

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА  
АКАДЕМІЯ»**

**Н.В. МІШИНА, С.В. СТЕПАНЕНКО,  
Д.Є. ВОЛКОВА, В.М. ПАНАСЮК,  
С.С. СОН**

**Реформа децентралізації і розвиток громад**

**НАВЧАЛЬНО-МЕТОДИЧНИЙ ПОСІБНИК**

Освітня програма підготовки здобувачів вищої освіти, що отримують ступінь  
магістра у галузі знань 28 «Управління та адміністрування» зі спеціальності  
281 «Публічне управління та адміністрування»

Одеса  
2021

УДК 342.147

**Автори:**

**Мішина Наталя Вікторівна** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія».

**Степаненко Сергій Васильович** – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія».

**Волкова Дар'я Євгенівна** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія».

**Панасюк Віта Миколаївна** - кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія».

**Сон Софія Сергіївна** – старший викладач кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія».

**Рекомендовано до друку**

**Навчально-методичною радою Національного університету «Одеська юридична академія» (протокол № 1 від 21 вересня 2021 р.)**

**Рецензенти:**

**Л.М.Дешко** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права Київського національного університету ім. Т.Г. Шевченка.

**О.В. Щербанюк** – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри процесуального права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича.

Мішина Н. В., Степаненко С. В., Волкова Д. Є., Панасюк В. М., Сон С. С. **Реформа децентралізації і розвиток громад: навч.-метод. посібн. для здобувачів вищої освіти денної та заочної форми навчання.** – Одеса : Фенікс, 2021. – 107 с.

На сучасному етапі розбудови демократичної держави в Україні підвищується увага до процесів децентралізації виконавчої влади, які тісно пов'язані з процесами зміцнення місцевого самоврядування. Президентом України було розроблено та подано до Верховної Ради відповідний проект закону про внесення змін та доповнень до Конституції, а парламентом та органами виконавчої влади - прийнято низку нормативних актів, спрямованих на нормативне забезпечення цієї ініціативи глави держави. Тим не менш, поки що реформа триває. А її наукове забезпечення є надзвичайно актуальним. Справа в тому, що по-перше, виходячи з кризових явищ у державі, реформа відбувається значно більш повільними темпами, ніж вона планувалась. А по-друге, незважаючи на те, що реформу було оголошено навесні 2014 р., поки що не існує достатньої кількості праць з аналізом її етапів, концепції, мети тощо. Все це робить підтримку децентралізаційних прагнень України не тільки актуальною, але й нагальною.

Дисципліна вивчає сутність та зміст децентралізації публічної влади в Україні та розвитку, у т.ч. об'єднання, територіальних громад, засади формування самодостатніх територіальних громад, роль органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади у цих процесах.

Навчально-методичний посібник призначений для здобувачів вищої освіти, що отримують ступінь магістра у галузі знань 28 «Управління та адміністрування» зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», буде корисним для підготовки здобувачів, що отримують освіту з управлінських та правової спеціальностей.

## ЗМІСТ

1. ОПИС НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ.....	4
2. ТЕМИ ЛЕКЦІЙНИХ ЗАНЯТЬ.....	7
3. ПЛАНИ ПРАКТИЧНИХ ЗАНЯТЬ .....	86
4. ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ РОБОТИ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ .....	88
5. ПИТАННЯ ДЛЯ ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ І ВМІНЬ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ .....	91
6. ШКАЛА ОЦІНЮВАННЯ .....	92
7. ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА.....	94
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	96

## 1. Опис навчальної дисципліни

На сучасному етапі розбудови демократичної держави в Україні підвищується увага до процесів децентралізації виконавчої влади, які тісно пов'язані з процесами зміцнення місцевого самоврядування. Президентом України було розроблено та подано до Верховної Ради відповідний проект закону про внесення змін та доповнень до Конституції, а парламентом та органами виконавчої влади - прийнято низку нормативних актів, спрямованих на нормативне забезпечення цієї ініціативи глави держави.

Тим не менш, поки що реформа триває. А її наукове забезпечення є надзвичайно актуальним. Справа в тому, що по-перше, виходячи з кризових явищ у державі, реформа відбувається значно більш повільними темпами, ніж вона планувалась. А по-друге, незважаючи на те, що реформу було оголошено навесні 2014 р., поки що не існує достатньої кількості праць з аналізом її етапів, концепції, мети тощо. Все це робить підтримку децентралізаційних прагнень України не тільки актуальною, але й нагальною.

*Предметом вивчення навчальної дисципліни є реформа децентралізації і розвиток громад в Україні та в зарубіжних країнах: теорія та практика.*

*Метою вивчення навчальної дисципліни є формування системи знань про сутність та зміст децентралізації публічної влади в Україні та розвитку, у т.ч. об'єднання, територіальних громад, засади формування самодостатніх територіальних громад, роль органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади у цих процесах, а також надання здобувачам вищої освіти системно-теоретичних та науково-прикладних знань з предмету курсу.*

Виходячи із мети вивчення навчальної дисципліни та відповідно до вимог профілю освітньо-професійної програми, здобувачі вищої освіти мають:

- знати суттєві характеристики реформи децентралізації публічної влади, об'єднаних територіальних громад, органів їхнього самоврядування;
- вміти використовувати інструменти, що застосовуються для здійснення подальшої децентралізації публічної влади та об'єднання територіальних громад (для приєднання);
- вміти формувати ефективну систему відносин між територіальними громадами, що об'єдналися;
- вміти реалізовувати заходи управління об'єднаними територіальними громадами;
- вміти застосовувати інструменти забезпечення ефективного надання адміністративних послуг та подальшої децентралізації публічної влади в Україні;
- усвідомлювати цінність формування стратегії згуртування різних суб'єктів децентралізації публічної влади навколо системи реалізації пріоритетних цінностей.

Програмні результати навчання:

-знати теоретичні та прикладні засади вироблення й аналізу публічної політики, основ та технологій прийняття управлінських рішень;

-розв'язувати складні задачі публічного управління та адміністрування, враховуючи вимоги законодавства, виявляти правові колізії та проблеми, розробляти проекти нормативно-правових актів для їх усунення;

-визначати пріоритетні напрями впровадження електронного урядування та розвитку електронної демократії;

-здійснювати ефективне управління інноваціями, ресурсами, ризиками, проектами, змінами, якістю, застосовувати сучасні моделі, підходи та технології, міжнародний досвід при проектуванні та реорганізації управлінських та загальноорганізаційних структур;

-уміти розробляти національні/регіональні програмні документи щодо розвитку публічного управління, використовуючи системний аналіз і комплексний підхід, а також методи командної роботи;

-представляти органи публічного управління й інші організації публічної сфери та презентувати для фахівців і широкого загалу результати їх діяльності;

-розробляти обґрунтовані управлінські рішення з урахуванням питань європейської та євроатлантичної інтеграції, враховувати цілі, наявні законодавчі, часові та ресурсні обмеження, оцінювати політичні, соціальні, економічні та екологічні наслідки варіантів рішень;

-планувати і здійснювати наукові та прикладні дослідження у сфері публічного управління та адміністрування, включаючи аналіз проблематики, постановку цілей і завдань, вибір та використання теоретичних та емпіричних методів дослідження, аналіз його результатів, формулювання обґрунтованих висновків.

Рівень вищої освіти	Форма навчання	Тип	Курс	Семестр	Обсяг, кредитів/год.
Другий (магістерський) рівень	денна	Обов'язкова навчальна дисципліна циклу професійної підготовки	2	3	2,5/75
Другий (магістерський) рівень	заочна	Обов'язкова навчальна дисципліна циклу професійної підготовки	2	3	2,5/75

## 2. Структура навчальної дисципліни

Види навантаження	год.
Кількість кредитів/год.	2,5/75
<b>Усього годин аудиторної роботи, у т.ч.:</b>	
• лекційні заняття, год.	14 /6
• практичні заняття, год.	20 / 4
• семінарські заняття, год.	
• курсові роботи, год.	
<b>Усього годин самостійної роботи, у т.ч.:</b>	41 / 65
• контрольні роботи, к-сть/год.	-
• індивідуальне науково-дослідне завдання, год.	-
• підготовка до аудиторних занять та контрольних заходів, год.	41 \65
Екзамен	
Залік	+

## 2. Теми лекційних занять

### ТЕМА 1

#### Децентралізація та централізація в науках державного управління та конституційного права

##### План

1. Централізація: загальна характеристика.
2. Децентралізація: загальна характеристика.
3. Співвідношення централізації та децентралізації: пошуки балансу.
4. Зв'язок між централізацією та децентралізацією публічної влади в Україні: загальна характеристика.
5. Пошуки балансу між централізацією та децентралізацією публічної влади в Україні (на матеріалах органів виконавчої гілки влади).

