міський голова несуть відповідальність за свою діяльність перед відповідною територіальною громадою і державою, а також юридичними і фізичними особами.

12.5. Виконавчі органи місцевих рад

На сьогодні, реальної ваги органам місцевого самоврядування надає наявність у них саме виконавчих органів. У ст. 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її

створення) ради є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Персональний склад такого комітету затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – за пропозицією голови відповідної ради.

Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу відповідних комітетів входять також секретарі та старости.

Сільський, селищний, міський голова та голова районної у місті ради очолюють відповідні виконавчі комітети.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 мешканців, за рішенням відповідної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює одноособово сільський голова.

До ключових завдань виконавчих органів місцевих рад можна віднести:

- дотримання норм чинного законодавства;
- забезпечення законності та правопорядку;
- дотримання прав і свобод громадян;
- виконання програм соціально-економічного та національно-культурного розвитку, охорони довкілля тощо;
- здійснення підготовки та виконання місцевого бюджету;
- формування звіту про виконання бюджету і відповідних програм;
- взаємодія з іншими органами публічної влади.

12.6. Інститут старостату

Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови.

Староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради і працює в ньому на постійній основі.

Порядок організації роботи старости визначається Законом України «Про місцеве самоврядування» та іншими законами, а також Положенням про старосту, затвердженим сільською, селищною, міською радою.

До кола повноважень старости належить:

- 1) представлення інтересів мешканців відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;
- 2) участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях їх постійних комісій;
- 3) надання допомоги мешканцям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;
- 4) участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням;

5) участь у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу;

6) внесення пропозицій до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб;

7) участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу;

8) участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу та ін.

При здійсненні наданих повноважень староста є відповідальний і підзвітний відповідній місцевій раді та підконтрольний сільському, селищному, міському голові. Староста не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед радою, а на вимогу не менш як третини депутатів – у визначений радою термін.

Повноваження старости можуть бути достроково припинені за рішенням відповідної ради.

Питання та проблеми для обговорення:

1. Наукові тлумачення поняття «система місцевого самоврядування».
2. Яку внутрішню будову має сучасна система місцевого самоврядування України?
3. Які ознаки притаманні місцевим радам як представницьким органам влади?
4. На які групи можна умовно поділити всі існуючі місцеві ради в Україні?
5. За яких умов місцева рада вважається повноважною?
6. Як часто скликаються сесії місцевих рад?
7. Загальні та виключні права й обов'язки органів місцевого самоврядування.
8. Які права й обов'язки має сільський, селищний та міський голова?
9. Як утворюється виконавчий комітет місцевої ради?
10. Порядок організації роботи старости.
11. Які повноваження має староста?

Тестові завдання

1. Система місцевого самоврядування – це ...

- 1) органічна властивість, яка притаманна суспільству як цілісній динамічній соціальній системі;
- 2) процеси самоорганізації та саморегуляції територіальних громад;
- 3) впорядкована сукупність організаційних форм, інститутів місцевої демократії;
- 4) структура органів місцевого самоврядування.

2. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування не включає:

- 1) територіальну громаду;
- 2) міську раду;
- 3) старосту;
- 4) місцеву державну адміністрацію.

3. Що не належить до ознак рад як представницьких органів місцевого самоврядування?

- 1) одноосібність;
- 2) повсюдність діяльності на всю територію громади;
- 3) є органами загальної компетенції;
- 4) здобуття мандату довіри безпосередньо від населення в межах територіальної громади.

4. Загальний склад місцевої ради визначається відповідно до ...

- 1) Конституції України;
- 2) Виборчого кодексу України;
- 3) Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- 4) Європейської хартії місцевого самоврядування.

5. Як часто скликається чергова сесія місцевої ради?

- 1) раз у рік;
- 2) раз у пів року;
- 3) не менше одного разу на квартал;
- 4) щотижня.

6. Які розрізняють функції місцевих рад у залежності від сфер їх діяльності?

- 1) політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні;
- 2) загальні, поточні, спеціальні, профільні;
- 3) основні, додаткові, контрольно-наглядові, консультативно-дорадчі;
- 4) медичні, правові, економічні, роз'яснювальні, політичні.

7. Сільський, селищний, міський голова не може займатися іншою оплачуваною діяльністю, окрім ...

- 1) викладацької діяльності;
- 2) наукової і творчої діяльності;
- 3) медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту;
- 4) усі відповіді правильні.

8. Яке з наведених тверджень є правильним?

- 1) сільський, селищний, міський голова є другорядною посадовою особою територіальної громади відповідно села селища, міста;
- 2) сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях;
- 3) сільський, селищний, міський голова може бути депутатом будь-якої ради;
- 4) повноваження сільських, селищних, міських голів можуть бути тимчасово покладені на голів обласних державних адміністрацій.

9. Хто очолює виконавчі комітети сільської, селищної та міської рад?

- 1) сільський, селищний та міський голова;
- 2) депутати сільської, селищної та міської рад;
- 3) сільські, селищні та міські старости;
- 4) обласні префекти.

10. Староста затверджується ... на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови.

- 1) обласною радою;
- 2) сільською, селищною, міською радою;
- 3) Верховною Радою України;
- 4) громадською радою.

Практичні завдання:

I. Завдання-презентація. Спираючись на норми чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування підготувати презентацію на тему: «Оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня в Україні», об'ємом від 7 до 10 слайдів.

II. Завдання для дискусії. Сьогодні в Україні староста – це нова інституція, створена для того, щоб інтереси всіх жителів сіл і селищ в територіальних громадах були належним чином представлені. Враховуючи дане твердження, необхідно дати аргументовану відповідь на питання: «Яке місце займає староста в місцевому самоврядуванні та в чому полягає його роль?».

III. Систематизувати функції представницьких органів місцевого самоврядування, беручи до уваги різні наукові підходи до їх класифікації.

Індивідуальні завдання:

I. Скласти логічну схему на тему: «Система місцевого самоврядування відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні».

II. Підготувати доповідь на одну із тем:

- Інститут старостату: переваги та недоліки;
- Організація роботи місцевих рад та їх виконавчих комітетів в Україні;
- Функціонування органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.

ТЕМА 13. ІНСТИТУТ ПРЕФЕКТУРИ

План

- 13.1. Префекти в системі органів виконавчої влади
- 13.2. Принципи діяльності префектів
- 13.3. Порядок призначення і звільнення префекта
- 13.4. Функції та повноваження префекта

Ключові слова та терміни: децентралізація, орган виконавчої влади, префект, державний службовець, префектура, юридична особа публічного права, ротація, політична неупередженість, Президент України, Кабінет Міністрів України, територіальна організація влади, публічне управління, адміністративно-територіальна одиниця.

13.1. Префекти в системі органів виконавчої влади

Префект є державним службовцем, посада якого не належить до політичних посад та входить до системи органів виконавчої влади на місцевому рівні.

У районах виконавчу владу здійснюють префекти районів, в областях – префекти областей, в Києві та Севастополі – відповідно префект Києва та префект Севастополя. При цьому особливості організації, повноваження і порядок діяльності префектів Києва та Севастополя визначаються окремими законами України.

Строк перебування префекта на посаді, який під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний уряду, становить 3 роки.

Призначення на посаду та звільнення з посади префекта не пов'язується зі вступом на пост Президента України, припиненням виконання ним повноважень, а також формуванням нового складу уряду країни, складенням ним своїх повноважень або його відставки.

Для забезпечення діяльності префектів створюються префектури, які за правовим статусом є юридичними особами публічного права.

Діяльність префекта та префектур регулюється Конституцією України, Законом України «Про префектів» (проект) та іншими актами України.

13.2. Принципи діяльності префектів

Префекти діють на засадах:

1) верховенства права – спрямування діяльності на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, здійснення її на засадах справедливості та гуманізму;

2) законності – здійснення повноважень у межах та в порядку, встановлених чинним законодавством України;

3) відкритості – забезпечення постійного інформування населення про діяльність префектів, гарантування доступу кожного в обсягах та порядку, визначених законом, до інформації про їх роботу, забезпечення громадського обговорення найважливіших актів управління префектів;

4) єдиного правозастосування – забезпечення однакового застосування законодавства України органами місцевого самоврядування та територіальними органами виконавчої влади на всій території держави;

- 5) ротації – одна й та сама особа не може перебувати на посаді префекта однієї адміністративно-територіальної одиниці більше трьох років;
- 6) безперервності – забезпечення постійного здійснення повноважень, незалежно від політичних процесів у державі та за її межами;
- 7) підконтрольності – забезпечення контролю з боку інших державних органів та громадськості за діяльністю префектів;
- 8) ефективності – забезпечення досягнення максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів і часу;
- 9) політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення префекта, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків.

13.3. Порядок призначення і звільнення префекта

Префект призначається на посаду Президентом України за поданням уряду, а кандидатури на дану посаду вносить Прем'єр-міністр. При цьому на кожну посаду вноситься одна кандидатура.

Займати посаду префекта може особа, яка:

- 1) на момент призначення вже працює префектом в іншій адміністративно-територіальній одиниці, шляхом її переведення;
- 2) перебуває у кадровому резерві префектів не менше року;
- 3) працювала на посаді префекта не менше двох років і з моменту звільнення якої пройшло не більше трьох років.

Водночас не може бути префектом особа, яка відмовилась від призначення на дану посаду протягом останніх двох років.

На посаду префекта області може бути призначена особа, яка відповідає усім умовам, визначеним чинним законодавством та перебувала на посаді префекта району не менше, як в трьох районах загальною тривалістю не менше 6 років.

Кабінет Міністрів України вносить подання щодо призначення Президентом України особи на посаду префекта не пізніше 7 календарних днів з дня припинення повноважень префекта або не пізніше 7 календарних днів з дня, коли стало відомо про заплановане звільнення.

У випадку призначення особи на посаду префекта в порядку її переведення вносить відповідне подання не пізніше як за 30 календарних днів до закінчення трирічного терміну перебування на посаді префекта або до дня досягнення префектом граничного віку проходження державної служби.

Далі Президент України протягом 14 календарних днів після одержання подання призначає відповідну особу на посаду префекта або відхиляє подану кандидатуру із зазначенням мотивів такого рішення. У разі вмотивованого відхилення головою країни поданої кандидатури Кабінет Міністрів України протягом 15 календарних днів подає іншу кандидатуру.

Префект стає повноваженим з дня набрання чинності указу Президента України про його призначення на посаду.

13.4. Функції та повноваження префекта

Ключовими функціями префекта є:

- 1) керівництво діяльністю префектури;

- 2) представлення уряду у відносинах з територіальними органами центральних органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, громадянами та іншими особами як в Україні, так і за її межами;
- 3) розпорядження коштами відповідних префектур;
- 4) забезпечення інформування населення про стан виконання повноважень, покладених на префекта;
- 5) утворення консультативно-дорадчих та інших допоміжних органів, служб чи комісій, члени яких виконують свої функції на громадських засадах.

До кола повноважень префекта належить:

- 1) нагляд за дотриманням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;
- 2) здійснення координації діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, здійснює нагляд за дотриманням ними чинного законодавства;
- 3) забезпечення виконання державних програм на місцевому рівні;
- 4) спрямування і організація роботи територіальних органів центральних органів виконавчої влади та налагодження їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;
- 5) контроль за виконанням виконавчими органами місцевого самоврядування наданих законом державних повноважень та ін.

Питання та проблеми для обговорення:

1. Особливості організації і порядок діяльності префектів Києва та Севастополя.
2. Який правовий статус префекта?
3. На яких засадах мають діяти префекти?
4. Який порядок призначення префекта на посаду?
5. Хто може бути призначений на посаду префекта?
6. Які повноваження покладаються на префекта району, Києва і Севастополя?
7. Які повноваження реалізує префект області?
8. Ключові функції префекта.
9. На що уповноважений префект під час координації діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади?

Тестові завдання:

1. Префект під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед ..., підзвітний та підконтрольний

- 1) українським народом, Верховній Раді України;
- 2) Президентом України, Кабінетові Міністрів України;
- 3) територіальною громадою, Кабінетові Міністрів України;
- 4) головою обласної державної адміністрації, Президенту України.

2. Яке з наведених тверджень є правильним?

- 1) префект не є державним службовцем;
 - 2) посада префекта належить до політичних посад;
 - 3) для забезпечення діяльності префектів створюються префектури;
 - 4) префектури є юридичними особами приватного права.
-

3. Який строк перебування префекта на посаді?

- 1) 5 років;
- 2) 3 роки;
- 3) 1 рік;
- 4) 10 років.

4. Префекти діють в кожному:

- 1) місті;
- 2) районі й області;
- 3) селі та селищі;
- 4) будинку.

5. На яких принципах ґрунтується діяльність префектів?

- 1) ротація та безперервність;
- 2) верховенство права та підконтрольність;
- 3) відкритість, ефективність та політична неупередженість;
- 4) усі відповіді правильні.

6. Що означає принцип ротації у діяльності префекта?

- 1) недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення префекта;
- 2) одна й та сама особа не може перебувати на посаді префекта однієї адміністративно-територіальної одиниці більше трьох років;
- 3) постійне здійснення повноважень префектами, незалежно від політичних процесів у державі та за її межами;
- 4) забезпечення контролю з боку інших державних органів та громадськості за діяльністю префектів.

7. На посаду префекта призначається особа, яка:

- 1) на момент призначення працює префектом в іншій адміністративно-територіальній одиниці в порядку переведення;
- 2) перебуває в кадровому резерві префектів більше п'яти років;
- 3) працювала на посаді префекта один рік і з моменту звільнення з такої посади пройшло десять років;
- 4) відмовилась від призначення на посаду префекта протягом останніх двох років.

8. Що не належить до функцій префекта?

- 1) очолює відповідну префектуру, здійснює керівництво її діяльністю, несе відповідальність за виконання покладених на нього повноважень;
- 2) представляє іноземні країни у відносинах з органами місцевого самоврядування України;
- 3) забезпечує інформування населення про стан виконання повноважень, покладених на префекта;
- 4) утворює для сприяння здійсненню повноважень префекта консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби та комісії, члени яких виконують свої функції на громадських засадах, а також визначають їх завдання, функції та персональний склад.

9. Які повноваження має префект у відносинах з органами місцевого самоврядування?

- 1) може оцінювати доцільність та ефективність рішень органів місцевого самоврядування;
- 2) приймає остаточне рішення про законність актів органів місцевого самоврядування;
- 3) оприлюднює повідомлення про зупинку акту органів місцевого самоврядування;
- 4) виступає розпорядником коштів відповідних органів місцевого самоврядування.

10. Префект під час координації діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади уповноважений ...

- 1) здійснювати моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування іноземних країн;
- 2) проводити власні засідання з керівниками територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;
- 3) вносити до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо скасування актів територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади за результатами моніторингу їх діяльності;
- 4) мобілізувати та розпоряджатися місцевими фінансами.

Практичні завдання:

I. Завдання-презентація. Спираючись на зарубіжний досвід територіальної організації влади й здійснення публічного управління на місцях підготувати презентацію на тему: «Формула префекта: іноземний досвід», об'ємом від 7 до 10 слайдів.

II. Завдання для дискусії. В Україні децентралізаційні зміни в системі публічного управління, зокрема, територіальної організації влади відбуваються за європейськими зразками, спираючись при цьому на власні історичні традиції місцевого самоврядування. Одним із ключових аспектів таких змін є запровадження інституту префектури замість існуючих місцевих державних адміністрацій. Враховуючи зазначене, необхідно дати аргументовану відповідь на питання: «Що зміниться в системі публічного управління із запровадженням інституту префектури та як це вплине на розвиток місцевого самоврядування в Україні?».

III. Тезисно розкрити правовий статус префекта, а також особливості його призначення і звільнення з посади.

Індивідуальні завдання:

I. Скласти логічну схему на тему: «Ключові принципи діяльності префекта».

II. Підготувати доповідь на одну із тем:

Інститут префектури в Україні: переваги та недоліки;

Інститут префектури у Франції.

ТЕМА 14. РЕСУРСНА БАЗА СПРОМОЖНИХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

План

- 14.1. Земельні ресурси
- 14.2. Нормативні ресурси
- 14.3. Інфраструктурні ресурси
- 14.4. Людські ресурси
- 14.5. Інвестиційні ресурси

Ключові слова та терміни: спроможна територіальна громада, ресурсна база спроможної територіальної громади, земельний ресурс, земля, територія, земельна ділянка, комунальна власність на землю, нормативна грошова оцінка земельної ділянки, експертна грошова оцінка земельної ділянки, інвентаризація землі, нормативний ресурс, нормативно-правовий акт, акт управління, правовий звичай, норма суспільної моралі, інфраструктурний ресурс, виробнича і соціальна інфраструктура, місцева інфраструктура, людський ресурс, людський капітал, кадровий ресурс, посадова особа місцевого самоврядування, кадрова політика, інвестиційний ресурс, інвестиція, інвестиційна діяльність, бюджет розвитку.

14.1. Земельні ресурси

Сьогодні земля є одним із найцінніших і стратегічно важливих ресурсів, наявність якого забезпечує соціально-економічний розвиток кожної громади та є тією основою і фундаментом для побудови фінансово-самостійного, економічно-незалежного і міцного місцевого самоврядування в Україні. Зважаючи на надважливе значення землі у всіх суспільно-економічних сферах, Конституція України проголошує її основним національним багатством, що перебуває під охороною держави. Більше того, одним із пріоритетних напрямів державної політики є раціональне, ефективне і безпечне використання наявних в Україні земельних ресурсів, котрі в залежності від використання поділяються на різні види (див. Рис. 14.1).

Для об'єднаних територіальних громад земельний ресурс є важливою складовою їх спроможності й автономності по двом основним причинам. По-перше, як частина навколишнього середовища і територія для проживання людей. По-друге, як економічний ресурс, адже наявність земельних ділянок дозволяє вести громаді сільськогосподарську, туристично-рекреаційну, промислово-виробничу й іншу не заборонену законом діяльність, що приносить дохід, зводити інфраструктурні об'єкти тощо, а плата за землю є потужним джерелом наповнення дохідної частини місцевих бюджетів.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює право територіальних громад на землю. На жаль, сьогодні це право в нашій державі повністю не реалізується, оскільки на практиці виникає низка проблемних питань щодо статусу земель, управління ними тощо. Усе це гальмує процес розвитку місцевого самоврядування в економічному плані і, як наслідок, формування спроможних і дієздатних об'єднаних територіальних громад.

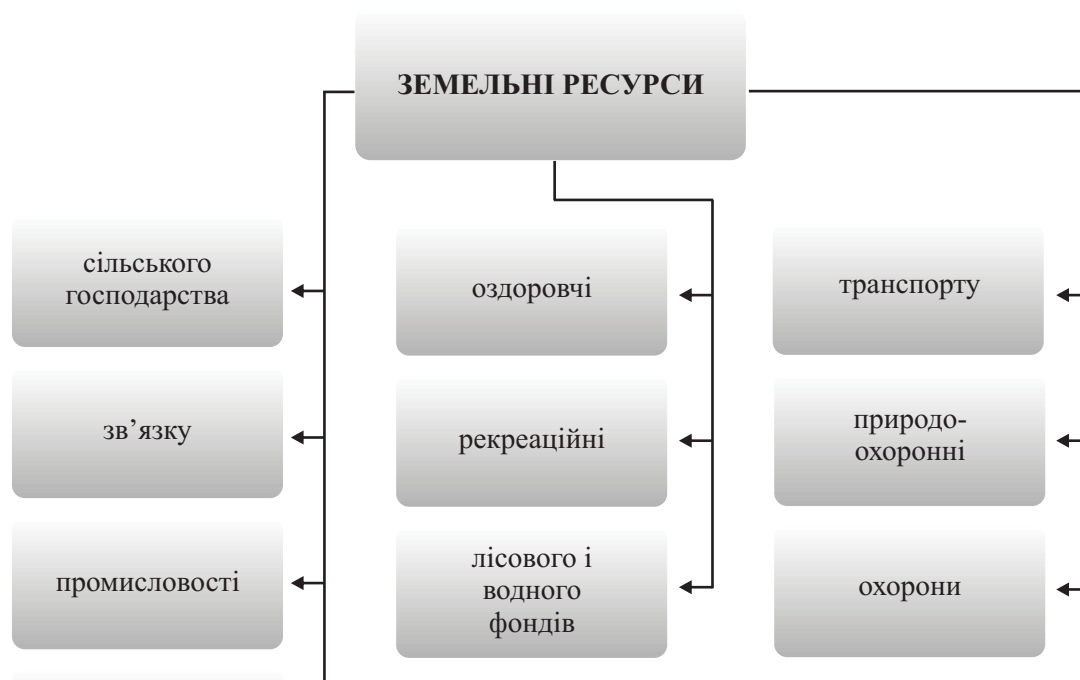


Рис. 14.1. Види земельних ресурсів в залежності від сфери їх застосування

14.2. Нормативні ресурси

Нормативний ресурс спроможних об'єднаних територіальних громад охоплює організаційно-технологічні та нормативно-правові документи, інструктивну інформацію, котрі визначають організаційно-правові механізми існування громад та порядок здійснення їх діяльності на місцевому, регіональному і державному рівнях. Це: закони України, Постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів України, Накази центральних органів виконавчої влади, рішення місцевих рад тощо.

Правові акти, що становлять основу нормативного ресурсу спроможної об'єднаної громади можна також визначити як акти управління, оскільки ті суб'єкти, які наділені правом їх складати, підписувати і видавати, здійснюють в межах своєї компетенції управління на відповідному рівні керуючись нормами чинного законодавства. Інакше кажучи правові акти управління являють собою підзаконні офіційні односторонні рішення нормативно-владного характеру, прийняті уповноваженими суб'єктами управління в межах їх компетенцій з дотриманням належної організаційно-юридичної процедури, котрі спрямовані на виникнення, зміну чи припинення правових відносин з метою реалізації завдань і функцій управління.

Нормативні ресурси спроможних об'єднаних територіальних громад крім регламентування діяльності органів місцевого самоврядування та правового впорядкування функціонування громад відіграють особливу роль у процесі надання публічних послуг населенню. Більше того, нормативний ресурс включає засоби впливу на свідомість та поведінку людей, які проживають на території тієї чи іншої об'єднаної громади, на формування їх переконань, ціннісних установок тощо. Ці засоби впливу покликані переконати населення у спільності інтересів громадян і влади, забезпечити схвалення дій суб'єкта влади, прийняття його вимог, і як наслідок, сприяти упорядкуванню взаємин держави, органів місцевого самоврядування та суспільства.

Нормативний ресурс є своєрідним «стратегічним» планом дій об'єднаних територіальних громад, якого мають дотримуватись усі мешканці відповідних громад для врегулювання суспільних відносин, успішного досягнення поставленої мети й отримання запланованого результату. Саме цей ресурс гарантує і забезпечує існування і функціонування об'єднаних територіальних громад та органів місцевого самоврядування, чітко регламентуючи їх діяльність. При цьому акти управління, що складають основу нормативного ресурсу, повинні відповідати певним вимогам, не суперечити один одному та Конституції України, а також бути дієвими й ефективними інструментами здійснення управління на місцях.

14.3. Інфраструктурні ресурси

Інфраструктурний ресурс будь-якої спроможної об'єднаної територіальної громади у загальному сенсі представляє собою сукупність споруд, будівель, систем і служб, необхідних для функціонування галузей матеріального виробництва та забезпечення умов життєдіяльності суспільства. Цей вид ресурсу включає в себе виробничу (транспорт, дороги, порти, склади, системи зв'язку тощо) і соціальну (школи, лікарні, театри тощо) складові. Водночас інфраструктурним ресурсом є комплекс інфраструктурних галузей господарства: соціальна, економічна, транспортна, інженерна, інформаційна, військова, ринкова, інноваційна тощо.

Інфраструктурний ресурс спроможної громади має складатися з об'єктів транспорту, зв'язку, розташованих на її території будівель комунальної форми власності і використовуватися для розміщення представницьких органів влади, освітніх і медичних закладів, закладів культури, фізичної культури та соціальної допомоги; об'єктів житлово-комунального господарства. У цих будівлях (об'єктах) мають надаватися послуги соціального, економічного, організаційно-правового й іншого характерів, а також послуги із забезпечення гідних умов життя населення. Варто підкреслити, що зазначений склад інфраструктурного ресурсу охоплює лише певне коло об'єктів нерухомості, не враховуючи інші об'єкти господарювання, транспорту, зв'язку тощо, необхідних для нормального функціонування та подальшого розвитку об'єднаних громад.

14.4. Людські ресурси

Сьогодні зі всіх ресурсів саме людський ресурс є тим ресурсом, що приховує найбільші резерви для підвищення ефективності функціонування і розвитку будь-якої країни. Цей ресурс є «специфічним і найважливішим з усіх видів економічних ресурсів, вивчення якого має велике значення для оцінки ринку праці й розробки відповідної демографічної політики з метою впливу на процеси відтворення населення та його зайнятості. Вони є джерелами ресурсів праці або трудового потенціалу. У такому розумінні людські ресурси є чинником економічного розвитку, як і матеріальні ресурси».

Сьогодні об'єднанні територіальні громади в Україні зіткнулися з проблемами забезпечення достатнього і якісного об'єму людських ресурсів, зокрема, фахового і кількісного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. Однією із таких проблем є те, що велика кількість територіальних громад мають громіздкий штат службовців, котрі не в змозі ефективно працювати та комплексно вирішувати нагальні проблеми через незбалансованість фінансових механізмів забезпечення самостійності самих громад. Децентралізація та об'єднання громад дали можливість значно збільшити частку видатків на виконання самоврядних повноважень, що свідчить про підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні, водночас

зменшити питому вагу видатків на оплату праці працівників місцевих рад. Проте, досі багато громад витрачають значний об'єм коштів на утримання власного управлінського апарату.

Спостерігається недостатній рівень кваліфікації та досвіду роботи працівників органів місцевого самоврядування. Тому виникає питання забезпечення фаховості цих осіб через створення оптимальної системи підвищення кваліфікації. Окрім того, в сучасних українських реаліях не виконується у повному обсязі положення ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, що передбачає: «Умови служби співробітників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності. Для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі».

14.5. Інвестиційні ресурси

У широкому сенсі інвестиційний ресурс можна визначити, як всі види фінансових та інших активів матеріального і нематеріального характеру, які залучаються і можуть бути використанні як вкладення в об'єкти інвестування.

Інвестиційні ресурси спроможних об'єднаних територіальних громад є важливим компонентом їх ресурсної бази, наявність якого дає можливості для стабільного соціально-економічного розвитку, впровадження інноваційних високопродуктивних технологій. Ці ресурси можуть бути втілені у грошовій, фінансовій, матеріальній та нематеріальній формах. Інвестиційні ресурси у грошовій формі є найбільш розповсюдженим їх видом, універсальний характер яких виявляється у тому, що вони легко можуть бути трансформовані в будь-яку форму активів, необхідних суб'єкту господарювання для здійснення інвестиційної діяльності. У свою чергу, фінансові інвестиційні ресурси залучаються у вигляді різноманітних фінансових інструментів, якими можуть виступати акції, облігації, депозитні рахунки і сертифікати банків тощо. Інвестиційні ресурси в матеріальній формі залучаються у вигляді різноманітних капітальних товарів. Натомість нематеріальні інвестиційні ресурси акумулюються у вигляді різноманітних нематеріальних активів, що не мають речової форми, але беруть безпосередню участь у господарській діяльності і формуванні прибутку. До цього виду інвестованого капіталу належать права користування окремими природними ресурсами, патентні права на використання винаходів, «ноу-хау», права на промислові зразки і моделі, товарні знаки, комп'ютерні програми й інші нематеріальні види майнових цінностей.

Інвестиційні ресурси спроможних об'єднаних територіальних громад можуть бути сформовані за рахунок вітчизняних й іноземних інвестицій. Перші здійснюються у формі капітальних видатків державного і місцевих бюджетів, бюджетного фінансування державних цільових програм, а також інвестиційних вкладень за рахунок бюджетів розвитку місцевих бюджетів. Натомість іноземне інвестування може здійснюватися у вигляді: «іноземної валюти та валюти України; будь-якого рухомого і нерухомого майна та пов'язаних з ним майнових прав; акцій, облігацій, інших цінних паперів, а також корпоративних прав, виражених у конвертованій валюті; грошових вимог та права на вимоги виконання договірних зобов'язань; будь-яких прав інтелектуальної власності; прав на здійснення господарської діяльності та інших цінностей відповідно до законодавства України».