##### Основний зміст лекції

#### *1. Централізація: загальна характеристика.*

Якість діяльності з розподілу повноважень і відповідальності визначається встановленим в організації співвідношенням централізації і децентралізації. Конкретний зміст шуканого співвідношення в кожній організації залежить від встановленого в ній рівня прийняття рішення. З точки зору публічного управління, будь-яка держава може також розглядатися як організація, а тому напруження як фахівців-юристів, так і фахівців -економістів можуть стати у нагоді при аналізі проблематики централізації та децентралізації публічної влади.

Централізацією називається концентрація (зосередження) процесу прийняття рішень (владних повноважень) на верхньому рівні ієрархії управління (для держави – на загальнодержавному рівні).

Децентралізація, навпаки, передбачає передачу повноважень щодо прийняття рішень з певних проблем на нижні поверхи структури управління (для держави – на місцевий рівень). В останньому випадку відповідні владні повноваження розосереджуються по багатьом суб'єктам (підрозділам і службам) організації, кожен з яких має свою ієрархію. Централізація і децентралізація покликані забезпечувати розподіл повноважень щодо прийняття рішень між рівнями ієрархії управління.

Встановлення розумного співвідношення централізації і децентралізації з точки зору формування організаційних структур управління передбачає:

- централізацію функцій визначення цілей і постановки завдань, а також контролю виконання в організації з одночасною передачею повноважень щодо прийняття оперативних рішень на нижчі рівні управлінської ієрархії;

- інтеграцію всіх видів діяльності, необхідних для досягнення спільної мети, і забезпечення її пріоритету перед приватними функціональними цілями;

- надання структурам управління гнучкості і мобільності, з тим щоб вони були здатні досить швидко реагувати на зміну зовнішніх і внутрішніх умов діяльності організації;

- в прийнятній мірі швидке і своєчасне прийняття рішень по суті мінливих ситуацій;

- створення умов самоідентифікації керівників всіх рівнів ієрархії управління і найкращою за заданих умовах мотивації їх діяльності.

Пошук оптимального поєднання централізації і децентралізації важливий для будь-якої системи управління.

Ступінь централізації (децентралізації) управлінських повноважень визначають наступні характеристики організації:

- 1) необхідність розподілу дефіцитних ресурсів і проведення єдиної по відношенню до всіх підрозділів політики, що при значній децентралізації важко;

- 2) витрати, пов'язані з прийняттям загальорганізаційних рішень. Чим вони дорожче, тим на більш високому рівні ці питання повинні розглядатися;

- 3) розміри організації. Через складність координувати внутрішні процеси великі організації необхідно розбивати на ряд самостійних структур, керівництво яких має бути максимально наближене до рівня прийняття рішень, і розвивати між ними горизонтальні зв'язки;

- 4) специфіка діяльності. Деякі види діяльності можуть технічно обмежувати можливості централізації (децентралізації) повноважень. Інші - вимагати стратегічних рішень, неможливих без централізації, або, навпаки, тактичних дій, які передбачають децентралізацію;

- 5) історичні традиції і погляди вищого керівництва;

- 6) підготовленість кадрів до самостійної діяльності.

Очевидно, що кожен з цих шести пунктів може бути «адаптований» і до проблематики конституційного права, до потреб Української держави.

Рівень централізації і децентралізації прийнято визначати за допомогою змінних: числом рішень, прийнятих в ієрархії управління; значимістю цих рішень для організації; дієвістю технологій виконання рішень. При необхідності можна використовувати і інші показники - як кількісні, так і якісні.

Ступінь централізації повноважень характеризується часткою рішень, прийнятих на вищих щаблях ієрархії; рівнем прийняття важливих рішень; часткою працівників, що здійснюють управлінські функції на рівні організації (у нашому випадку – держави); відсотком рішень, які не погоджуються з керівництвом; частотою залучення підлеглих до участі в управлінні і т.д.

Як централізація, так і децентралізація мають свої переваги і недоліки, які виявляються в конкретних умовах діяльності організації.



До переваг централізації можна віднести наступне:

- стає простіше концентрувати зусилля на ключових напрямках діяльності відповідно до інтересів організації;
- усувається невиправдане дублювання управлінських функцій, що призводить до економії витрат;
- процес прийняття рішень зосереджується в руках тих людей, хто краще знає загальну ситуацію, має великі знання, досвід;
- спрощується контроль і координація діяльності в масштабах організації, підтримання дисципліни і порядку, стабілізується робочий стан, відхилення від якого вважаються шкідливими (тому централізація краще в період спаду);
- поліпшується використання досвіду і знань управлінського персоналу.

Вчені також формулюють переваги централізованих структур і дещо по-іншому, розмірковуючи, що вони полягають у наступному:

- централізація покращує контроль і координацію спеціалізованих функцій;
- зменшує кількість і масштаби помилкових рішень, прийнятих менш досвідченими менеджерами;
- сильне централізоване управління дозволяє уникнути ситуацій, при яких одні відділи фірм ростуть і розвиваються за рахунок інших або організації в цілому;
- централізоване управління дозволяє більш економно і легко використовувати досвід та знання співробітників центрального адміністративного органу.

Варто зазначити, що саме вищенаведений перелік краще адаптується до проблематики публічного управління та конституційного права.

Однак централізація має такі недоліки:

- через значних витрат часу на передачу інформації, в процесі якої чимала частина її втрачається або спотворюється, сповільнюється організаційна реакція;
- найважливіші рішення приймаються вищими керівниками, погано представляють собі конкретну ситуацію і місцеву специфіку, в результаті чого вони виявляються недостатньо якісними. У той же час виконавці, що знаходяться в густі подій, не можуть проявляти ініціативу. Оскільки рішення нав'язуються, то через відсутність зацікавленості вони неефективно реалізуються.

Централізація - це концентрація прав прийняття рішень, зосередження владних повноважень на верхньому рівні керівництва організації. Централізація є реакцією організованої системи, спрямованої на запобігання спотворення інформації при передачі її через кілька рівнів управління.

Централізованими організаціями називаються ті, в яких керівництво вищої ланки залишає за собою більшу частину повноважень, необхідних для

прийняття найважливіших рішень. Децентралізовані організації - такі організації, в яких повноваження розподілені по нижчим рівням управління.

Підводячи проміжний підсумок, варто узагальнити, що централізація означає концентрацію владних повноважень на верхньому рівні керівництва організацією.

Мета централізації - збільшення синергії, поліпшення координації, запобігання помилок на нижніх рівнях управління.

Переваги централізації управління найбільш повно проявляються при вирішенні глобальних, стратегічних завдань.

Недоліки централізації управління: зниження оперативності управління; зменшення можливостей адаптації до нових умов роботи;

В цілому централізація ефективна в умовах стабільного середовища. Повністю централізоване управління надскладними об'єктами, до числа яких відноситься і держава, пред'являє до керуючої системі майже нездійсненні вимоги щодо переробки інформації та комунікацій. Тому для них необхідно надавати максимально можливу самостійність.

## ***2. Децентралізація: загальна характеристика.***

Зростання числа суб'єктів, що входять в організацію, їх юридична самостійність, територіальна розкиданість, ускладнення виробничих і інформаційних зв'язків, швидка зміна кон'юнктури і т.п. багато в чому сприяли децентралізації повноважень. Це є особливо справедливим, коли йдеться про держави, у т.ч. про Українську державу.

В сучасних децентралізованих організаціях на вищому рівні приймаються рішення про місію, цілі, про затвердження довгострокових планів, про розподіл ресурсів по підрозділах, про оцінку їх діяльності, про вдосконалення системи управління. Тут здійснюються також зовнішні зв'язки, загальний контроль над підрозділами, заохочення співробітництва і створення сприятливого клімату, розробляються принципи кадрової політики, підтримуються горизонтальні контакти і ін. Всі стратегічні рішення попередньо узгоджуються з низовими керівниками, які отримують свободу тактичних дій.

Децентралізація - це передача або делегування відповідальності за ряд ключових рішень, а, отже, і передача відповідних цієї відповідальності прав на нижні рівні управління організацією.

До переваг децентралізації відноситься наступне:

- наближення джерел рішень до "виконавців", краще їх обґрунтування і велика швидкість прийняття, що дозволяє гнучко і своєчасно реагувати на зовнішні впливи;

- посилення відповідальності виконавців на нижчих рівнях організації при одночасному зміцненні між ними довірчих відносин;

- сприяння розвитку в організації неформальних відносин і зменшення потенціалу бюрократичних процедур;

- створення передумов розкриття творчого потенціалу співробітників і виявлення їх здібностей до керівної діяльності.

Більш прийнятними з точки зору нашого дослідження є такі узагальнення щодо переваги децентралізованих структур:

- управляти великими організаціями централізовано неможливо через величезної кількості необхідної інформації;
- децентралізація дає можливість приймати рішення тому керівнику, який найближче стоїть до виниклої проблеми і краще за всіх її знає;
- децентралізація стимулює ініціативу і дозволяє особистості ототожнити себе з організацією;
- децентралізація допомагає підготовці молодого керівника до більш високих посад, надаючи йому можливість приймати важливі рішення на початку кар'єри.

Недоліки децентралізації:

- виникає ризик втрати керованості;
- створює загрозу порушення принципу системного підходу до розробки рішень, зокрема, через відсутність належного обліку зовнішніх впливів;
- послаблюються процеси інтеграції пов'язаних підрозділів (груп), необхідні для забезпечення єдності дій;
- можливість надлишкового зосередження уваги і часу на оперативній (поточної) діяльності на шкоду стратегічної.

Децентралізація управління доцільна, у тому числі, на рівні держави, якщо діяльність підрозділу (органу публічної влади) в розумних межах автономна, а інші підрозділи не впливають істотно на нього, в умовах очевидної доцільності підвищення оперативності прийняття рішень та ін. Нерідко вищі керівники, переміщаючи на низькі рівні ієрархії (в порядку децентралізації) ті чи інші функції управління і відповідальність за їх належне виконання, "забувають" одночасно передати на ті ж рівні відповідні повноваження разом з необхідними для їх виконання ресурсами. Саме тому в Україні делегування повноважень неодмінно супроводжується передачею необхідних матеріально-фінансових ресурсів для їхнього виконання.

Підводячи проміжний підсумок, варто зазначити, що децентралізація - це передача або делегування прав і відповідальності за ряд ключових рішень на нижні рівні управління організацією.

Вона полегшує процеси прийняття рішень, стимулює ініціативу, повніше розкриває потенційні можливості співробітників на нижніх рівнях управління і підвищує оперативність керівництва, адаптивність організації до нових умов. У менеджменті сформульована думка, що рядовий працівник виконує завдання з подвоєною енергією, якщо йому надається хоча б мінімальна ступінь дійсного контролю над ситуацією. Але навряд чи вона є доречною, коли йдеться про децентралізацію публічної влади.

Децентралізація ефективна, якщо на нижчих рівнях управлінської ієрархії приймають обґрунтовані і важливі рішення, і ці рішення не вимагають погоджень і затвердження керівництвом. Децентралізація багатьох управлінських функцій неминуха при територіальній роз'єднаності

структурних підрозділів (для держави – це місцеві органи публічної влади) або при необхідності спеціалізації.

Негативні сторони децентралізації - емерджентність, відособленість частин, що часто веде до конфліктів, ослаблення контролю і єдності в діях. Децентралізація управління має небезпечну тенденцію до втягування керованого процесу в анархію, хаос. Цього слід особливо побоюватися, коли йдеться про децентралізацію публічної влади.

Навіть коли йдеться не про публічну владу, досвідчені керівники часто і обгрунтовано побоюються втратити контроль над керованою системою, а слабкі - що з'явиться компетентний неформальний лідер, який може «затмарити» свого начальника, підірвати його авторитет.

### ***3. Співвідношення централізації та децентралізації: пошуки балансу.***

Проблема вибору між централізацією і децентралізацією вельми складна, тому що рішення визначає всі структури організації. На рішення менеджменту впливають такі чинники:

- розміри організації;
- вид бізнесу (підприємництво);
- якість товарів;
- ступінь поділу праці;
- прагнення частин організації до самостійності;
- пайовий розподіл капіталу і фінансові інтереси;
- організаційна культура;
- державна політика в області демонополізації, оподаткування і т.д.

На сучасному етапі теорією менеджменту випрацьовані і більш детальні переліки, що включають додаткові компоненти. Так, при проектуванні організації на вибір між централізацією і децентралізацією можуть впливати наступні фактори:

1) капіталомісткість прийнятих рішень, багато підприємств документально фіксують конкретну суму, в межах якої керівник може приймати ті чи інші рішення;

2) однаковість політики;

3) розміри підприємства. Існує межа, до якого централізація дає ефект, після перевищення цієї межі актуальним є питання про децентралізацію;

4) організаційна культура;

5) філософія управління;

6) прагнення частин до самостійності. Виділення частини з цілої організації супроводжується прагненням цієї частини перетворитися в нове ціле;

7) наявність відповідних кадрів. Якщо у керівника відсутні нижчі рівні, які готові прийняти на себе більшу відповідальність, то це не може сприяти розвитку процесів децентралізації, а може навіть перерости в прихований опір цьому процесу;

8) розвиток техніки контролю;

9) ступінь поділу праці;

10) тип підприємництва. Висока швидкість зміни неможлива в умовах жорсткої централізації;

11) зміна зовнішнього середовища. Державна політика в галузі демонополізації, оподаткування може сприяти розвитку централізації чи децентралізації.

Останній перелік значно легше адаптувати до потреб публічного управління та конституційного права, враховуючи значну кількість його компонентів.

Продовжуючи, варто зазначити, що проблема вибору між централізацією і децентралізацією - це проблема вибору оптимальної конструкції організації. На практиці не зустрічається повністю централізованих чи децентралізованих організацій. В організаціях з сильно децентралізованими структурами найважливіші рішення часто приймаються тільки службовцями, які займають досить високі посади (не нижче керівника відділу).

Також в економічній літературі зазначають, що для того щоб визначити, наскільки дана організація централізована в порівнянні з іншими, виявляють такі характеристики:

- кількість рішень, що приймаються на нижчих рівнях управління. Чим більше число рішень, які приймають нижчестоящі керівники, тим менше ступінь централізації;

- важливість рішень, прийнятих на нижчестоящих рівнях; наслідки рішень, що приймаються на нижчих рівнях. Якщо керівники середньої ланки можуть приймати рішення, що зачіпають більш, ніж одну функцію, то організація слабо централізована;

- контроль за роботою підлеглих. У слабо централізованій організації вище керівництво рідко перевіряє повсякденні рішення підлеглих керівників. Оцінка дій робиться на підставі сумарних досягнутих результатів.

Теорія управління дає чіткі, однозначні рекомендації: керівник повинен взяти всю організаційно-розпорядчу владу в свої руки і делегувати значну частину своїх повноважень досвідченим заступникам, фахівцям своєї справи. І при цьому не заважати їх роботі дрібною опікою, постійним контролем, якщо вони в цілому успішно виконують свої службові обов'язки. І лише при явній загрозі зриву запланованих робіт або очевидному невідповідності виконавця займаній посади керівник зобов'язаний втрутитися в роботу відстає структурного підрозділу, застосувавши всю повноту влади аж до підміни собою виконавця.

Організаційна структура повинна відображати довгострокову програму і комплекс основних цілей організації, оскільки досягнення цілей є основою спільної діяльності.