Роль органів місцевого самоврядування у процесі залучення як вітчизняних, так й іноземних інвестицій має зводитися до наступних заходів: 1) формування привабливого для інвестора іміджу громади; 2) забезпечення сприятливих умов для інвестування; 3) розроблення інформаційної платформи щодо інвестиційного потенціалу громад; 4) налагодження співпраці між представниками місцевого бізнесу і потенційними інвесторами.

Питання та проблеми для обговорення:

1. З яких компонентів складається ресурсна база спроможних об'єднаних територіальних громад?
2. Які існують види земельних ресурсів в Україні?
3. У чому полягає зміст права комунальної власності на землю?
4. Передача земель сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад.
5. Правові засади проведення оцінки земель.
6. Що включає в себе нормативний ресурс об'єднаної територіальної громади?
7. Що таке акт управління та які вимоги висуваються до нього?
8. Яку роль відіграє нормативний ресурс об'єднаної територіальної громади у процесі надання публічних послуг населенню?
9. Що собою представляє інфраструктурний ресурс?
10. Із чого має складатися інфраструктурний ресурс спроможної об'єднаної територіальної громади?
11. Які наразі спостерігаються об'єми інфраструктурного ресурсу об'єднаних громад України?
12. Співвідношення понять «людський ресурс», «людський капітал», «кадровий ресурс».
13. Які на сьогодні існують проблеми кадрового забезпечення в органах місцевого самоврядування України?
14. Проблеми кадрової політики в органах місцевого самоврядування України.
15. Що входить до складу інвестиційного ресурсу об'єднаної територіальної громади?
16. У яких формах можуть бути втілені інвестиційні ресурси спроможних об'єднаних територіальних громад?
17. У чому полягає сутність інвестиційної діяльності?

Тестові завдання:

- 1. Що із перерахованого не входить до ресурсної бази спроможних об'єднаних територіальних громад?**
 - 1) нормативні ресурси;
 - 2) людські ресурси;
 - 3) інвестиційні ресурси;
 - 4) політичні ресурси.
 - 2. Загальні положення права комунальної власності на землю визначені ...**
 - 1) Конституцією України;
 - 2) Земельним кодексом України;
 - 3) Податковим кодексом України;
 - 4) Законом України «Про місцеве самоврядування».
 - 3. Що таке нормативна грошова оцінка земельних ділянок?**
 - 1) це процес визначення вартості земельної ділянки на дату оцінки і є результатом практичної діяльності суб'єкта оціночної діяльності;
 - 2) це капіталізований рентний дохід із земельної ділянки, визначений відповідно до законодавства центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів;
 - 3) це результат визначення вартості земельної ділянки та пов'язаних з нею прав оцінювачем із застосуванням сукупності підходів, методів та оціночних процедур;
-

4) це наукова експертиза, що має на меті встановлення грошової вартості земельної ділянки.

4. Нормативний ресурс спроможних об'єднаних територіальних громад охоплює ...

- 1) організаційно-технологічні документи;
- 2) нормативно-правові документи;
- 3) інструктивну інформацію;
- 4) всі відповіді правильні.

5. Яке з наведених тверджень є правильним?

1) нормативні ресурси спроможних об'єднаних територіальних громад відіграють особливу роль у процесі надання публічних послуг населенню;

2) нормативні ресурси спроможних об'єднаних територіальних громад включає засоби впливу на свідомість та поведінку людей, які проживають на території тієї чи іншої об'єднаної громади, на формування їх переконань, ціннісних установок тощо;

3) нормативні ресурси спроможних об'єднаних територіальних громад є своєрідним «стратегічним» планом дій об'єднаних територіальних громад, якого мають дотримуватись усі мешканці відповідних громад для врегулювання суспільних відносин, успішного досягнення поставленої мети й отримання запланованого результату

4) нормативні ресурси спроможних об'єднаних територіальних громад не забезпечує їх існування і функціонування, зокрема, і органів місцевого самоврядування.

6. Яким вимогам повинні відповідати акти управління, що складають основу нормативного ресурсу спроможних об'єднаних територіальних громад?

- 1) рівність, лояльність, оперативність, точність;
- 2) підзаконність, наукова обґрунтованість, стабільність, оперативність;
- 3) ефективність, рівність, гласність, колізійність;
- 4) лояльність, законність, наукова обґрунтованість, практичність.

7. Що у загальному сенсі представляє собою інфраструктурний ресурс будь-якої спроможної об'єднаної територіальної громади?

1) соціально-економічна категорія, яка характеризує людські ресурси підприємства, регіону, країни;

2) сукупність споруд, будівель, систем і служб, необхідних для функціонування галузей матеріального виробництва та забезпечення умов життєдіяльності суспільства;

3) багатоманітні правові норми, норми суспільної моралі, правові звичаї, традиції, норми культури поведінки і спілкування, державний етикет та ін.;

4) сформований або розвинений у результаті інвестицій та накопичений людьми певний запас здоров'я, знань, навичок, здібностей, мотивацій, що цілеспрямовано використовується у тій чи іншій сфері суспільного виробництва.

8. Що належить до проблем сучасного кадрового забезпечення представницьких органів об'єднаних територіальних громад України?

- 1) не престижність служби;
- 2) низька мотивація;
- 3) безперспективність професійного зростання;
- 4) усі відповіді правильні.

9. Інвестиційні ресурси спроможної об'єднаної територіальної громади – це ...

1) усі види фінансових та інших активів матеріального і нематеріального характеру, які залучаються і можуть бути використанні як вкладення в об'єкти інвестування;

2) доходи, що мобілізуються неподатковим методом у вигляді надходжень від продажу основних капіталів;

- 3) доходи, що акумулюються у формі загальнодержавних і місцевих податків та зборів;
- 4) сукупність грошових коштів, сформованих у результаті розподілу і перерозподілу ВВП.

10. Інвестиційні ресурси спроможних об'єднаних територіальних громад можуть бути втілені у ...

- 1) грошовій, фінансовій, матеріальній та нематеріальній формах;
- 2) у грошовій, позичковій та інтелектуальній формах;
- 3) у валютній та матеріальній формах;
- 4) у валютній, інтелектуальній, заощаджувальній формах.

Практичні завдання:

I. Завдання-презентація. Аналізуючи наявність і сучасний стан соціальної і виробничої інфраструктури територіальних громад в Україні, підготувати презентацію на тему: «Інфраструктурний ресурс спроможної об'єднаної територіальної громади як важливий компонент її ресурсної бази». Об'єм презентації має становити від 5 до 7 слайдів.

II. Завдання для дискусії. Сьогодні об'єднанні територіальні громади України зіткнулися із проблемами якісного і кількісного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. Однією із таких проблем є наявність громіздкого штату посадових осіб представницьких органів влади, котрі не в змозі ефективно працювати та комплексно вирішувати нагальні проблеми через незбалансованість фінансових механізмів забезпечення самостійності самих громад. Окрім того спостерігається недостатній рівень кваліфікації та досвіду роботи працівників органів місцевого самоврядування, водночас є тенденція зменшення їх кількості. Враховуючи зазначене, необхідно дати аргументовану відповідь на питання: «Які мають бути пріоритетні напрями кадрової політики в органах місцевого самоврядування для формування потужного кадрового ресурсу в об'єднаних територіальних громадах?».

III. Тезисно зазначити види земельних ресурсів України в залежності від сфери їх застосування.

Індивідуальні завдання:

I. Скласти логічну схему на тему: «Складові компоненти ресурсної бази спроможних об'єднаних територіальних громад».

II. Підготувати доповідь на одну із тем:

- Нормативна та експертна грошова оцінка земельних ділянок в Україні;
- Акт управління як результат процедурної діяльності представницьких органів влади;
- Джерела інвестування об'єднаних територіальних громад України;
- Сутність та переваги бюджету розвитку об'єднаних громад.

ТЕМА 15. ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ ЯК ОДИН ІЗ ПОКАЗНИКІВ СПРОМОЖНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

План

- 15.1. Сутність поняття «самостійність місцевих фінансів»
- 15.2. Дохідна база місцевих бюджетів
- 15.3. Трансферти як один із ключових елементів у забезпеченні фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад (субсидії та дотації)

Ключові слова та терміни: фінанси, місцеві фінанси, фінансова децентралізація, фінансова самостійність, фінансова нерівність, бюджет, місцевий бюджет, міжбюджетні відносини, дохідна база місцевого бюджету, власні доходи, податкові і неподаткові надходження, дохід від операцій з капіталом, фінансова допомога, трансферт, дотація, субвенція.

15.1. Сутність поняття «самостійність місцевих фінансів»

Зміст фінансової спроможності територіальних громад полягає у їх, так би мовити, фінансовій самостійності (автономії). Така фінансова автономія полягає у праві збирати, володіти, користуватися й розпоряджатися власними фінансовими ресурсами самостійно. При цьому необхідно правильно розуміти сутність поняття «самостійність місцевих фінансів» (зокрема, «самостійність місцевих бюджетів») і, ні в якому разі, не плутати із поняттям «федералізація місцевих фінансів». У даному випадку самостійність означає не роз'єднання єдиного цілого, а уміння діяти без сторонньої допомоги або керівництва, бути відособленим від інших, водночас співіснувати та співпрацювати з іншими як єдине ціле. І хоча для побудови спроможних об'єднаних громад, згідно із європейськими стандартами і принципами, вимагається наявність їх фінансової самостійності, потреби в повній їх відокремленості у сфері фінансів не має. Інакше кажучи, за умови фінансової автономії об'єднаних громад, що проявляється у самостійності органів місцевого самоврядування формувати, розподіляти і використовувати фінансові ресурси, необхідні для виконання покладених на місцеву владу функцій, місцеві фінанси залишаються складовою частиною фінансової системи України і багатьма каналами міцно пов'язуються із державними фінансами.

15.2. Дохідна база місцевих бюджетів

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що «доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел, та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів». При цьому у дохідній частині місцевих бюджетів окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, потрібні для забезпечення виконання делегованих повноважень органів державної влади.

Згідно зі ст. 9 БК України склад дохідної бази місцевих бюджетів становлять:

- 1) податкові надходження – доходи, що акумулюються у формі загальнодержавних і місцевих податків та зборів;

2) неподаткові надходження – доходи, що одержують територіальні громади від власності, підприємницької діяльності, некомерційної господарської діяльності, а також доходи від адміністративних зборів і платежів та інші доходи від неподаткових надходжень, що не належать до обов'язкових платежів;

3) доходи від операцій з капіталом – доходи, що мобілізуються неподатковим методом у вигляді надходжень від продажу основних капіталів, від реалізації державних запасів товарів, від продажу землі і нематеріальних активів;

4) трансферти – кошти, одержані від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі. Міжбюджетні трансферти поділяються на: дотації вирівнювання; додаткові дотації; субвенції; кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів.

15.3. Трансферти як один із ключових елементів у забезпеченні фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад (субсидії та дотації)

Трансферти відіграють значну роль у забезпеченні фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад, що представляють собою передані на безоплатній і безповоротній основі кошти з одного бюджету до іншого. Основна роль трансфертів полягає у вирішенні проблем незбалансованості і нерівномірності бюджетів окремих територіальних громад, що виникає внаслідок невідповідності між відповідальністю за фінансування видатків та можливостями акумуляції податкових надходжень. Така грошова допомога сприяє згладженню фінансових нерівностей між різними громадами, спричиненими соціально-економічними особливостями розвитку кожної громади та їх можливостями і потребами.

Трансферти поділяються на дотації та субвенції. І якщо дотаціями є своєрідна безвідплатна, безповоротна допомога без цільового призначення у вигляді певного обсягу коштів з державного бюджету задля збалансування бюджетів нижчих рівнів у випадках, коли коштів, що надходять з власних місцевих джерел та закріплених доходів недостатньо для формування мінімального розміру місцевих бюджетів. То субвенції представляють собою форму грошової допомоги місцевим бюджетам із державного бюджету, котра призначена для конкретно визначених цілей з метою соціально-економічного вирівнювання відповідних територій. Така допомога надається у порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про її надання.

Питання та проблеми для обговорення:

1. У чому полягає суть фінансової спроможності об'єднаної територіальної громади?
2. За рахунок чого формуються доходи місцевих бюджетів?
3. Потенціал дохідної частини місцевого бюджету.
4. Яку роль відіграють трансферти у забезпеченні фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад України?
5. Що таке дотація і субвенція та в чому полягає різниця між ними?

Тестові завдання:

1. У чому полягає сутність фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад?

- 1) у їх фінансовій самостійності;
-

- 2) у їх фінансовій залежності;
- 3) у їх фінансовій практичності;
- 4) у їх розтраті власного майна.

2. Фінансова децентралізація полягає у передачі джерел доходів місцевих бюджетів з державного бюджету і повноважень щодо управління ними ... для реалізації ними власних та делегованих державою функцій.

- 1) від органів місцевого самоврядування державним органам виконавчої влади;
- 2) від державних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування;
- 3) від іноземних держав-партнерів вітчизняним органам місцевого самоврядування;
- 4) від органів місцевого самоврядування мешканцям об'єднаних територіальних громад.

3. Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок ..., визначених законом джерел, та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

- 1) приватних;
- 2) державних;
- 3) власних;
- 4) іноземних.

4. Що не входить до складу дохідної бази місцевих бюджетів?

- 1) трансферти;
- 2) податкові надходження;
- 3) доходи від операцій з капіталом;
- 4) франшиза.

5. Що таке трансферти?

1) це доходи, що одержують територіальні громади від власності, підприємницької діяльності, некомерційної господарської діяльності;

2) це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі;

3) це доходи від адміністративних зборів і платежів та інші доходи від неподаткових надходжень, що не належить до обов'язкових платежів;

4) це доходи від реалізації державних запасів товарів, від продажу землі і нематеріальних активів.

6. У чому полягає основна роль трансфертів?

1) у вирішенні проблем незбалансованості і нерівномірності бюджетів окремих територіальних громад;

2) у збагаченні регіонів країни;

3) у подоланні високого рівня забюрократизованості публічного управління;

4) у зростанні матеріально-технічної бази місцевих державних адміністрацій.

7. Що не належить до міжбюджетних трансфертів?

1) дотації вирівнювання;

2) субвенції;

3) кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів.

4) депозити.

8. Як називається своєрідна безвідплатна, безповоротна допомога без цільового призначення у вигляді певного обсягу коштів з державного бюджету?