Організаційна структура ефективна тільки тоді, коли вона сприяє досягненню поставлених колективом цілей при мінімальних затратах праці і ресурсів. Важливо відзначити, що по відношенню до окремо взятого

підприємства, досягнення цілей - це не тільки ефективне вирішення виробничих завдань і, як наслідок, справедлива оплата праці, а й інші способи мотивації: причетність до вирішення проблем, престижність роботи і впевненість у службовому зростанні. Пошук оптимальної для даного часу структури нерідко супроводжується серйозними помилками: перевищенням норми керованості керівних працівників, невірно обраним стилем управління, спробами домогтися економії за рахунок об'єднання близьких за профілем роботи структурних підрозділів (єдина канцелярія або об'єднане бюро розмножувальної техніки тощо).

Рідко можлива така ситуація, коли всі структурні підрозділи працюють без збоїв, плани виконуються, налагоджена чітка система матеріально-технічного постачання, праця колективу розумно мотивований, і керівник залишається без роботи. «Хороший менеджмент ґрунтується на примирення централізації і децентралізації», вважає керівник «Дженерал Моторс» А. Слоун. І це є важливим не тільки для організації бізнес-сектору, але й для держави. Адже принцип оптимізації лежить в основі будь-якої організаційної структури незалежно від що застосовуються критеріїв оптимальності та діючої системи обмежень.

Кожна держава постійно знаходиться у стадії розвитку, і Україна не є виключенням. З точки зору теорії менеджменту, будь-яка організація, що розвивається, постійно знаходиться в стані вибору між централізацією і децентралізацією, в процесі подолання суперечностей у їхніх взаєминах. Більш того, ці взаємини незмінно конфліктні, а рівноважні відносини між сторонами, за визначенням, - явище тимчасове. Кон'юнктура змушує організації постійно модифікувати свої структури, переходячи від обставин від централізації до децентралізації, і, навпаки, прагнуть забезпечити їх єднання / баланс.

Необхідний при цьому перерозподіл повноважень і відповідальності всередині системи управління часто пов'язано з коригуванням її організаційної структури. Отже, коригування може бути обумовлено не тільки уточненням повноважень і відповідальності структурних підрозділів, але також централізацією деяких управлінських функцій або розширенням самостійності окремих підрозділів організації.

#### ***4. Зв'язок між централізацією та децентралізацією публічної влади в Україні: загальна характеристика.***

Категорія «влада» вживається в самих різних сенсах і контекстах як: публічна, громадська, політична, державна, корпоративна та інша.

В даний час найбільший інтерес представляє державна влада, що може бути пояснено її потенціалом, здатністю впливати на суспільні відносини. Відправлення державної влади, що виникають при цьому витрати, суперечливість отриманих результатів дозволяє зробити висновок, що державна влада з площини суто теоретичних суперечок все більше переходить в прикладну площину, тобто в область конкретних владних відносин.

Приступаючи до аналізу державної влади, необхідно вирішити наступні завдання:

- 1) проаналізувати сутність державної влади;
- 2) виявити її основні властивості;
- 3) визначити призначення і роль державної влади в умовах зміцнення демократичної державності.

У філософії влада трактується як здатність і можливість здійснювати свою волю, робити визначальний вплив на діяльність, поведінку людей за допомогою будь-якого засобу - авторитету, права, насильства [1].

Схоже визначення міститься у Великому тлумачному словнику української мови, де влада визначається як «право і можливість розпоряджатися, наказувати, підпорядковувати своїй волі» [2].

Найбільш часто влада розуміється як «правління», «керівництво», «панування». Цей термін вживається мислителями античності (Арістотель, Платон, Цицерон та ін.). У тлумачному словнику живої мови В.І. Даля влада визначається як «право, сила і воля над чим, свобода дій і розпоряджень; начальствування; управління» [3].

Це дозволяє зробити висновок, що склалася традиція інтерпретувати влада в контексті волі і засобів її реалізації. Разом з тим, вже в період раннього європейського лібералізму (Локк, Гоббс і ін.) вчені звернули увагу на громадську природу, джерела і функції державної влади. Ліберальні ідеї ґрунтувалися на мінімізації втручання держави в різні сфери життєдіяльності суспільства. Це було особливо очевидним після епохи середньовічного релігійного мракобісся з пануванням інквізиції. У той же час, в роботах К. Маркса, Ф. Енгельса і пізніше В.І. Леніна, на чільне місце було поставлено класові суперечності як рушійна сила суспільного розвитку, домінування її матеріальної складової.

В даний час при дослідженні соціальної влади реалізується комплексний підхід, що дозволяє розглянути її підвиди: політичну, державну, економічну, сімейну. Поряд із загальною характеристикою державної влади звертається увага на її джерела (народ, держава, корпорація, сім'я), форми прояву (панування, керівництво, управління, організація, контроль, нагляд) і методи здійснення (авторитет, право, насильство).

Досліджуючи владу як суспільне утворення, С.Поллітт відзначає такі особливості:

1. Влада - явище соціальне, ставлення не менше двох суб'єктів, причому такими можуть бути як окремі індивіди, так і групи осіб (організації).
2. Влада є засіб саме соціального управління, в якому потребує будь-яке суспільство, яке представляє собою складну систему. Влада сприяє підтримці системи в нормальному, робочому стані - стан функціонування.
3. Влада проявляється там, де необхідно волевиявлення суб'єкта по відношенню до керованим особам, організаціям.

4. Влада реалізується там, де має місце підпорядкування керованих (підвладних) волі пануючого суб'єкта.

5. Влада припускає певні норми (правові та ін.), що встановлюють право пануючого суб'єкта віддавати розпорядження і обов'язок іншого суб'єкта підкорятися цим наказами, розпорядженнями.

6. Можливість реалізації в певних ситуаціях примусових заходів - необхідний ознака соціальної влади. В арсеналі таких заходів різні види соціальної відповідальності (політичної, правової та ін.) [4].

Попри всю різноманітність підходів, що мають місце в науковій літературі можна констатувати, що склалися три основні напрями щодо визначення влади:

-по-перше, влада розглядалася як необхідна функція будь-якого колективу по керівництву своїми членами для налагодження спільної діяльності;

-по-друге, влада визначалася і як реальна здатність здійснювати свою волю, нав'язувати її іншим, або як вольове соціальне відношення, характер якої зумовлений домінуючою волею з однієї зі сторін даного взаємодії, що здійснюється за допомогою спеціальних владних методів («вольова» концепція влади);

-по-третє, влада характеризується як організована сила, що забезпечує єдність дій і стійкий порядок в суспільних відносинах [5].

На думку вчених, домогтися ефективності функціонування державної влади можна тільки при творчому поєднанні різних форм і методів управлінської діяльності. Ця теза в повній мірі відноситься і до реалізації співвідношення централізації і децентралізації державної влади. У зв'язку з цим значний як доктринальний, так і прикладний інтерес представляє розгляд чинників, які впливають на її централізацію і децентралізацію.

Слід зазначити, що ці питання отримали певне висвітлення в науковій літературі. Так, в окремих роботах звертається увага на чинники, які обумовлюють централізацію і децентралізацію в процесі організації державної влади. Традиційно до чинників, що зумовлюють централізацію відносять: перевагу національної єдності, необхідність забезпечення однаковості у функціонуванні органів державної влади і управління, уніфікацію законодавства. Навколо цього будується політика сучасних суверенних держав.

Вагома аргументація наводиться на користь децентралізації державної влади. У літературі звертається увага на фактори політико-адміністративної децентралізації:

1) важливість активізації політичної участі громадян: місцева влада надає громадянам великі (у порівнянні з центральною владою) можливості для участі в політичному житті; перевага від розширення масштабів політичної участі полягає в тому, що вона допомагає формуванню більш вихованих і інформованих громадян;



2) необхідність формування «відзивної» влади: периферійні політико-адміністративні інститути стоять ближче до народу, тому в більшій мірі здатні відгукуватися на його потреби; виховання такої здатності рівним чином зміцнює демократичну підпорядкованість держави суспільству і дозволяє переконатися в тому, що влада не тільки діє в широко понятих громадських інтересах, а й відгукується на специфічні потреби конкретної спільноти;

3) посилення легітимності державної влади: фізичне дистанціювання громадян від Уряду позначається на оцінці його рішень; рішення, що приймаються на середньому і нижчому рівнях, здаються більш зрозумілими і, отже, є більш легітимними;

4) захист демократичних свобод: адже не стримувана нічим централізація загрожує настанням держави на права і свободи індивіда; децентралізація влади і управління здатна захистити громадян, бо поділ влади «по вертикалі», дроблячи моноліт державної влади, створює систему «стримувань і противаг»; центральна влада, в свою чергу, стримує антидемократичні наміри периферійних політико-владних інститутів [6].