1) субвенція;

- 2) кредит;
- 3) дотація;
- 4) обмін.

9. Наразі обсяг субвенцій і її розподіл між місцевими бюджетами не є ..., тому існує інтенсивне лобіювання як з боку очільників громад, так і з боку народних депутатів

- 1) формалізованим;
- 2) законним;
- 3) застарілим;
- 4) великим.

10. Який вид субвенції вперше було надано об'єднаним територіальним громадам у 2019 р.?

- 1) субвенція на розвиток медицини у сільській місцевості;
- 2) субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення;
- 3) субвенція на інфраструктуру об'єднаних територіальних громад;
- 4) субвенція на соціально-економічний розвиток об'єднаних громад.

Практичні завдання:

I. Завдання-презентація. Аналізуючи сучасний стан соціальної і виробничої інфраструктури територіальних громад в Україні, підготувати презентацію на тему: «Інфраструктурний ресурс спроможної об'єднаної територіальної громади як важливий компонент її ресурсної бази». Об'єм презентації має становити від 5 до 7 слайдів.

II. Завдання для дискусії. Дати аргументовану відповідь на питання: «Як співвідносяться між собою поняття «самостійність місцевих фінансів» і «федералізація місцевих фінансів»?».

III. Тезисно зазначити види земельних ресурсів України в залежності від сфери їх застосування.

Індивідуальні завдання:

I. Скласти таблицю на тему: «Надання державної фінансової допомоги об'єднаним територіальним громадам України за 2014–2020 рр.».

II. Підготувати доповідь на одну із тем:

- Нормативна та експертна грошова оцінка земельних ділянок в Україні;
- Акт управління як результат процедурної діяльності представницьких органів влади;
- Джерела інвестування об'єднаних територіальних громад України;
- Сутність та переваги бюджету розвитку об'єднаних громад.

ТЕМА 16. ПОДАТКОВІ НАДХОДЖЕННЯ, ЯК ОДИН ІЗ НАЙВАЖЛИВІШИХ ІНСТИТУТІВ У СИСТЕМІ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

План

- 16.1. Загальні положення про місцеві податки і збори
- 16.2. Місцеві податки: поняття та види
- 16.3. Місцеві збори
- 16.4. Загальнодержавні податки як одне із вагомих джерел наповнення місцевих бюджетів

***Ключові слова та терміни:** місцевий бюджет, загальнодержавний податок, місцевий податок і збір, податковий платіж, система оподаткування, суб'єкт й об'єкт оподаткування, база оподаткування, податкова ставка, власні доходи, місцева рада, індексація, єдиний податок, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок, плата за землю, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір.*

16.1. Загальні положення про місцеві податки і збори

Місцеві податки і збори, котрі є важливим фінансовим інструментом у забезпеченні фінансової спроможності і незалежності об'єднаних територіальних громад, слід розглядати як еквівалентну плату за вигоди, що забезпечують органи місцевого самоврядування. Це обов'язкові платежі, які справляються на певних чітко визначених адміністративно-територіальних одиницях.

За своїм призначенням та фінансово-економічною сутністю місцеві податки і збори забезпечують:

- стабільне отримання податкових надходжень до місцевих бюджетів;
- захист від одностороннього розвитку економічної інфраструктури регіону;
- баланс інтересів між суб'єктами податкових відносин та рівновагу між споживанням місцевих послуг і податковим тягарем;
- розподіл податкового потенціалу залежно від місцевих потреб;
- незначну різницю між надходженнями від місцевих податків на душу населення в однакових за розмірами адміністративно-територіальних одиницях.

До місцевих податків і зборів належать платежі, що встановлені відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, визначених Податковим кодексом України, рішеннями сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад, котрі створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, у межах їх повноважень.

Зарахування місцевих податків та зборів до відповідних місцевих бюджетів здійснюється відповідно до БК України. При цьому встановлення місцевих податків та зборів, не передбачених ПК України, забороняється. У цілому в процесі формування доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів органи місцевого самоврядування повинні проводити таку бюджетну політику, яка би оптимально поєднувала інтереси політичних партій, платників податків та мешканців територіальних громад. При цьому прагнення

представницьких органів територіальних громад збільшити надходження до місцевих бюджетів не повинно зменшувати зацікавленість в економічній діяльності з боку платників податків.

16.2. Місцеві податки: поняття та види

До складу місцевих податків входить єдиний податок та податок на майно, що, у свою чергу, включає податок на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки, транспортний податок та плату за землю.

Єдиний податок сплачують фізичні особи – підприємці (далі – ФОП) та юридичні особи, які перебувають на спрощеній системі оподаткування. Цей податок передбачає також спрощений облік доходів і витрат, заміщає собою сплату і розрахунок певної кількості обов'язкових податків і зборів, які сплачуються в Україні. Існує чотири групи платників єдиного податку, які відрізняються між собою за обсягами річного доходу, дозволеної кількості найманих працівників та податкової ставки. Порядок нарахування і строки сплати цього податку визначено в ст. 295 Податкового кодексу України. При цьому даний кодекс закріплює лише максимальні ставки податку, а вже органи місцевого самоврядування можуть встановлювати такі ж самі або менші.

Податок на майно, відмінний від земельної ділянки – це місцевий податок, що сплачується платниками податку за об'єкти житлової та/або нежитлової нерухомості і зараховується до місцевого бюджету. Платниками податку можуть бути фізичні особи, юридичні особи, у тому числі нерезиденти, які є власниками об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості.

Розмір ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки не має перевищувати 1,5% розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного року за 1 кв. метр бази оподаткування. Власники житлової нерухомості, загальна площа якої більше 300 кв.м (для квартири) та/або 500 кв.м (для будинку), додатково повинні сплачувати 25 тис. грн щороку за кожен із вказаних об'єктів житлової нерухомості (його частку).

Транспортний податок – другий складник майнового оподаткування в Україні. Платниками цього податку є фізичні і юридичні особи, у тому числі нерезиденти, які мають зареєстровані в Україні власні легкові автомобілі, що належать до об'єктів оподаткування.

У Податковому кодексі України чітко визначенні критерії по сплаті транспортного податку, лише при одночасному дотриманні яких той чи інший автомобіль потрапляє під оподаткування (див. Рис. 16.1.).

Плата за землю, що справляється у формі земельного податку або орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності.

Платниками земельного податку є власники земельних ділянок, земельних часток (паїв) та землекористувачі. Відповідно об'єктом оподаткування виступають земельні ділянки, які перебувають у власності або користуванні, а також земельні частки (паї), котрі перебувають у власності.

Ставка податку за земельні ділянки, нормативна грошова оцінка яких проведена, встановлюється «у розмірі не більше 3% від їх оцінки, для земель загального користування – не більше 1% від їх оцінки, для сільськогосподарських угідь – не менше 0,3% та не більше 1% від їх оцінки, а для лісових земель – не більше 0,1% від їх оцінки. При цьому ставка податку встановлюється у розмірі не більше 12% від їх нормативної грошової оцінки за земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні суб'єктів господарювання (крім державної і комунальної форм власності)».

Ставки земельного податку за земельні ділянки, нормативна грошова оцінка яких не проведена встановлюються Податковим кодексом України.



Рис. 16.1. Критерії, що висуваються до автомобілів, які підлягають оподаткуванню

Стосовно орендної плати, то платниками цього податку виступають орендарі земельної ділянки, підставою для сплати якого є договір оренди землі. Відповідно об'єктом оподаткування виступає земельна ділянка, надана в оренду. Розмір орендної плати встановлюється у договорі оренди, але річна сума платежу:

- «не може бути меншою розміру земельного податку, встановленого для відповідної категорії земельних ділянок на відповідній території;
- не може перевищувати 12% нормативної грошової оцінки землі;
- може перевищувати граничний розмір орендної плати у разі визначення орендаря на конкурентних засадах;
- для пасовищ у населених пунктах, яким надано статус гірських, не може перевищувати розміру земельного податку».

16.3. Місцеві збори

До складу місцевих зборів входить збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір.

Об'єктом оподаткування збору за місця для паркування транспортних засобів є земельна ділянка, яка згідно з рішенням сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, спеціально відведена для забезпечення паркування транспортних засобів на автомобільних дорогах загального користування, тротуарах або інших місцях, а також комунальні гаражі, стоянки, паркінги, які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету, за винятком площі земельної ділянки, яка відведена для безоплатного паркування транспортних

засобів, передбачених ст. 30 Законом України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні».

Базою оподаткування виступає площа земельної ділянки, відведена для паркування, а також площа комунальних гаражів, стоянок, паркінгів, які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету.

Ставки за цим збором встановлюються за кожний день провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів у гривнях за 1 кв. метр площі земельної ділянки, відведеної для організації та провадження такої діяльності, у розмірі до 0,075% мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня податкового (звітного) року.

Туристичний збір, як і деякі інші місцеві платежі є новим податково-фінансовим зобов'язанням для осіб в Україні. Платниками цього збору є громадяни України, іноземці, а також особи без громадянства, які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення сільської, селищної та міської ради про встановлення туристичного збору, та отримують (споживають) послуги з тимчасового проживання (ночівлі) із зобов'язанням залишити місце перебування у зазначений строк.

Згідно з рішенням сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаної територіальної громади, що створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, справляння збору може здійснюватися із тимчасового розміщення у таких місцях проживання (ночівлі):

- «готелі, кемпінги, мотелі, гуртожитки для приїжджих, хостели, будинки відпочинку, туристичні бази, гірські притулки, табори для відпочинку, пансіонати та інші заклади готельного типу, санаторно-курортні заклади;

- житловий будинок, прибудова до житлового будинку, квартира, котедж, кімната, садовий будинок, дачний будинок, будь-які інші об'єкти, що використовуються для тимчасового проживання (ночівлі)».

Ставка туристичного збору встановлюється за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаної територіальної громади, що створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, за кожен добу тимчасового розміщення особи у місцях проживання (ночівлі) у розмірі до 0,5% – для внутрішнього туризму та до 5% – для в'їзного туризму від розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, для однієї особи за одну добу тимчасового розміщення. Відповідно базою сплати збору є вартість усього періоду проживання (ночівлі) за вирахуванням податку на додану вартість.

При цьому до вартості проживання не включаються витрати: на харчування; побутові послуги; телефонні рахунки; оформлення закордонних паспортів чи дозволів на в'їзд (віз); обов'язкове страхування; витрати на усний та письмовий переклади; інші документально оформлені витрати, пов'язані з правилами в'їзду.

16.4. Загальнодержавні податки як одне із вагомих джерел наповнення місцевих бюджетів

До загальнодержавних обов'язкових платежів, частка яких зараховується до місцевих бюджетів, належать податок з доходів фізичних осіб (далі – ПДФО) та акцизний податок.

ПДФО займає найбільшу питому вагу в структурі доходів місцевих бюджетів (60% надходить до місцевих бюджетів), котрий мають сплачувати фізичні особи з власних отриманих доходів та податкові агенти.

На відміну від ПДФО акцизний податок є непрямим податком, що включається до ціни підакцизних товарів (продукції) та стягується за їх споживання. Безпосередньо до доходів загального фонду місцевих бюджетів належать відрахування із державного бюджету частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального (13,44%), а також із реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів (ставка податку 5%). Такими товарами є алкогольні напої, тютюнові вироби та їх замітники.

Питання та проблеми для обговорення:

1. Фінансово-економічна сутність понять «місцевий податок» і «місцевий збір».
2. Що забезпечують місцеві податки і збори?
3. У чому полягає специфіка єдиного податку?
4. Що собою представляє податок на майно, відмінне від земельної ділянки?
5. Які критерії висуваються до автомобілів, які підлягають оподаткуванню?
6. У якій формі та як справляється плата за землю?
7. Хто і у якому розмірі зобов'язаний сплачувати збір за місця для паркування транспортних засобів?
8. Особливості сплати туристичного збору.
9. Який загальнодержавний податок і чому займає найбільшу питому вагу в структурі доходів місцевих бюджетів?
10. Специфіка встановлення та справляння акцизного податку.

Тестові завдання

1. Що таке місцеві податки і збори?

- 1) це обов'язковий, індивідуально безоплатний платіж, що стягується органами державної влади різних рівнів юридичних та фізичних осіб;
- 2) це обов'язковий платіж, що стягується в судових і арбітражних органах, нотаріальних конторах, міських, сільських, селищних радах та інших уповноважених на те органах за вчиненням ними дій з об'єктами нерухомого майна і видачу документів, що мають юридичне значення;
- 3) це обов'язкові платежі, котрі справляються на певних чітко визначених адміністративно-територіальних одиницях;
- 4) це обов'язкові платежі у вигляді відсотків, нарахованих на суми грошових зобов'язань, не сплачених у встановлені законодавством строки.

2. За своїм призначенням та фінансово-економічною сутністю місцеві податки і збори забезпечують:

- 1) стабільне отримання податкових надходжень до місцевих бюджетів;
- 2) баланс інтересів між суб'єктами податкових відносин та рівновагу між споживанням місцевих послуг і податковим тягарем;
- 3) розподіл податкового потенціалу залежно від місцевих потреб;
- 4) усі відповіді правильні.

3. Зарахування місцевих податків та зборів до відповідних місцевих бюджетів здійснюється згідно з ...

- 1) Бюджетним кодексом України;
- 2) Податковим кодексом України;

- 3) Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- 4) Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

4. Чи можливе встановлення місцевих податків та зборів не передбачених Податковим кодексом України?

- 1) так;
- 2) ні;
- 3) іноді, за бажанням територіальної громади;
- 4) так, при умові їх сплати протягом одного робочого дня.

5. Яких критеріїв необхідно дотримуватись органам місцевого самоврядування при виборі місцевих податків і зборів та їх ставок?

- 1) гнучкість наукова обґрунтованість, оперативність;
- 2) законність, рівність, пропорційність, можливість індексації надходжень;
- 3) можливість індексації надходжень, рівень адміністративних витрат, стабільність надходжень;
- 4) законність, рівень адміністративних витрат, оперативність, заощадливість.

6. Які податки належать до місцевих податків?

- 1) єдиний податок та податок на майно;
- 2) податок на додану вартість та податок на прибуток підприємств;
- 3) акцизний податок та податок на доходи фізичних осіб;
- 4) податок на рекламу та єдиний податок на доходи фізичних осіб.

7. Скільки існує груп платників єдиного податку, які відрізняються між собою за обсягами річного доходу, дозволеної кількості найманих працівників та податкової ставки?