Централізація і децентралізація державної влади знаходиться в прямій залежності від співвідношення централізації і децентралізації правового регулювання. З цієї причини до аргументації на користь децентралізованого правового регулювання. Т.В. Кашаніна відносить наступні чинники, які поділяє на об'єктивні і суб'єктивні.

Об'єктивні чинники.

1. У громадському житті зустрічаються явища, що мають різноманітний зміст, а також подібні між собою за змістом, але проявляються в різній формі.

2. Соціальна дійсність - це не тільки найскладніший вид матерії, але і схильний до частих змін.

3. Децентралізоване регулювання як самостійна проблема до останнього часу в науці не досліджувалась.

4. Одним з факторів, що обумовлюють децентралізоване регулювання, є, мабуть, вічне протистояння законності і доцільності. Закон узагальнює, типізують регульовані відносини, ситуації, явища і формулює найбільш бажані моделі поведінки.

5. В якості об'єктивного фактора використання децентралізованого регулювання можна вказати на закономірності, притаманні самому праву.

Суб'єктивні чинники.

1. В процесі реалізації норми права до державної волі підключається свідомість і воля окремих особистостей.

2. Використання децентралізованого регулювання в праві пов'язано також з необхідністю підвищення ефективності реалізації правових приписів.

3. Збільшення частки децентралізованого регулювання в упорядкуванні суспільних відносин передбачає високий інтелектуальний, освітній, культурний рівень суб'єктів правового спілкування [7].

Ці фактори, безумовно, відіграють істотну роль при здійсненні правового регулювання. У зв'язку з цим, пам'ятаючи про органічний зв'язок держави і права, нами будуть враховані названі фактори з поправкою на особливості організації та функціонування державної влади.

Варто ще раз наголосити, що централізація і децентралізація є два взаємопов'язані процеси, поєднання концентрації влади і її розподілу. Кордон між ними є рухливим і може бути «порушений» як на користь централізації, так і децентралізації. Як було зазначено раніше, децентралізація є доповненням централізації в умовах функціонування демократичної правової держави. Можна цілком обгрунтовано стверджувати, що децентралізація виступає в якості своєрідного запобіжного механізму, який дозволяє функціонувати державній владі, уникаючи надмірного втручання в окремі сфери суспільного життя.

Дослідження державної влади буде продуктивним з позиції розгляду його співвідношення з родовим поняттям, яким виступає соціальна влада. Соціальна влада багатогранна і може бути представлена у таких різновидах, як влада корпоративна, сімейна, духовна, політична, державна та ін. Найбільш значущі соціальні відносини виступають об'єктом впливу з боку державної влади.

В.І. Ленін одним з основних принципів діалектики називав принцип загального зв'язку явищ. Характеризуючи діалектику як вчення про розвиток, В.І. Ленін писав: «Розвиток, який ніби повторює пройдені вже ступені, але повторює їх інакше, на вищій базі (заперечення заперечення), розвиток, так би мовити, по спіралі, а не по прямій лінії;

- розвиток стрибкоподібний, катастрофічний, революційний;
- перерви поступовості;
- перетворення кількості в якість;
- внутрішні імпульси до розвитку, що даються протиріччям, зіткненням різних сил і тенденцій, що діють на дане тіло або в межах даного явища або всередині даного суспільства;
- взаємозалежність і найтісніший, нерозривний зв'язок всіх сторін кожного явища ..., зв'язок, що дає єдиний, закономірний світовий процес руху, -такі деякі риси діалектики, як більш змістовного (ніж звичайне) вчення про розвиток» [8].

Звідси випливає важливий для нас методологічний висновок: щоб пізнати процеси централізації і децентралізації державної влади, необхідно вивчити всі їх сторони, зв'язок та взаємодію.

Отже, централізація і децентралізація державної влади є діалектичним процесом, в рамках якого має місце бути одночасно єдність і боротьба двох протилежних тенденцій.

Ключовий науковою проблемою стосовно «вертикальної» централізації і децентралізації державної влади є пошук їх оптимального співвідношення взагалі і на даному історичній етапі, зокрема. Ця проблема є глобальною за

своїм характером і по суті актуальною для будь-якого суспільства і його політичної системи, в тому числі для України.

З питання про співвідношення централізації і децентралізації державної влади в Україні в юридичній науці висловлюються різні, часом діаметрально протилежні точки зору.

Одні вчені відстоюють ідею про необхідність глобальної децентралізації державної влади [9]. О.Вуйма вважає, що децентралізацію політичних і адміністративних структур слід вважати в колишніх комуністичних країнах «обов'язковою» для створення і зміцнення стабільної і міцної основи успішної системи політичного, адміністративного та економічного управління [10].

При цьому він називає три конкретні причини, через які проведення «інституційної політики», спрямованої в основному на децентралізацію політичних і адміністративних структур, набуває основне значення:

«По-перше, децентралізація є головною опорою демократичної системи правління, бо надає громадянам країни право і можливість політичного впливу та участі - шляхом утворення субдержавного рівнів управління, - в тому числі на регіональному та місцевому рівнях. Таке розширення політичних прав громадян на регіональному та місцевому рівнях не тільки відповідає нормативним принципам демократії, а й сприяє свого роду політичній інтеграції, самоідентифікації і участі громадян, без яких - як це показав крах комуністичного режиму - ніяка політична система існувати не може.

По-друге, децентралізація зміцнює конституційну систему правління і в вертикальному відношенні, оскільки «розділяє повноваження» між центральним (загальнодержавним) і субдержавними рівнями управління і вводить певний варіант «стримувань і противаг», оберігаючи політичну систему від встановлення (відродження) надмірно зацентралізованого (і потенційно авторитарного) правління.

По-третє, децентралізація політичної та адміністративної структур забезпечує політичним, адміністративним, економічним і суспільним суб'єктам регіонального та місцевого рівнів інституційну основу і виступає тією необхідною умовою, за допомогою яких вони отримують можливість брати активну участь в ініціюванні, просуванні і здійсненні «самопідтримки» регіонального та місцевого розвитку [3]. Таким чином, політичну і адміністративну децентралізацію слід розглядати і як інституційну передумову децентралізованого і здійснюваного «знизу вгору» розвитку приватного сектора економіки, а також громадянського суспільства в цілому» [3].

##### ***5. Пошуки балансу між централізацією та децентралізацією публічної влади в Україні (на матеріалах органів виконавчої гілки влади).***

Західні вчені Д. Осборн і Т. Геблер в своїй книзі «Ми створюємо уряд ... Як дух підприємництва трансформує громадський сектор» обґрунтовують необхідність децентралізації влади і управління.

З сформульованих ними десяти основних принципів реформи громадського управління відзначимо три:

- скасування централізованого контролю і делегування управлінської відповідальності,
- децентралізація рішень про надання послуг;
- наділення нижчестоящих рівнів влади і управління повноваженнями надавати послуги самим собі [11].

Вони відзначають, що місцева влада є більш «економною» щодо громадських витрат, її органи краще і швидше виявляють місцеві потреби і реагують на їх зміну. Вони менш бюрократизовані, більш схильні до інновацій, активніше залучають місцеве населення не тільки як споживача, а й як виробника різноманітних послуг, що дешевше і ефективніше. Отже, їм може бути надана широка автономія і самостійність [12].

На думку Ю.Глущенко, багатовіковий досвід більшості зарубіжних країн і України показує, що спроби вирішення численних проблем за допомогою жорстко централізованої системи державної влади і управління малоефективні і в умовах кінця ХХІ століття безперспективні. «Децентралізація - це не тільки питання ефективності. Вона в значній мірі сприяє розвитку громадянського суспільства, розширює соціальну активність населення і тим самим сприяє зміцненню і розвитку демократії» [13].

Проблеми централізації і децентралізації в системі поділу державної влади по горизонталі.

На перший погляд може здатися, що проблема централізації і децентралізації державної влади «по горизонталі» не актуальна для демократичної правової держави. В такій державі діє принцип поділу влади, який передбачає розосередження владних повноважень між різними державними органами. Це означає наявність декількох центрів влади. В такій державі влада на горизонтальному рівні повинна бути децентралізована.

Однак так може здатися лише на перший погляд. Насправді поле для досліджень в цьому напрямку залишається. Наприклад, залишається відкритим питання, якою має бути ступінь децентралізованості на горизонтальному рівні, щоб, з одного боку, запобігти зосередження влади в одних руках, а, з іншого, - забезпечити узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади?

Особливої актуальності дослідження проблематики централізації і децентралізації державної влади по горизонталі набуває стосовно України, в якій слідом за періодом децентралізації на сьогоднішній день очевидні сильні тенденції централізації державної влади.

Слід зазначити, що найбільш централізованою є така гілка державної влади, як виконавча влада.

Важливість виконавчої гілки влади полягає в тому, що її органи здійснюють одну з трьох функцій державної влади – функцію управління, що полягає у виконанні законів та інших нормативно-правових актів.

З позицій науки конституційного права виконавча влада - це система

органів державного управління (уряд, міністерства тощо), тобто система виконавчо-розпорядчих органів.

Проте сутність категорії виконавчої влади не зводиться до визначення конкретних суб'єктів діяльності з реалізації державної влади.

Привабливішим є підхід, з позицій якого «сутність виконавчої влади бачиться у тому, що це "правозастосовна влада". Хоч, на наш погляд, і таке розуміння не розкриває у повному обсязі сутності цієї форми державної влади. Виконавча влада, як реальна категорія, має розкриватися через з'ясування основних рис державної влади в цілому» [14].

Зазначимо, що органи державної влади представляють публічну владу разом з органами місцевого самоврядування. Так А. Р. Крусян зазначає, що «інституціональний рівень системи конституціоналізму... включає такі владні інститути, як інститут державної влади та інститут публічно-самоврядної влади, що в сукупності є владою публічною» [15]. Але, на рівні місцевого самоврядування розподіл влади на законодавчу, виконавчу і судову не відбувається.

Це особливо важливо підкреслити тому, що саме органи виконавчої влади на локальному рівні найбільш тісно взаємодіють з органами місцевого самоврядування. Як правило, співпраця існує між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами. Більш того, для обласних та районних рад місцеві державні адміністрації того ж рівня (тобто, в областях та районах) виконують роль виконавчих органів.

В юридичній літературі існують різні підходи щодо визначення поняття виконавчої влади. Так, політологи визначають виконавчу владу як одну з трьох гілок державної влади, котра організовує і спрямовує внутрішню і зовнішню діяльність держави, забезпечує здійснення втіленої у законах волі суспільства, охорону прав і свобод [16]. В. К. Колпаков вважає, що виконавча влада - це здатність держави за допомогою управлінської діяльності реалізовувати веління законодавчої влади [17]. Іншої думки дотримується В. М. Шаповал: виконавча влада - це сукупність державних органів і установ, які здійснюють владно-політичні й владно-адміністративні функції. Це своєрідна система, в якій кількісно домінують органи і установи, що діють у сфері вузько визначеного управління. Для їх позначення нерідко використовують термін «адміністративний апарат» або «апарат управління» [18]. Автори підручника «Теорія держави і права. Академічний курс» визначають виконавчу владу як вторинну, підзаконну гілку державної влади, що має універсальний характер, спрямована на виконання законів та інших актів законодавчої влади шляхом здійснення виконавчо-розпорядчих повноважень [19]. На мою думку, таке визначення повною мірою розкриває правову природу виконавчої гілки влади.

У сучасних теоретико-правових дослідженнях виконавча влада характеризується наступними ознаками: 1) безпосереднє призначення-виконання законів, участь та здійснення державної політики; 2) наявність розгалуженої системи різноманітних державних органів з численним

кадровим складом державних службовців; 3) виконавча влада матеріалізується в діяльності спеціальних суб'єктів, які утворюють систему її органів, що функціонують на центральному й місцевому рівнях і становлять механізм її реалізації; 4) основними елементами механізму виконавчої влади є глава держави, уряд, центральні (міністерства, відомства) й місцеві органи виконавчої влади; 5) ієрархічність, формальність та інструктивна регламентованість владно-виконавчої діяльності (бюрократична організація); 6) поєднання динамізму і стабільності у діяльності виконавчих органів влади; 7) діяльність виконавчої влади, порівняно з іншими гілками влади значною мірою здійснюється за спрощеною процедурою [20].

Однак, ця характеристика виконавчої влади є неповною і потребує доповнення. Так, однією з найважливіших ознак органів цієї гілки влади є правотворчість, яка проявляється у можливості її органів, у межах компетенції, видавати постанови, розпорядження, накази, інструкції тощо. Завдяки можливості видання підзаконних нормативно-правових актів органи виконавчої влади реалізують чинні закони, державну політику, а також здійснюють виконавчо-розпорядчі функції. Іншою ознакою виконавчої влади є наявність владно-примусової функції. Функція примусу забезпечує суворе та неухильне виконання законів та підзаконних актів, а також інших владних розпоряджень усіма суб'єктами суспільних відносин.

Дослідження правової природи інституту державної виконавчої влади було б неповним без розкриття поняття органу виконавчої влади, визначення основних функцій та характеристики системи органів виконавчої влади [21]. В юридичній літературі орган виконавчої влади визначають як організаційно відокремлену частину державно-управлінського апарату, що здійснює від імені і за дорученням держави відповідні функції і внаслідок цього наділена відповідною компетенцією, певною організаційною структурою, територіальним масштабом діяльності [22].

Органи виконавчої влади реалізують функції держави, виконуючи положення Конституції та законів України, актів Президента України, а також нормативні акти органів державного управління.

Виходячи з твердження, якого дотримується досить широке коло вчених - про об'єктивну та безпосередню єдність управлінської діяльності та виконавчої влади держави та висновків, що змістовні ознаки державного управління як процесу здійснення виконавчої влади уособлюються в самому характері цієї влади, обумовленому головним її призначенням, а саме: виконанням законів та інших правових актів державних органів, можна зробити висновок про відповідну єдність механізму управління та механізму виконавчої влади як явищ політико-правової дійсності, до певної міри однопорядкових. З огляду на це, є підстави розглядати терміни «механізм державного управління» та «механізм виконавчої влади» як синоніми.

Незважаючи на близькість поглядів багатьох науковців, сталого поняття механізму державного управління та єдиного підходу у визначенні його складових елементів в юридичній науці радянського періоду

напрацьовано не було [23].

Так, на думку Ю.О.Оболенського, «механізм соціального управління є спосіб організації та функціонування управління, що знаходить своє вираження у висуненні обґрунтованих цілей, у створенні та розвитку керуючої системи, яка покликана здійснювати під час управлінського процесу досягнення цілей» [24], а механізм державного управління «це демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси» [67].

І.П.Голосніченко розглядає механізм державного управління як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [25].

В.М.Манохін, розглядаючи механізм державного управління, поділяє позиції щодо визначення соціального управління як взаємодії керуючої та керованої систем в процесі використання об'єктивних законів останньої та умовності розмежування суб'єкта й об'єкта управління соціальних систем, для яких характерна органічна єдність суб'єктів і об'єктів управління, їх переплетіння, відносність, обмін ролями. Виходячи з цього, він робить висновок, що «державне управління - це, звичайно, вплив, але якщо бути більш точним, то - взаємовплив», а державне управління визначає як «організаційну співпрацю держави з колективними та індивідуальними членами суспільства, яке забезпечує доцільне закономірне функціонування та розвиток суспільних відносин» [26].

У вузькому розумінні механізм управління - це система елементів, що виступають інструментом для організації явищ і процесів управління.

У широкому розумінні механізм управління - це динаміка, повсякденне функціонування усієї статичної єдності елементів.

Ймовірно, що більш сприйнятою є перша зі згаданих вище точок зору, оскільки структурно-функціональне розуміння механізму державного управління фактично спонукає до включення у його систему суспільних відносин державного управління. На мою думку, зазначені відносини, як і сам механізм державного управління, виступають самостійними складовими елементами державного управління за наступними міркуваннями. Будь-яке соціальне (суспільне) утворення виникає одночасно із формуванням у ньому відносин влади та управління тими процесами, які в ньому відбуваються. І вже на початку свого існування воно потребує відповідного засобу самоуправління та самоорганізації у своїй системі - механізму управління.