- 1) 4;
- 2) 5;
- 3) 3;
- 4) 6.

8. Що є базою нарахування податку на майно, відмінне від земельної ділянки?

- 1) земельна ділянка, на якій розташований об'єкт житлової та нежитлової нерухомості;
- 2) загальна площа об'єкта житлової та нежитлової нерухомості, у тому числі його часток;
- 3) цінне рухоме майно;
- 4) доходи отриманні від провадження господарської діяльності.

9. Хто є платниками транспортного податку?

- 1) орендарі автомобілів;
- 2) виключно власники автомобілів;
- 3) суб'єкти господарювання, які використовують авто на підставі генеральної довіреності;
- 4) усі відповіді правильні.

10. Скільки відсотків податку на доходи фізичних осіб надходить до місцевих бюджетів?

- 1) 50%;
- 2) 40%;
- 3) 60%;
- 4) 100%.

Практичні завдання:

I. Завдання-презентація. Зважаючи на чинні норми бюджетного та податкового законодавства України, підготувати презентацію на тему: «Місцеві податки і збори України»

в нових умовах міжбюджетних відносин». Об'єм презентації має становити від 10 до 12 слайдів.

II. Завдання для дискусії. Зважаючи на сучасний соціально-економічний стан об'єднаних територіальних громад України, прагнення їх представницьких органів збільшити надходження до місцевих бюджетів не повинно зменшувати зацікавленість в економічній діяльності з боку самих платників податків. Тому в процесі формування доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів органи місцевого самоврядування повинні проводити таку бюджетну політику, яка б оптимально поєднувала інтереси політичних партій, платників податків та мешканців територіальних громад. Враховуючи зазначене, необхідно дати аргументовану відповідь на питання: «Яких критеріїв мають дотримуватись органи місцевого самоврядування при виборі місцевих податків і зборів та їх ставок?».

Індивідуальні завдання:

I. Скласти логічну схему на тему: «Принципи податкового законодавства України».

II. Підготувати доповідь на одну із тем:

- Фактори, що впливають на обсяги податкових надходжень до місцевих бюджетів;
- Загальнодержавні податки як одне із джерел наповнення місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад;
- Іноземний досвід функціонування інституту місцевих податків і зборів.

ТЕМА 17. СУЧАСНІ ТЕХНОЛОГІЇ УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНОЮ БАЗОЮ СПРОМОЖНИХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

План

17.1. Сутність технології управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад

17.2. Види технологій управління ресурсною базою спроможних об'єднаних територіальних громад

Ключові слова та терміни: об'єднана територіальна громада, ресурсна база об'єднаної територіальної громади, управління, технологія управління, ресурсоспоживання, інформаційна технологія, інформаційна система, інформаційна потреба, консалтинг, консалтингова організація, інкубатор, інжиніринг, аудит, бенчмаркінг, інтерв'ю, краудсорсинг, маркетинг, кадровий маркетинг, маркетингова стратегія.

17.1. Сутність технології управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад

Соціально-економічний розвиток будь-якої громади має ґрунтуватися на використанні комплексу заходів щодо оптимізації ресурсоспоживання, природокористування та охорони навколишнього природного середовища. Це призводить до підвищення конкурентоспроможності громад, як учасників фінансово-економічних відносин, покращення якості життя населення регіонів, забезпечення необхідної соціально-виробничої інфраструктури за рахунок: раціонального використання природно-ресурсного потенціалу та нематеріальних ресурсів громад, вироблення дієвих механізмів й інструментів управління їх ресурсами, активізації людського капіталу, забезпечення охорони навколишнього природного середовища, створення доступної і якісної інфраструктури тощо.

Для виокремлення сучасних технологій управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад важливо визначити, що являє собою управління і технологія.

У широкому розумінні, управління є цілеспрямованим, координованим і свідомо організованим процесом, спрямованим на досягнення поставлених цілей. Інакше кажучи – це цілеспрямована діяльність, сутністю якої є вплив керуючого суб'єкта на керований об'єкт за допомогою використання управлінських методів і технологій з метою досягнення окреслених цілей і отримання очікуваного результату. При цьому будь-яке управління неможливе без використання технологій – сукупності відповідних прийомів та засобів. Технологія як така є системою жорстко узгоджених і скоординованих елементів: цілі – процедури (правила) – засоби – операції (дії) – мотиви (стимули). Разом ці два поняття являють собою безупинний творчий процес, що представлений через сукупність операцій і процедур управлінської роботи, котрі виконуються на основі існуючих правил та інструкцій.

Розвиток технологій управління в Україні за радянських часів гальмувався жорсткою адміністративно-командною системою управління, несприйняттям принципів вільної конкуренції, ринкової регуляції та західного, демократично направленою, менеджменту. Нині в умовах розвитку ринкової економіки, утвердження законності і зміцнення демократії,

а також реформування місцевого самоврядування й інших суспільних сфер, в Україні формуються нові передумови технологізації і модернізації управління. Тому об'єднані територіальні громади, щоб стати спроможними і самодостатніми суб'єктами місцевого самоврядування повинні перебудовувати свої системи управління ресурсними базами з традиційно-виробничих на технологічно-орієнтовні, з використанням сучасних технологій управління.

17.2. Види технологій управління ресурсною базою спроможних об'єднаних територіальних громад

Сьогодні існує значна кількість технологій управління, що класифікуються за різними критеріями. Безпосередньо ведучи мову про управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад, можна виділити інформаційні, інноваційні та маркетингові технології (див. Рис. 17.1.).



Рис. 17.1. Сучасні технології управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад

Інформаційні технології управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад – це сукупність методів, виробничих процесів і програмно-технічних засобів, що використовуються з метою збирання, опрацювання, зберігання і розповсюдження інформації стосовно ресурсної бази об'єднаних громад в інтересах її користувачів.

Інноваційні технології управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад – це радикально нові чи вдосконалені вже існуючі технології, котрі істотно поліпшують умови виробництва для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного

і ресурсного потенціалу об'єднаних громад. Сьогодні ці технології, на відміну від інших, зазвичай мають знижену капіталомісткість, характеризуються більшою екологічністю й меншими енергопотребами для їх впровадження і застосування.

Маркетингові технології управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад являють собою сукупність засобів, прийомів та методів, що використовуються у діяльності, спрямованій на створення попиту та досягнення цілей об'єднаних громад через максимальне задоволення їх потреб.

Питання та проблеми для обговорення:

1. Сутність понять «управління» і «технологія».
2. На що орієнтовані інформаційні технології управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад?
3. Які види інноваційних технологій управління ресурсною базою об'єднаних громад можна виділити?
4. Що в себе включає аудит-технологія управління ресурсною базою об'єднаних громад?
5. Які методи можуть бути використані у процесі здійснення аудиту ресурсної бази об'єднаних громад?
6. Що являють собою маркетингові технології управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад?

Тестові завдання:

- 1. У загальному сенсі технології управління являють собою ...**
 - 1) цілеспрямовану діяльність, сутність якої є вплив керованого об'єкта на керуючого суб'єкта;
 - 2) безупинний творчий процес, що представлений через сукупність операцій і процедур управлінської роботи, котрі виконуються на основі існуючих правил та інструкцій;
 - 3) жорстко узгоджені і скоординовані елементи (цілі, процедури, засоби, операції, мотиви тощо) суспільної діяльності;
 - 4) практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство.
 - 2. Які існують види технологій управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад?**
 - 1) організаційні, правові та економічні;
 - 2) інформаційні, інноваційні та маркетингові технології;
 - 3) матеріальні, нематеріальні та правові.
 - 4) інформаційні, практичні, політико-правові.
 - 3. Інформаційні технології управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад – це ...**
 - 1) сукупність методів, виробничих процесів і програмно-технічних засобів, що використовуються з метою збирання, опрацювання, зберігання і розповсюдження інформації стосовно ресурсної бази об'єднаних громад в інтересах її користувачів;
 - 2) радикально нові чи вдосконалені вже існуючі технології, котрі істотно поліпшують умови виробництва для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного і ресурсного потенціалу об'єднаних громад;
 - 3) використання потенціалу широкого колу людей із різними особистісними і професійними знаннями для вирішення певних завдань та генерування ідей, при цьому найчастіше через мережу Інтернет;
 - 4) втілення комплексу домінуючих принципів, конкретних цілей маркетингу на тривалий
-

період і відповідних рішень по вибору й агрегуванню інструментів організації.

4. У чому полягає мета інформаційних технологій управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад?

- 1) реалізація таких принципів публічного управління як гласність та відкритість.
- 2) задоволення фінансових потреб усіх без винятку мешканців громад;
- 3) задоволення інформаційних потреб усіх без винятку мешканців громад;
- 4) задоволення біологічних потреб усіх без винятку мешканців громад;

5. Що собою представляє консалтинг?

- 1) оцінка діяльності органів місцевого самоврядування на основі детального порівняння з іншими органами влади;
- 2) делегування кадровими службами органів місцевого самоврядування деяких функцій приватним (консалтинговим) організаціям;
- 3) організація формування стандартів діяльності на основі статистичних звітів і наступної оцінки дій;
- 4) збір інформації, необхідної для аналізу процесу управлінської діяльності.

6. У чому полягає головна мета інкубатору, як технології управління?

- 1) у створенні успішних, фінансово життєздатних і незалежних об'єктів малого і середнього бізнесу на регіональному рівні;
- 2) в організації формування стандартів діяльності на основі статистичних звітів і наступної оцінки дій;
- 3) у порівнянні фактичних результатів діяльності, виконання якої може бути виміряне відповідно до поставлених цілей і завдань;
- 4) у проектуванні адміністративно-управлінських процесів для досягнення суттєвих покращень у ключових показниках результативності роботи.

7. Аудит-технологія управління ресурсною базою об'єднаних громад включає у собі ...

- 1) оцінку відповідності цілям, завданням і стратегіям розвитку;
- 2) діагностику передумов і причин виникнення проблем;
- 3) вироблення конкретних рекомендацій для вирішення існуючих проблем та покращення ситуації, яка склалася в громадах;
- 4) усі відповіді правильні.

8. Які методи можуть бути використанні у процесі здійснення аудиту ресурсної бази об'єднаних територіальних громад?

- 1) інжиніринг, бенчмаркінг, інтерв'ю, анкетування, групування;
- 2) консалтинг, інкубатор, маркетинг, узгодження;
- 3) бенчмаркінг, статистичний метод, залучення зовнішніх експертів, інтерв'ю;
- 4) економічні, організаційні та правові.

9. ... – це втілення комплексу домінуючих принципів, конкретних цілей маркетингу на тривалий період і відповідних рішень по вибору й агрегуванню засобів (інструментів) організації та здійснення орієнтованої на ці цілі ділової активності.

- 1) маркетингова стратегія;
- 2) кадрова політика;
- 3) стратегічне управління;
- 4) економічна концепція.

10. Як називається технологія управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад, ключовим принципом якої є залучення неоплачуваних або

низькооплачуваних спеціалістів та таких осіб, котрі не є фахівцями у тій чи іншій сфері за рахунок їх особистого часу для пошуку оптимальних шляхів вирішення різних питань організацій?

- 1) бенчмаркінг;
- 2) краудсорсинг;
- 3) реінжиніринг;
- 4) аудит.

Практичні завдання:

I. Завдання для дискусії. Зважаючи на те, що в Україні від початку реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади питання управління ресурсною базою об'єднаних громад стоїть доволі гостро, оскільки стосується не лише економічного, а й соціального і екологічного аспектів, необхідно дати аргументовану відповідь на питання: «Для чого необхідно використовувати різні технології управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад?».

II. Тезисно сформулювати співвідношення маркетингової стратегії і краудсорсингу як одних із технологій управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад.

| Маркетингова стратегія | Краудсорсингу |
|------------------------|---------------|
| | |
| | |

Індивідуальні завдання:

I. Скласти логічну схему на тему: «Сучасні технології управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад».

II. Підготувати доповідь на одну із тем:

- Зміст інформаційних технологій управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад;
- Аудит-технологія управління ресурсною базою об'єднаних територіальних громад.

ТЕМА 18. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

План

- 18.1. Польський досвід здійснення децентралізації публічної влади
- 18.2. Французька модель децентралізації
- 18.3. Досвід впровадження реформи місцевого самоврядування у Швеції

Ключові слова та терміни: децентралізація, публічне управління, управлінська самостійність, публічна влада, центральна адміністрація, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, світська система місцевих органів, муніципалітет, воєводство, повіт та гміна, комуна, комітет, територіальна громада, диференціація ролей, субнаціональна автономія, автономний регіональний рівень, префект, деконцентрація, деконцентрація, вільне місцеве управління.

18.1. Польський досвід здійснення децентралізації публічної влади

Починаючи від перших вільних виборів 27 травня 1990 р. Польща стала на шлях повного реформування органів місцевого самоврядування, децентралізації та створення умов і можливостей прямого демократичного впливу громадян. Такі кардинальні зміни планувалося проводити у два етапи: створення самоврядних гмін та створення повітів і воєводств. При цьому акцент робився саме на реальному поділі компетенцій між органами місцевого самоврядування різного рівня та органами державної влади, а також формування фінансово незалежних громад (гмін). У свою чергу, на державно-управлінський апарат перекладалася функція контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

На той момент ключовим принципом став принцип субсидіальності, сутність якого полягає у тому, що саме люди несуть відповідальність. Інакше кажучи мешканці громад є відповідальним за те, що відбувається на їх територіях.

Наразі у цій країні існує три рівні територіального самоврядування: воєводство, повіт та гміна. На рівні воєводства функціонує урядова адміністрація на чолі з воєводою та самоврядна адміністрація із сеймиком. Воєводство є одиницею адміністративного поділу найвищого ступеня, яке складається з повітів. Сфера діяльності воєводства не порушує самостійності повіту та гміни, а органи місцевого самоврядування воєводства не є органами контролю чи нагляду над органами місцевого самоврядування гміни чи повіту.

Повіт виконує завдання щодо публічної освіти, охорони здоров'я, протидії безробіттю та активізації локального ринку праці, утримання повітових об'єктів, установ публічного використання та адміністративних об'єктів, соціальної допомоги, видача дозволів на працевлаштування іноземців, реєстрації транспортних засобів та видачі водійських прав, подолання наслідків стихійних лих та організації допомоги на повітовому рівні. Натомість основним завданням гміни, найменших адміністративних одиниць у Польщі, є задоволення потреб мешканців громади, зокрема, благоустрій, громадський порядок, освіта, комунальні послуги, суспільна допомога й інше.