З огляду на викладене, дослідження конституційного регулювання виконавчої влади в Україні є надзвичайно актуальним.

С. А. Авак'ян вважає, що поняття «виконавча влада» має такі складові:

- органи виконавчої влади;
- її призначення, яке виявляється в реалізації законів та виконанні їхніх вимог;
- управління і забезпечення функціонування державного механізму;

- розпочата діяльність, головним чином правозастосувальна, а в певному обсязі – також і підзаконне нормативне регулювання, тобто виконавчо-розпорядча діяльність [27].

В.М.Шаповал розуміє виконавчу владу як одну з гілок влади у державі за теорією поділу влади, яка включає: сукупність повноважень і функцій з управління державою; систему державних органів і посадових осіб, що здійснюють ці повноваження та функції. На його думку, кількісно у цій системі домінують різні органи й посадові особи, що функціонують у сфері вузько визначеного державного управління. Їх позначають узагальнюючими термінами «адміністративний апарат», «апарат державного управління» [28].

Виконавча влада – це одна з трьох гілок державної влади, на яку покладена діяльність з виконання законів та здійснення розпорядчої діяльності (державного управління).

У період, коли Президент України суміщав посади глави держави та глави виконавчої влади, організація цієї гілки державної влади здійснювалась ним. Проте і в той період практична реалізація цього повноваження Президента була пов'язана з необхідністю вирішення низки проблем.

По-перше, не було з'ясовано, що таке виконавча влада та в чому її відмінність від діяльності колишніх виконавчо-розпорядчих органів, хоча це питання могло бути вирішене через прийняття Закону України «Про виконавчу владу».

По-друге, не було підготовлено і прийнято пакет законодавчих актів, понад усе Законів України, присвячених кожному елементу системи органів виконавчої влади. Головним недоліком була відсутність Закону «Про Кабінет Міністрів України» [29].

Зі зміною статусу Президента України, коли він, згідно зі ст. 102 Конституції, є главою держави [30], тобто не входить до жодної з гілок влади, питання про сутність, правові засади виконавчої влади як окремої гілки державної влади, по суті, так і не вирішено остаточно. Замість того, проголошено, що виконавчу гілку влади в Україні очолює уряд – Кабінет Міністрів України.

Конституція 1996 р. не містить розділу, який би визначав саме характер виконавчої влади. Розділ VI «Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади» лише висвітлює питання щодо системи виконавчої влади. Про те, хто формує цю систему, у розділі нічого не сказано. Водночас, організацією діяльності органів цієї гілки влади визначала Верховна Рада, а її формування – Президент України [31].

Таким чином можна констатувати, що в Основному Законі найменше уваги приділено саме виконавчій гілці державної влади. Розділ IV «Верховна Рада України» є найбільшим за змістом розділом у тексті Конституції. Органам судової гілки влади присвячено два розділи – Розділ VIII «Правосуддя» та Розділ XII «Конституційний Суд України».

Отже, виконавчій влади та системі її органів присвячено Розділ VI «Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади». Очолює



систему Кабінет Міністрів України – вищий орган виконавчої влади. Середньою ланкою цієї системи є міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, підпорядковані Кабінету Міністрів України. Органами виконавчої влади України місцевого рівня є по-перше, органи виконавчої влади загальної компетенції (місцеві державні адміністрації в областях і районах, які підвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня). По-друге, до цього рівня належать також органи спеціальної (галузевої та функціональної) компетенції, які безпосередньо підпорядковані як центральним, так і відповідним місцевим органам виконавчої влади.

Компетенція органів виконавчої влади визначається окремо для кожної ланки системи органів виконавчої влади. Згідно з ч. 12 ст. 92 Конституції, організація і діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами України [73].

Відповідно до території функціонування виокремлюють центральні і місцеві органи виконавчої влади. До місцевих також відносять органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим (далі - АРК).

Залежно від порядку вирішення підвідомчих питань органи виконавчої влади поділяються на одноособові та колегіальні.

Залежно від предмета спрямованості компетенції органи виконавчої влади поділяються на:

а) органи управління господарським виробництвом, економікою та сферою соціального обслуговування: промисловістю, сільським господарством, транспортом, зв'язком, внутрішньою торгівлею, житлово-комунальним господарством та побутовим обслуговуванням населення;

б) органи управління соціальним розвитком, культурою: освітою, охороною здоров'я, фізичною культурою та спортом, розвитком науки, культури, соціальним забезпеченням;

в) органи управління в адміністративно-політичній сфері: обороною, державною безпекою, внутрішніми справами, юстицією, зовнішніми стосунками;

г) органи міжгалузевого управління, які здійснюють функції: ціноутворення, статистики, фінансового регулювання, стандартизації, сертифікації та ін. [32].

Слід узагальнити.

Централізація і децентралізація - два взаємопов'язані процеси, поєднання концентрації влади і її розподілу. Кордон між ними є рухливим і може бути «порушений» як на користь централізації, так і децентралізації. Як було зазначено раніше, децентралізація є доповненням централізації в умовах функціонування демократичної правової держави. Можна цілком обґрунтовано стверджувати, що децентралізація виступає в якості своєрідного запобіжного механізму, який дозволяє функціонувати державній владі, у т.ч. виконавчої влади, уникаючи надмірного втручання в окремі сфери суспільного життя.

Важливими проблемами для конституційного права України з точки зору подальшої їх розробки вченими є наступні. З цих питань немає єдності в українській юридичній літературі.

*Визначення поняття державної влади.* Державна влада - це сукупність владних повноважень, що реалізуються органами держави, здійснюють вплив на різні сфери життєдіяльності суспільства з використанням відповідних методів з метою забезпечення як суто класових, так і загальнолюдських інтересів.

Державній владі властиві такі особливості.

По-перше, державна влада виступає різновидом політичної влади.

По-друге, державна влада суверенна, що характеризує її автономність від внутрішніх і зовнішніх факторів.

По-третє, державна влада здійснюється відповідними уповноваженими суб'єктами: державними органами і посадовими особами.

По-четверте, державна влада повинна здійснюватися строго в межах компетенції уповноважених суб'єктів.

По-п'яте, державна влада опосередковується правовими нормами, носить правовий характер.

По-шосте, державна влада реалізується в різних формах: шляхом здійснення правотворчій і правозастосовчій діяльності.

По-сьоме, державна влада реалізується за допомогою застосування відповідних методів, в тому числі шляхом застосування державного примусу - легального насильства.

По-восьме, для забезпечення власної діяльності державна влада володіє необхідними матеріально-фінансовими ресурсами (податки, митні збори і платежі, здійснення приватизації та ін.).

По-дев'яте, державна влада має універсальну характером і поширює свою дію на всю територію держави і все населення.

По-десяте, державна влада має на меті забезпечення як суто класових, так і загальнолюдських інтересів.

Вище викладене дозволяє визначити державну владу сукупність владних повноважень, що реалізуються органами держави, що здійснюють вплив на різні сфери життєдіяльності суспільства з використанням відповідних методів з метою забезпечення як суто класових, так і загальнолюдських інтересів.

*Визначення понять централізації і децентралізації державної влади.* Централізація публічної (державної) влади - це обумовлений сукупністю об'єктивних і суб'єктивних факторів, здійснюваний (як правило) в установленому законом порядку політико-правовий процес переходу владних повноважень від децентралізованої підсистеми до централізованої з метою мінімізації термінів між прийняттям управлінського рішення і його реалізацією.

Децентралізація публічної (державної) влади - це обумовлений сукупністю об'єктивних і суб'єктивних факторів, здійснюваний в

установленому законом порядку політико-правовий процес переходу владних повноважень від централізованої підсистеми до децентралізованої з метою найбільш ефективного прийняття і виконання управлінських рішень.

3. *Централізована управлінська підсистема* - це така система, в якій в основу відносин між її елементами покладено принцип субординації. У середині централізованої управлінської системи вертикальний перерозподіл владних повноважень охоплюється поняттями «концентрація влади» (перехід владних повноважень від низу до верху), «деконцентрація влади» (перехід владних повноважень зверху вниз).