Загалом здійснення децентралізації публічної влади у Польщі мало системний підхід, котрий базувався, насамперед, на зміні адміністративно-територіального поділу країни,

а потім вже на комплексному реформуванні суспільних сфер, котрі вже враховували нові перетворення. Специфіка всієї системи місцевого самоврядування в Польщі полягає у тому, що в основу побудови її рівнів був закладений принцип доповнення, а не поглинання. Тобто кожен наступний рівень самоврядування виконує лише ті функції, які не здатен здійснювати нижчий. Також в основу їх формування закладено чіткі і зрозумілі критерії розподілу територій, функцій і відповідальності. Завдяки таким заходам і грамотному розмежуванню компетенцій польській владі вдалось налагодити роботу децентралізованих органів публічної влади на місцевому рівні.

18.2. Французька модель децентралізації

Франція має найбільш довгий, послідовний та ефективний досвід децентралізації. У цій державі раніше, у порівнянні з іншими західноєвропейськими країнами, розпочався процес децентралізації, відбулося кардинальне розмежування державного апарату від самоврядних представницьких органів влади та громадянського суспільства, сформувалася нова професійна демократія, яка ґрунтувалася на вузькій спеціалізації функцій, поділі напрямків роботи та диференціації ролей. Основні принципи, на яких вибудовувалася французька модель децентралізації, зводилися до трьох складників процесу реформування: 1) масштабність змін; 2) поступовість та поетапність змін; 3) методична корекція змін.

Сутність публічно-управлінських перетворень у Франції полягала у розширенні субнаціональної автономії, скороченні функцій центрального уряду, зменшення ролі і впливу префектів на регіональний рівень. Безпосередньо у 2002 р. було прийнято закон, відповідно до якого створено своєрідні агломерації (об'єднання населених пунктів, комун). З одного боку, це сприяло вирішенню проблем, котрі цікавили мешканців сусідніх громад, а з іншого – дозволило заощадити державний ресурс і створити умови для того, щоб громада (комуна) сама заробляла власні кошти. Інакше кажучи було створено умови громадам (комунам) для їх саморозвитку та самозабезпечення.

Наразі державна політика Франції стосовно організації і функціонування місцевого самоврядування реалізується у двох основних напрямках: деконцентрація – більш широке делегування державою власних адміністративних функцій на місцях, а також деконцентрація – передача державою частини владних повноважень саме місцевим органам самоврядування.

18.3. Досвід впровадження реформи місцевого самоврядування у Швеції

Державою, у якій результати реформ децентралізації та розвитку місцевого самоврядування привертають увагу всього світу, є Швеція. У шведському місцевому управлінні, як і в інших сферах громадського життя, сильні давні традиції, які мають багатовікову історію міського самоврядування. Попри те, що спеціальним законодавством у 1862 р. проведено досить жорстке розмежування функцій і завдань держави та церкви у вирішенні місцевих питань і сформована двоскладова світська система місцевих органів, церковні парафії і зараз відіграють помітну роль у житті місцевих співтовариств, у тому числі й шляхом стягування прибуткового церковного податку, розвитку освітньої програми тощо. Таким чином, на місцевому рівні у Швеції діють два види органів – світські та релігійні. І на відміну від муніципалітетів (комун), кількість і межі яких змінювалися в процесі проведення реформ світського місцевого управління, місцеві церковні організації (більше ніж 2 тис.) існують у майже не зміненому із XVI ст. вигляді.

Не менш примітною рисою шведського місцевого управління є його базування на системі комітетів. У структурі муніципальних органів відсутня посада мера як одноосібного голови виконавчої влади, так само як і посада голови ради. Ухвалення рішень щодо всіх напрямів діяльності муніципалітету; визначення кількості, видів, структури та методів роботи створюваних комітетів; вирішення фінансових питань, включаючи затвердження місцевого бюджету, встановлення ставки місцевого прибуткового податку та розцінок на місцеві послуги – усе це є прерогативою зборів членів місцевої ради в цілому, а роботу з підготовки і виконання заходів проводять його комітети.

Швеція, як і інші країни, не уникла необхідності проведення широкої реорганізації місцевого управління, обумовленої «парадоксом числа». Виникла потреба у перегляді кількості та розмірів місцевих одиниць, адже до середини 1940-х рр. існувало понад 2 тис. комун із чисельністю населення всього в декілька сотень або тисяч осіб. Такі комуні постійно мали дефіцит коштів, у зв'язку з чим не могли ефективно виконувати свої функції. Під час проведення реформ Швеція здійснила низку законодавчих та організаційних заходів, спрямованих на скорочення кількості муніципальних одиниць шляхом їх максимального укрупнення. Унаслідок цього кількість муніципалітетів скоротилася майже вдсятеро – у 2003 р. їх налічувалося в країні лише 290 із середньою чисельністю населення 30 тис. осіб. Одночасно відбувався процес перегляду і перерозподілу функцій і відповідальності між центральним, регіональним і місцевим рівнями управління. Основною тенденцією цього процесу є посилення децентралізації в управлінні та розширення можливостей для місцевої влади у вирішенні всіх питань, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності населення на підвідомчій їм території.

Унікальність шведського досвіду полягає у тому, що в ньому спочатку закладений чи не найвищий рівень децентралізації місцевого управління.

Досвід реформ Швеції є корисним з погляду розуміння реальності (нереальності) добровільного об'єднання громад в умовах тотальної недовіри всіх до органів влади. М'який тиск та певні часові межі щодо добровільного періоду об'єднання у Швеції спонукають Україну до пошуку подібних засобів.

Питання та проблеми для обговорення:

1. Коли Польща стала на шлях повного реформування органів місцевого самоврядування?
2. Які рівні територіального самоврядування існують у Польщі?
3. Чим забезпечується справжня управлінська самостійність гмін у Польщі?
4. У чому полягає специфіка всієї системи місцевого самоврядування у Польщі?
5. На яких основних принципах вибудовувалася французька модель децентралізації?
6. В яких напрямках реалізується державна політика Франції щодо організації місцевого самоврядування?
7. Які функції залишає за собою центральна адміністрація відповідно до французької моделі децентралізації?
8. Які риси притаманні шведському місцевому управлінню?
9. У чому полягає унікальність шведського досвіду децентралізації публічної влади й реформування місцевого самоврядування?

Тестові завдання

1. У якому році Польща стала на шлях повного реформування органів місцевого самоврядування, децентралізації та створення умов та можливостей прямого демократичного впливу громадян?

- 1) 1990 р.;
- 2) 1997 р.;
- 3) 2000 р.;
- 4) 2010 р.

2. Які три рівні територіального самоврядування існує у Польщі?

- 1) область, район, територіальна громада;
- 2) воєводство, повіт та гміна;
- 3) штат, регіон, громада;
- 4) округ, повіт, графство.

3. У Польщі нормотворчою владою в повіті є ..., яка обирається на виборах, а виконавчою – ..., на чолі якого стоїть староста, обраний через членів ради повіту.

- 1) адміністрація; виконавчий комітет;
- 2) рада, правління повіту;
- 3) воєвода, місцева рада;
- 4) маршалок, сейм.

4. Що є основною одиницею територіального самоврядування в Польщі?

- 1) гміна;
- 2) повіт;
- 3) регіон;
- 4) село.

5. Який принцип було закладено в основу побудови рівнів системи місцевого самоврядування в Польщі?

- 1) принцип поглинання;
- 2) принцип доповнення;
- 3) принцип субсидіарності;
- 4) принцип рівності.

6. У яких напрямках реалізується державна політика Франції щодо організації місцевого самоврядування?

- 1) централізація та федералізація;
- 2) деволуція та деконцентрація;
- 3) деконцентрація та деконцентралізація;
- 4) федералізація та дивестиція.

7. Основні принципи, на яких вибудовувалася французька модель децентралізації, зводилися до трьох складників:

- 1) масштабність змін, поступовість змін та їх методична корекція;
- 2) локальність змін, радикальність перетворень та їх аналізування;
- 3) поетапність змін, мобільність змін та їх оцінювання;
- 4) універсальність перетворень, поступовість змін та їх популяризація.

8. Які види органів діють на місцевому рівні у Швеції?

- 1) державні та приватні;
 - 2) світські та релігійні;
-

- 3) громадські та державні;
- 4) світські та просвітницькі.

9. Яка посада, як одноосібного голови виконавчої влади, відсутня у структурі муніципальних органів Швеції?

- 1) посада мера;
- 2) посада префекта;
- 3) посада воєводи;
- 4) посада міністра.

10. У чому полягає унікальність шведського досвіду?

- 1) у тому, що він найбюджетніший;
- 2) у тому, що в ньому закладений найвищий рівень децентралізації місцевого управління;
- 3) у тому, що в ньому закладений найвищий рівень централізації місцевого управління;
- 4) у тому, що в ньому закладений найвищий рівень залежності місцевого управління від державного.

Практичні завдання:

I. Завдання-презентація. Підготувати презентацію на тему: «Моделі децентралізованого управління: міжнародний досвід», об'ємом 10-12 слайдів.

II. Завдання для дискусії. Проаналізувати зарубіжний досвід здійснення децентралізації публічної влади та дати аргументовану відповідь на питання: «Досвід яких країн світу було використано у процесі здійснення децентралізаційних перетворень в Україні?».

III. Тезисно описати досвід здійснення децентралізації публічної влади у скандинавських країнах.

Індивідуальні завдання:

I. Зробити порівняльну характеристику проведення децентралізаційних реформ у країнах Центральної і Східної Європи.

II. Підготувати доповідь на одну із тем:

- Приведення конституційно-правової основи місцевого самоврядування України у відповідність до документів Ради Європи та Європейського Союзу;
- Моделі і механізми децентралізації влади в Німеччині;
- Канадський досвід децентралізації влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право: Підруч. / За заг. ред.: Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй; Націон. юрид. акад. України. – Х.: Право, 2010. – 624 с.
 2. Бабаєв В.М. Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти: Монографія / В.М. Бабаєв. – Х.: Харківська національна академія міського господарства, 2010. – 306 с.
 3. Баймуратов М.М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні / М.М. Баймуратов // Віче. – 2015. – № 12. – С. 14-17.
 4. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М.О. Баймуратов. – К.: Юридична думка, 2010. – 656 с.
 5. Бориславська О.М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України: Навч. посіб. / О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, Е.М. Захарченко; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. – К.: ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.
 6. Бучин М.А. Правовий статус виборчих комісій в Україні / М.А. Бучин // Humanitarian Vision. – 2016. – Vol. 2. – № 2. – Р. 1-6.
 7. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.
 8. Виборчий кодекс України: Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX // Відомості Верховної Ради України. – 2020. – № 7-9. – Ст. 48.
 9. Ганущак Ю.І. Реформа територіальної організації влади / Ю.І. Ганущак // Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с.
 10. Гройсман В.Б. Децентралізація як засіб лібералізації державного управління: аналіз сучасних дослідницьких підходів / В.Б. Гройсман // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – № 2. – С. 99-105.
 11. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. Публічне адміністрування в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.
 12. Дорош У.М. До визначення поняття децентралізації влади / У.М. Дорош // Ефективність державного управління. – 2017. – Вип. 3(52). – Ч. 1. – С. 130-137.
 13. Дробот І.О. Сутнісні ознаки самодостатньої територіальної громади в умовах сталого розвитку суспільства: понятійно-термінологічний аспект [Електронний ресурс] / І.О. Дробот, І.В. Шуляр // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2009. – Вип. 1. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_1/R_4/Drobot.pdf.
 14. Дробуш І.В. Децентралізація та субсидіарність як необхідні умови реалізації соціальних прав територіальних громад на місцевому рівні / І.В. Дробуш // Національний юридичний журнал: теорія та практика. – 2014. – № 6. (червень). – С. 50-55.
 15. Емельянов В.М. Проблемы реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине: правовой и социально-территориальный аспекты / В.М. Емельянов, А.А. Шульга // Srodkowoeuropejskie Studia Polityczne. – № 4. – 2018. – Р. 5-25.
 16. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
 17. Євтушенко О.Н. Інститут локальної організації влади в Україні в умовах децентралізації влади: теоретичний аспект / О.Н. Євтушенко, Т.В. Лушагіна // Проблеми міжнародних відносин. – 2017. – Вип. 12 – С. 352-369.
 18. Євтушенко О.Н. Об'єднані територіальні громади Миколаївської області в умовах децентралізації: індикатори ефективності / О.Н. Євтушенко, Т.В. Лушагіна // Public Administration and Regional Development. – №8. – 2020. – С. 396-421.
 19. Євтушенко О.Н. Поняття «публічного управління» у вітчизняному науковому дискурсі / О.Н. Євтушенко, В.І. Андріяш // Public administration and regional development. – № 1. – 2018. – С. 51-65.
-
-

-
20. Євтушенко О.Н. Поняття і співвідношення централізації та децентралізації / О.Н. Євтушенко, В.І. Андріяш, К.О. Паровай // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Вип. 255. – Т. 267. Державне управління. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2016. – С. 54-59.
21. Євтушенко О.Н. Становлення інституту місцевого самоврядування як децентралізованої публічної муніципальної влади територіальних громад в Україні: теорія та практика / О.Н. Євтушенко, Т.І. Попова, О.П. Самсонюк // Public administration and regional development. – № 2. – 2018. – С. 296-321.
22. Євтушенко О.Н. Чорноморська об'єднана територіальна громада Миколаївської області в умовах децентралізації / О.Н. Євтушенко, О.І. Андрієш // Наукові праці : Науково-методичний журнал. – Вип. 278. – Т. 290. Державне управління. – Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2017. – С. 42-47.
23. Ємельянов В.М. Конституція України: якою їй бути? / В.М. Ємельянов // Вечерний Николаев. – 2014. – № 96 (18 серпня) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vn.mk.ua/stories.php?id=22891>.
24. Ємельянов В.М. Нормативно-правове забезпечення реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад в Україні / В.М. Ємельянов, А.А. Шульга // Наукові праці [Текст]: науково-методичний журнал. Т. 290. Вип. 278. Державне управління. – Миколаїв: ЧДУ ім. П. Могили, 2017. – С. 48-58.
25. Ємельянов В.М. Окремі питання наповнення місцевих бюджетів в Україні за рахунок оподаткування суб'єктів господарювання / В.М. Ємельянов, А.А. Ібрагімова // Наукові праці [Текст]: науково-методичний журнал. Т. 249. Вип. 237. Державне управління. – Миколаїв: ЧДУ ім. П. Могили, 2014. – 124 с. – С. 57-64.
26. Жаліло Я.А. Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів. Аналітична доповідь / Я.А. Жаліло, Г.В. Макаров, О.О. Даниляк та ін. – К., 2018. – С. 7-8.
27. Забарський В.В. Принцип поділу влади в українському державотворенні / В.В. Забарський // Юридичний вісник. – 2014. – № 2(31). – С. 29-34.
28. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: Підручник / За заг. ред. В.М. Вакулєнка. – К.: НАДУ; Вид-во «Фенікс», 2010. – 400 с.
29. Ібрагімова А.А. Державна політика побудови спроможних територіальних громад в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 «Місце самоврядування» / А.А. Ібрагімова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львів. регіонал. ін-т держ. управління. – Л., 2015. – 242 с.
30. Ібрагімова А.А. Характеристика нормативно-правової бази державної політики у сфері побудови спроможних територіальних громад в Україні / А.А. Ібрагімова // Наукові праці. – 2015. – Вип. 242. – Т. 254. – С. 51-59.
31. Квітка С.А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні / С.А. Квітка // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 4. – С. 28-35.
32. Кириченко Ю.М. Територіальна громада як базовий елемент системи місцевого самоврядування України: теоретичне визначення / Ю.М. Кириченко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 451-457.
33. Ключковський Ю.Б. Принцип таємного голосування / Ю.Б. Ключковський // Наукові записки НаУКМА. – 2017. – Т. 200. – С. 32-40.
34. Ковбасюк Ю.В. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: Наук. доп. / Редкол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2014. – 128 с.
35. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
36. Макаров Г.В. Місцеві вибори 2015 р.: проблеми організації, підсумки, тенденції / Г.В. Макаров, Ю. Б. Каплан. – К.: НІСД, 2015. – 28 с.
37. Маслов А.О. Сутність, типи, форми, можливості і загрози децентралізації / А.О. Маслов, А.Т. Гладковська // Ефективна економіка. – 2019. – № 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/2_2019/13.pdf.
-

-
-
38. Матвієнко А.С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / А.С. Матвієнко; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2010. – 23 с.
39. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: Наук. доп. / Редкол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2014. – 128 с.
40. Мошак О.В. Концептуальні засади реалізації принципу субсидіарності в Україні / О.В. Мошак // *Lex portus*. – 2018. – № 2. – С. 50-67.
41. Муркович Л.І. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти [Електронний ресурс] / Л.І. Муркович // *Державне управління та місцеве самоврядування*. – 2010. – № 2. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02\(5\)/10mliuta.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02(5)/10mliuta.pdf).
42. Олійник Л.А. Формування фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Л.А. Олійник // *Науковий вісник НУБіП України*. – 2011. – Вип. 3. – Режим доступу: <http://elibrary.nubip.edu.ua/10710/1/11ola.pdf>.
43. Пашинський А.І. Нові виклики представницькій демократії: 7 недоліків закону «Про місцеві вибори» та шляхи їх вирішення / А.І. Пашинський // *Юридична газета*. – 2015. – № 47(493) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/novi-vikliki-predstavnickiy-demokratiyi-7-nedolikiv-zakonu-pro-miscevi-vibori-ta-shlyahi-yih-virishe.html>.
44. Пігуль Н.Г. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ / Н.Г. Пігуль // *Глобальні та національні проблеми економіки*. – 2016. – № 9. – С. 684-688.
45. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2011. – № 13-17. – Ст. 112.
46. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc_1?pf3511=55812.
47. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // *Відомості Верховної Ради України*. – 2015. – № 13. – Ст. 91.
48. Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
49. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
50. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.
51. Про інвестиційну діяльність: Закон України від 18 вересня 1991 р. № 560-XII // *Відомості Верховної Ради України*. – 1991. – № 47. – Ст. 646.
52. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
53. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // *Відомості Верховної Ради України*. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
54. Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування»: Постанова Верховної Ради України від 15 грудня 2005 р. № 3227-IV // *Відомості Верховної Ради України*. – 2006. – № 16. – Ст. 144.
55. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII // *Відомості Верховної Ради України*. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.
56. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: Указ Президента України 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
-
-

-
57. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
58. Проект Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (станом на 1 серпня 2014 р.) [Електронний ресурс] / Ресурсний центр зі сталого місцевого розвитку. – Режим доступу: <http://rozvytok.in.ua/news/1519-prezentovano-novu-redaktsiiu-proektu-zakonu-ukrainy-pro-mistseve-samovriadu-vannia>.
59. Проект Закону України «Про префектів» від 26 серпня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/Prefectu26.08.2015.pdf>
60. Слухай С.В. Міжурядові трансфери: теорія і практика: Монографія / С.В. Слухай. – К.: Аграр Медіа Груп, 2013. – 422 с.
61. Сметанін Р.В. Управління процесом децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування / Р.В. Сметанін // дис. ... к. держ. упр.: спец. 25.00.04 / Р.В. Сметанін. – Д.: Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України, 2010. – 177 с.
62. Теплицька В.А. Взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади у сфері надання адміністративних послуг: дис. ... канд. юрид. наук. за спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / В.А. Теплицька; Нац. Акад. держ. управління при Президентові України. – К., 2016. – 257 с.
63. Ткачук А.Ф. Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад / А.Ф. Ткачук, Н.М. Наталенко. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 76 с.
64. Торгонська А.В. Реформування органів місцевого самоврядування в Україні / А.В. Торгонська // Право і суспільство. – 2017. – № 1(2). – С. 42-47.
65. Чернецька О.В. Нормативні акти представницьких органів місцевого самоврядування в системі правового регулювання муніципальних відносин / О.В. Чернецька // Часопис Київського унів.-ту права. – 2011. – № 4. – С. 119-123.
66. Шаталова Л.С. Теоретичні основи визначення категорії «самодостатність» як дефініції державного управління / Л.С. Шаталова // Вісник Хмельницького нац. університету. Серія: Економічні науки. – Хмельницький: ХНУ, 2012. – Т. 1. – № 5. – С. 41-45.
67. Шульга А.А. Окремі аспекти проведення місцевих виборів в Україні: проблеми та способи їх вирішення / А.А. Шульга // Публічне управління та регіональний розвиток. – № 5. – 2019. – С. 669-695.
68. Ярмоленко О.В. Інформаційне забезпечення виборчого процесу: теоретичний аспект / О.В. Ярмоленко // Молодий вчений. – 2017. – № 5. – С. 267-270.
69. Yemelyanov V.M. Legislative framework for the first election of deputies of village, town and city councils of united territorial communities and village, town and city mayors in Ukraine / V.M. Yemelyanov, A.A. Ibragimova // Public Policy and Economic Development: Scientific and Practical Journal. – Issue 7 (11). – 2016. – P. 7-21.
70. Ibragimova A.A. Legal Regulation of Territories Belonging to the Community: Financial and Economic Aspects / A.A. Ibragimova // Public Policy and Economic Development: Scientific and Practical Journal. – Issue 2 (6). – 2014. – P. 128-133.
-

REFERENCES

1. Babayev, V.M. (2010). *Upravlinnyya velykym mistom: teoretychni i prykladni aspekty [Big city management: theoretical and applied aspects]*. Kharkiv: Kharkivs'ka natsional'na akademiya miskoho hospodarstva [in Ukrainian].
 2. Batanov, O.V. (2010) *Munitsypalna vlada v Ukrayini: problemy teorii ta praktyky [Municipal power in Ukraine: problems of theory and practice]*. Kyiv: Yurydychna dumka [in Ukrainian].
 3. Baymuratov, M.M. (2015). Detsentralizatsiya ta kompetentsiya mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini [Decentralization and competence of local self-government in Ukraine]. *Viche – 12*, 14-17 [in Ukrainian].
 4. Bityak, Yu.P., Garashchuk, V.M., Zui, V.V. (2010). *Administratyvne pravo [Administrative Law]*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
 5. Boryslavs'ka, O.M. (2012). *Detsentralizatsiya publichnoyi vlady: dosvid yevropeyskykh krayin ta perspektyvy Ukrayiny [Decentralization of public power: the experience of European countries and prospects of Ukraine]*. Kyiv: TOV «Sofiya» [in Ukrainian].
 6. Buchyn, M.A. (2016). Pravovyy status vyborchykh komisiiy v Ukrayini [Legal status of election commissions in Ukraine]. *Humanitarian Vision – 2(2)*, 1-6 [in Ukrainian].
 7. Byudzhetnyy kodeks Ukrayiny pryinyaty 8 lypnya 2010 roku № 2456-VI [Budget Code of Ukraine from July 8, 2010, № 2456-VI]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
 8. Chernetska, O.V. (2011). Normatyvni akty predstavnytskykh orhaniv mistsevoho samovryaduvannya v systemi pravovoho rehulyuvannya munitsypalnykh vidnosyn [Normative acts of representative bodies of local self-government in the system of legal regulation of municipal relations]. *Chasopys Kyivskoho univ.-tu prava – 4*, 119-123 [in Ukrainian].
 9. Dorosh, U.M. (2017). Do vyznachennya ponyattya detsentralizatsiyi vlady [To define the concept of decentralization of power]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnya – 3(52)*, 130-137 [in Ukrainian].
 10. Drobot, I.O. Shulyar, I.V. (2009). Sutnisni oznaky samodostatnoyi terytorialnoyi hromady v umovakh staloho rozvytku suspilstva: ponyatiyno-terminolohichnyy aspekt [Essential features of a self-sufficient territorial community in the conditions of sustainable development of society: conceptual and terminological aspect]. *Teoretychni ta prykladni pytannya derzhavotvorennya – 1*. Retrieved from http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Apdu_of/2009_1/R_4/Drobot.pdf [in Ukrainian].
 11. Drobush, I.V. (2014). Detsentralizatsiya ta subsydiarnist yak neobkhidni umovy realizatsiyi sotsialnykh prav terytorialnykh hromad na mistsevomu rivni [Decentralization and subsidiarity as necessary conditions for the realization of social rights of territorial communities at the local level]. *Natsionalnyy yurydychnyy zhurnal: teoriya ta praktyka – 6*, 50-55 [in Ukrainian].
 12. Dzyundzyuk, V.B., Meltyukhova, N.M. (2011). *Publichne administruvannya v Ukrayini [Public administration in Ukraine]*. Kharkiv: Vydavnytstvo Kharkivskoho rehionalnoho instytutu derzhavnoho upravlinnya NADU [in Ukrainian].
 13. Yemelyanov, V.M., Ibragimova, A.A. (2016). Legislative framework for the first election of deputies of village, town and city councils of united territorial communities and village, town and city mayors in Ukraine. *Public Policy and Economic Development: Scientific and Practical Journal – 7(11)*, 7-21 [in English].
 14. Hanushchak, YU.I. (2013). *Reforma terytorialnoyi orhanizatsiyi vlady [Reform of the territorial organization of power]*. Kyiv: TOV «Sofiya-A» [in Ukrainian].
 15. Hroysman, V.B. (2015). Detsentralizatsiya yak zasib liberalizatsiyi derzhavnoho upravlinnya: analiz suchasnykh doslidnytskykh pidkhodiv [Decentralization as a means of liberalization of public administration: an analysis of modern research approaches]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnya – 2*, 99-105 [in Ukrainian].
 16. Ibragimova, A.A. (2014). Legal Regulation of Territories Belonging to the Community: Financial and Economic Aspects. *Public Policy and Economic Development: Scientific and Practical Journal – 2(6)*, 128-133 [in English].
-
-

17. Ibrahimova, A.A. (2015). *Derzhavna polityka pobudovy spromozhnykh terytorialnykh hromad v Ukrayini* [State policy of building capable territorial communities in Ukraine]. Lviv: Lviv. rehional. in-t derzh. upravlinnya [in Ukrainian].
18. Ibrahimova, A.A. (2015). Kharakterystyka normatyvno-pravovoyi bazy derzhavnoyi polityky u sferi pobudovy spromozhnykh terytorialnykh hromad v Ukrayini [Characteristics of the normative-legal base of the state policy in the sphere of building capable territorial communities in Ukraine]. *Naukovi pratsi: naukovo-metodychnyy zhurnal* – 242, 51-59 [in Ukrainian].
19. Klyuchkovskyy, Yu.B. (2017). Pryntsyp tayemnoho holosuvannya [The principle of secret voting]. *Naukovi zapysky NaUKMA* – 200, 32-40 [in Ukrainian].
20. Konstytutsiya Ukrayiny pryiniata 28 chervnya 1996 roku № 254k/96-VR [Constitution of Ukraine from June 28, 1996, № 254k/96-VR]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
21. Kovbasyuk, Yu.V., Vashchenko, K.O., Tolkovanov, V.V. (2014). *Mistseve samovryaduvannya v Ukrayini: suchasnyy stan ta osnovni napryamy modernizatsiyi* [Local self-government in Ukraine: current state and main directions of modernization]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
22. Kovbasyuk, Yu.V., Vashchenko, K.O., Tolkovanov, V.V. (2014). *Mistseve samovryaduvannya v Ukrayini: suchasnyy stan ta osnovni napryamy modernizatsiyi* [Local self-government in Ukraine: the current state and main directions of modernization]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
23. Kvitka, S.A. (2015). Pryntsyp subsydiarnosti ta protsesy detsentralizatsiyi v Ukrayini [The principle of subsidiarity and decentralization processes in Ukraine]. *Aspekty publichnoho upravlinnya* – 4, 28-35 [in Ukrainian].
24. Kyrychenko, Yu.M. (2012). Terytorialna hromada yak bazovyy element systemy mistsevoho samovryaduvannya Ukrayiny: teoretychne vyznachennya [Territorial community as a basic element of the system of local self-government of Ukraine: theoretical definition]. *Forum prava* – 4., 451-457 [in Ukrainian].
25. Makarov, H.V. (2015). *Mistsevi vybory 2015 r.: problemy orhanizatsiyi, pidsumky, tendentsiyi* [Local elections in 2015: problems of organization, results, trends]. Kyiv: NISD [in Ukrainian].
26. Maslov, A.O., Hladkovska, A.T. (2019). Sutnist, typy, formy, mozhyvosti i zahrozy detsentralizatsiyi [The essence, types, forms, opportunities and threats of decentralization]. *Efektivna ekonomika* – 13 Retrieved from http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/2_2019/13.pdf [in Ukrainian].
27. Matviyenko, A.S. (2010). *Polityko-pravovi zasady detsentralizatsiyi vlady v konteksti administratyvnoyi reformy v Ukrayini* [Political and legal principles of decentralization of power in the context of administrative reform in Ukraine]. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. M. Korets'koho NAN Ukrayiny [in Ukrainian].
28. Moshak, O.V. (2018). Kontseptualni zasady realizatsiyi pryntsypu subsydiarnosti v Ukrayini [Conceptual principles of realization of the principle of subsidiarity in Ukraine]. *Lex portus* – 2, 50-67 [in Ukrainian].
29. Murkovich, L.I. (2010). Terytorialna hromada yak subyekt mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini: teoretychni aspekty [Territorial community as a subject of local self-government in Ukraine: theoretical aspects]. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya* – 2. Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02\(5\)/10mliuta.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02(5)/10mliuta.pdf) [in Ukrainian].
30. Oliynyk, L.A. (2011). Formuvannya finansovykh resursiv orhanamy mistsevoho samovryaduvannya [Formation of financial resources by local self-government bodies]. *Naukovyy visnyk NUBiP Ukrayiny* – 3. Retrieved from <http://elibrary.nubip.edu.ua/10710/1/11ola.pdf> [in Ukrainian].
31. Pashynskyy, A.I. (2015). Novi vyklyky predstavnytskiy demokratiyi: 7 nedolikiv zakonu «Pro mistsevi vybory» ta shlyakhy yikh vyrishennya [New challenges to representative democracy: 7 shortcomings of the law “On local elections” and ways to solve them]. *Yurydychna hazeta* – 47(493). Retrieved from <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/novi-viklyki-predstavnickiy-demokratiyi-7-nedolikiv-zakonu-pro-miscevi-vibori-ta-shlyahi-yih-virish.html> [in Ukrainian].
32. Pihul, N.H. (2016). Zarubizhnyy dosvid provedennya detsentralizatsiynykh reform [Foreign experience of decentralization reforms]. *Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky* – 9, 684-688 [in Ukrainian].

33. Podatkovyy kodeks Ukrainy pryynyaty 2 hrudnya 2010 roku № 2755-VI [Tax Code of Ukraine from December 2, 2010, № 2755-VI]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> [in Ukrainian].

34. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennya derzhavnoyi stratehiyi rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku pryynyata 6 serpnia 2014 roku № 385 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the state strategy of regional development for the period up to 2020 from August 6, 2014, № 385]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].

35. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennya Metodyky formuvannya spromozhnykh terytorialnykh hromad pryynyata 8 kvitnya 2015 roku № 214 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the Methodology for the formation of affluent territorial communities from April 8, 2015, № 214]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].

36. Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrainy Pro Rekomendatsiyi parlamentskykh slukhan «Detsentralizatsiya vlady v Ukraini. Rozshyrennya prav mistsevoho samovryaduvannya» pryynyata 15 hrudnya 2005 roku № 3227-IV [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine On the Recommendations of the Parliamentary Hearings «Decentralization of Power in Ukraine. Expansion of the rights of local self-government» from December 15, 2005, № 3227-IV]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3227-IV#Text> [in Ukrainian].

37. Poyasnyvalna zapyska do proektu Zakonu Ukrainy «Pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrainy (shchodo detsentralizatsiyi vlady)» pryynyata 1 lypnya 2015 roku [Explanatory note to the draft Law of Ukraine «On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the decentralization of power)» from July 1, 2015]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 [in Ukrainian].

38. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini» pryynyaty 1 serpnia 2014 roku [Draft Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» from August 1, 2014]. *Resursnyy tsentr zi staloho mistsevoho rozvytku*. Retrieved from <http://rozvytok.in.ua/news/1519-prezentovano-novu-redaktsiiu-proektu-zakonu-ukrainy-pro-mistseve-samovriadu-vannia> [in Ukrainian].

39. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro prefektiv» vid 26 serpnia 2015 roku [Draft Law of Ukraine «On Prefects» from August 26, 2015]. *www.minregion.gov.ua*. Retrieved from <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/Prefectu26.08.2015.pdf> [in Ukrainian].

40. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorialnoyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini pryynyato 1 kvitnya 2014 roku № 333-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine from April 1, 2014, № 333-r]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].

41. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennya planu zakhodiv shchodo realizatsiyi Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorialnoyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini pryynyate 18 chervnya 2014 roku № 591-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the action plan for the implementation of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine from June 18, 2014, № 591-r]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80> [in Ukrainian].

42. Shatalova, L.S. (2012). Teoretychni osnovy vyznachennya katehoriyi «samodostatnist» yak definitsiyi derzhavnoho upravlinnya [Theoretical bases of definition of the category «self-sufficiency» as definitions of public administration]. *Visnyk Khmelnytskoho nats. Universytetu* – 5, 41-45 [in Ukrainian].

43. Shulha, A.A. (2019). Okremi aspekty provedennya mistsevykh vyboriv v Ukraini: problemy ta sposoby yikh vyrishennya [Some aspects of local elections in Ukraine: problems and ways to solve them]. *Publichne upravlinnya ta rehionalnyy rozvytok* – 5, 669-695 [in Ukrainian].

44. Slukhay, S.V. (2013). *Mizhuryadovi transferty: teoriya i praktyka [Intergovernmental transfers: theory and practice]*. Kyiv: Ahrar Media Hrup [in Ukrainian].

45. Smetanin, R.V. (2010). *Upravlinnya protsesom detsentralizatsiyi derzhavnoyi vlady i rozvytku mistsevoho samovryaduvannya [Management of the process of decentralization of state power*

and development of local self-government]. Donetsk: Donetskyi derzhavnyi universytet upravlinnya Ministerstva osvity i nauky Ukrainy [in Ukrainian].

46. Teplytska, V.A. (2016). *Vzayemodiya orhaniv mistsevoho samovryaduvannya ta mistsevykh orhaniv vykonavchoyi vlady u sferi nadannya administratyvnykh posluh* [Interaction of local governments and local executive bodies in the field of administrative services]. Kyiv: Nats. Akad. derzh. upravlinnya pry Prezydentovi Ukrainy [in Ukrainian].

47. Tkachuk, A.F., Natalenko, N.M. (2016). *Pro byudzhety i ne tilky. Spetsialno dlya obyednanykh terytorialnykh hromad* [About the budget and not only. Especially for united territorial communities]. Kyiv: IKTS «Lehalnyy status» [in Ukrainian].

48. Torhons'ka, A.V. (2017). Reformuvannya orhaniv mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini [Reforming local self-government bodies in Ukraine]. *Pravo i suspilstvo – 1(2)*, 42-47 [in Ukrainian].

49. Ukaz Prezidenta Ukrainy Pro Stratehiyu staloho rozvytku «Ukrayina–2020» pryinyaty 12 sichnya 2015 roku № 5/2015 [Decree of the President of Ukraine On the Strategy of Sustainable Development «Ukraine 2020» from January 12, 2015, № 5/2015]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].

50. Vakulenko, V.M. (2010). *Zahalni zasady mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini* [General principles of local self-government in Ukraine]. Kyiv: NADU; Vyd-vo «Feniks» [in Ukrainian].

51. Vyborchyy kodeks Ukrainy pryinyaty 19 hrudnya 2019 roku № 396-IX [Electoral Code of Ukraine: Law of Ukraine from December 19, 2019, № 396-IX]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> [in Ukrainian].

52. Yarmolenko, O.V. (2017). Informatsiynyy zabezpechennya vyborchoho protsesu: teoretychnyy aspekt [Information support of the election process: theoretical aspect]. *Molodyy vchenyy – 5*, 267-270 [in Ukrainian].

53. Yemelyanov, V.M. (2014). Konstytutsiya Ukrainy: yakoyu yiy buty? [The Constitution of Ukraine: what should it be like?]. *Vechernyy Nykolaev – 96*. Retrieved from <http://www.vn.mk.ua/stories.php?id=22891> [in Ukrainian].

54. Yemelyanov, V.M., Ibrahimova, A.A. (2014). Okremi pytannya napovnennya mistsevykh byudzhetyv v Ukraini za rakhunok opodatkovannya subyektiv hospodaryuvannya [Some issues of filling local budgets in Ukraine through taxation of economic entities]. *Naukovi pratsi: nauково-metodychnyy zhurnal – 237*, 57-64 [in Ukrainian].

55. Yemelyanov, V.M., Shulga, A.A. (2018). Problemy reformirovaniya mestnogo samoupravleniya i territorialnoy organizatsii vlasti v Ukraini: pravovoy i sotsialno-territorialnyy aspekt [Problems of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: legal and socio-territorial aspects]. *Srodkowoeuropejskie Studia Polityczne – 4*, 5-25 [in Russian].

56. Yemelyanov, V.M., Shulha, A.A. (2017). Normatyvno-pravove zabezpechennya reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta obyednannya terytorialnykh hromad v Ukraini [Normative and legal support of local self-government reform and unification of territorial communities in Ukraine]. *Naukovi pratsi: nauково-metodychnyy zhurnal – 278*, 48-58 [in Ukrainian].

57. Yevropeyska Khartiya mistsevoho samovryaduvannya pryiniata 15 zhovtnya 1985 roku [European Charter of Local Self-Government from October 15, 1985]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text [in Ukrainian].

58. Yevtushenko, O.N., Andriyash, V.I. (2018). Ponyattya «publichnoho upravlinnya» u vitchyznyanomu naukovomu dyskursi [The concept of «public administration» in the domestic scientific discourse]. *Public administration and regional development – 1*, 51-65 [in Ukrainian].

59. Yevtushenko, O.N., Andriyash, V.I., Parovay, K.O. (2016). Ponyattya i spivvidnoshennya tsentralizatsiyi ta detsentralizatsiyi [The concept and relationship of centralization and decentralization]. *Naukovi pratsi: Nauково-metodychnyy zhurnal – 255*, 54-59 [in Ukrainian].

60. Yevtushenko, O.N., Andriyesh, O.I. (2017). Chornomorska obyednana terytorialna hromada Mykolayivskoyi oblasti v umovakh detsentralizatsiyi [The Black Sea united territorial community of the Nikolaev area in the conditions of decentralization]. *Naukovi pratsi: Nauково-metodychnyy zhurnal – 278*, 41-47 [in Ukrainian].

61. Yevtushenko, O.N., Lushahina, T.V. (2017). Instytut lokalnoyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini v umovakh detsentralizatsiyi vlady: teoretychnyy aspekt [Institute of local organization of

power in Ukraine in terms of decentralization of power: theoretical aspect]. *Problemy mizhnarodnykh vidnosyn* – 12, 352-369 [in Ukrainian].

62. Yevtushenko, O.N., Lushahina, T.V. (2020). Obyednani terytorialni hromady Mykolayivskoyi oblasti v umovakh detsentralizatsiyi: indykatory efektyvnosti [United territorial communities of Mykolayiv region in the conditions of decentralization: efficiency indicators]. *Public administration and regional development* – 8, 396-421 [in Ukrainian].

63. Yevtushenko, O.N., Popova, T.I., Samsonyuk, O.P. (2018). Stanovlennya instytutu mistsevoho samovryaduvannya yak detsentralizovanoyi publichnoyi munitsypalnoyi vlady terytorialnykh hromad v Ukrayini: teoriya ta praktyka [Formation of the institution of local self-government as a decentralized public municipal authority of territorial communities in Ukraine: theory and practice]. *Public administration and regional development* – 2, 296-321 [in Ukrainian].

64. Zabarskyi, V.V. (2014). Pryntsyp podilu vlady v ukrayinskomu derzhavotvorenni [The principle of separation of powers in Ukrainian statehood]. *Yurydychnyy visnyk* – 2(31), 29-34 [in Ukrainian].

65. Zakon Ukrayiny Pro dobrovilne obyednannya terytorialnykh hromad pryynyaty 5 lyutoho 2015 roku № 157-VIII [Law of Ukraine On the voluntary association of territorial communities from February 5, 2015, № 157-VIII]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].

66. Zakon Ukrayiny Pro investytsiyu diyalnist pryynyaty 18 veresnya 1991 roku № 560-XII [Law of Ukraine On investment activity from September 18, 1991, № 560-XII]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text> [in Ukrainian].

67. Zakon Ukrayiny Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini pryynyaty 21 travnya 1997 roku № 280/97-VR [Law of Ukraine On local self-government in Ukraine from May 21, 1997, № 280/97-VR]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].

68. Zakon Ukrayiny Pro mistsevi derzhavni administratsiyi pryynyaty 9 kvitnya 1999 roku № 586-XIV [Law of Ukraine On local state administrations from April 9, 1999, № 586-XIV]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> [in Ukrainian].

69. Zakon Ukrayiny Pro spivrobotnytstvo terytorialnykh hromad pryynyaty 17 chervnya 2014 roku № 1508-VII [Law of Ukraine On cooperation of territorial communities from June 17, 2014, № 1508-VII]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> [in Ukrainian].

70. Zhalilo, YA.A., Makarov, H.V., Danylyak, O.O. (2018). *Detsentralizatsiya vlady: yak zberehty uspishnist v umovakh novykh vyklykiv. Analychna dopovid [Decentralization of power: how to maintain success in the face of new challenges. Analytical report]*. Kyiv: Natsionalnyy instytut stratehichnykh doslidzhen [in Ukrainian].

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Навчально-методичний посібник з пакетом завдань для контролю знань по вивченню сутності процесу децентралізації в Україні та проблем пов'язаних із ним

У межах проекту «Державна політика формування ефективного функціонування та розвитку спроможних до самоврядування територіальних громад у процесі децентралізації як запорука національної безпеки» № держреєстрації ID:118528 03.07.2017 (466-1)

Підписано до друку 01 червня 2021 р.
Формат 297,5x210. Папір офсетний.
Гарнітура «Times New Roman».
Друк – цифровий.
Ум. друк. арк. 14,07
Наклад 100 прим.
Зам. № 2/11

Видавець і виготовлювач Ємельянова Т. В.
54030, м. Миколаїв, вул. Шевченка 14
тел. (0512) 477-448
e-mail: printex_nik@ukr.net
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:
ДК № 6167 від 03.05.2018