*Децентралізована управлінська підсистема* - це така система, в якій в основу відносин між її елементами покладено принцип координації. При цьому кожен окремих або комплексний елемент децентралізованої підсистеми може бути розглянутий як самостійної централізованої або централізовано-децентралізованої системи.

На централізацію і децентралізацію державної влади впливають як об'єктивні, так і суб'єктивні чинники. Основними факторами, які зумовлюють централізацію і децентралізацію є: 1) територія держави; 2) чисельність населення; 3) форма державного устрою; 4) форма правління; 5) політичний режим; 6) сфери діяльності (адміністративно-політична, економічна, соціально-культурна); 7) чинне законодавство; 8) державно-правові традиції; 9) особистість глави держави (авторитет вищого органу державної влади).

Надмірна зацентралізованість неминує призводить до авторитаризму і тоталітаризму, а безмежна децентралізація породжує сепаратизм, місництво, загрожує єдності і територіальній цілісності держави.

Абсолютизація і тієї, й іншої тенденції не здатна забезпечити ефективного управління державою, рішення проблем, що стоять перед суспільством.

Варто зазначити, що система державного управління не може нескінченно довго залишатися статичною. Під впливом різних факторів (з урахуванням зміни вектора впливу) в даній системі починають відбуватися процеси централізації - децентралізації, які призводять до змін і вже в цій новій своїй якості система може бути охарактеризована як в більшій чи меншій мірі централізована або децентралізована.

Аналіз юридичної та управлінської літератури дозволяє виділити наступні основні ознаки централізації:

- централізація - це політико-правовий процес переходу владних повноважень від децентралізованої підсистеми до централізованої;

- централізація обумовлена сукупністю об'єктивних і суб'єктивних факторів. В цьому проявляється політична сторона цього процесу; - централізація здійснюється (як правило) відповідно до встановленого законом порядку. В цьому проявляється правова сторона розглянутого процесу. Винятком із зазначеного правила є випадки нелегітимного перерозподілу (захоплення) владних повноважень;

- зовні централізація проявляється в підвищенні обсягу владних повноважень елементів централізованої управлінської системи, які закріплюються в тому чи іншому документі;

- результатом централізації є підвищення ступеня централізації публічної управлінської системи, мінімізації термінів між прийняттям управлінського рішення і його реалізацією.

Децентралізація - це процес, зворотній централізації. Дана обставина зумовлює ознаки і дефініцію даного явища. До числа основних ознак децентралізації слід віднести:

- децентралізація - це політико-правовий процес переходу владних повноважень від централізованої підсистеми до децентралізованої;

- децентралізація зумовлена сукупністю об'єктивних і суб'єктивних факторів;

- децентралізація здійснюється відповідно до встановленого законом порядку. Порухення чинного законодавства (узурпація центральної влади іншими суб'єктами державного управління) тягне за собою застосування заходів державного примусу, спрямованих на припинення подібного порушення, притягнення до юридичної відповідальності винних і відновлення порушеного правового стану;

- зовні децентралізація проявляється в підвищенні обсягу владних повноважень елементів децентралізованої управлінської системи, які закріплюються в тому чи іншому статутному документі;

- результатом децентралізації є підвищення ступеня децентралізації публічної управлінської системи.

Оптимальне поєднання централізації і децентралізації державної влади полягає в принципі демократичного централізму. Централізм на демократичній основі в Україні повинен включати систему вимог, що пред'являються до діяльності суб'єктів управління: централізація державної влади в межах загальнодержавних інтересів, цілей і завдань; децентралізація державної влади шляхом вертикального делегування повноважень органам державної влади і органам місцевого самоврядування для вирішення питань місцевого значення; створення і функціонування міжрегіональних організацій, які вирішують за дорученням групи суб'єктів комплексні проблеми, що зачіпають інтереси відповідних територій; узгодження дій з питань, що належать до предметів загального ведення; самостійністю органів місцевого самоврядування в управлінні відповідними територіями в рамках встановленої Конституцією і законами компетенції і їх відповідальністю перед державою.

## **ТЕМА 2**

### **Конституційні основи децентралізації в Україні.**

#### **План**

1. Публічна влада в Україні: конституційне підґрунтя.

2. Початок реформи децентралізації в Україні.
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.
4. Проектні роботи щодо внесення змін до Конституції України 1996 року щодо децентралізації публічної влади у 2015-2019 роках.
5. Проектні роботи щодо внесення змін до Конституції України 1996 року щодо децентралізації публічної влади з 2020 року по наступний час.
6. Інші нормативно-правові акти щодо децентралізації публічної влади в Україні.

### **Основний зміст лекції**

#### ***1. Публічна влада в Україні: конституційне підґрунтя.***

Слід почати з того, що публічна влада в Україні поділяється на державну владу та місцеве самоврядування.

Щодо державної влади слід зазначити наступне. Україна, як демократична держава, виходить із необхідності та доцільності організації державної влади за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Цей принцип закріплено у ст. 6 Конституції України.

Основний Закон також використовується для того, щоб організація і функціонування кожної з гілок єдиної державної влади було б не довільними, а здійснювалось на підставі передбачених Конституцією основ їх діяльності. Кінцевим результатом діяльності кожної з гілок влади повинно стати досягнення мети, викладеної у нормах-принципах, у нормах-цілях Основного Закону (норми цих видів зосереджено переважно у Преамбулі та Розділу I Конституції – це існування в Україні демократичного державного режиму, побудова правової держави тощо). При цьому важливо враховувати, що відповідно до ст. 5 Конституції України носієм і єдиним джерелом влади в Україні є народ.

Отже, державна влада є єдиною, складається із системи державних органів: законодавчих, виконавчих та судових органів державної влади. Це дозволяє запобігти диктату будь-якої з цих форм влади, а з іншого боку – організувати їх спільну діяльність на основі взаємозалежності та взаємодії у процесі реалізації єдиної державної влади в Україні [33].

Відповідно до цього, можна стверджувати, що функції державної влади в Україні – це законодавча функція, функція управління (виконання законів та інших нормативно-правових актів) та судова функція. Таким чином, функції державної влади – це передбачені Конституцією та законами України напрями та види її здійснення.

Муніципальна влада в Україні наявна у кожній адміністративно-територіальній одиниці та здійснюється органами і посадовими особами місцевого самоврядування. Вони діють в областях, районах, містах, сілах, селищах.

Ефективна організація влади вважається одним з найважливіших аспектів існування держави, а проблема організації ефективної влади

актуальна як для держави в цілому, так і для окремих її регіонів та населених пунктів [34], при цьому розуміння ролі держави мало б ґрунтуватися на усвідомленні того, що державне втручання повинно здійснюватися лише у випадку, коли воно абсолютно необхідне [35].

Вчені вважають, що окреслені проблеми можуть бути частково вирішені наступним чином:

1. Децентралізація влади не може бути зведена до її перерозподілу між суб'єктами владних відносин по горизонталі або вертикалі. Як слушно зауважує Піголкін О.С. „застосування іноземних термінів слід співвідносити з можливістю їх заміни національною мовою і міцністю їх використання. У той же час при використанні іноземних термінів слід надавати їм те значення, якого вони набули в рідній для законодавця мові” [36]. Оскільки термін децентралізація є терміном західноєвропейським, то при застосуванні його в Україні в теоретичних розробках та актах законодавства, слід його пов'язувати насамперед з розвитком місцевого самоврядування, а отже розвитком громадянського суспільства і демократії. При цьому основним суб'єктом з наділенням його статусом юридичної особи слід визначати насамперед територіальну громаду, а вже потім її представницькі органи.

2. Розвиток демократії шляхом здійснення місцевого самоврядування може відбуватися лише при співпаданні інтересів держави і громадян у його зміцненні. Жителі територіальних громад мають зрозуміти, що вони здатні здійснювати управління без постійної державної опіки і що саме їх інтереси повинні уособлювати Ради та сільські, селищні, міські голови. Держава повинна створити умови (через перерозподіл податків, субсидії і субвенції, забезпечення гарантій) та здійснювати періодичний контроль діяльності органів місцевого самоврядування, і не втручатися постійно в їх діяльність [37].

4. Передача повноважень повинна бути підкріплена передачею державою ресурсів, необхідних для їх реалізації. І мова не йде тільки про фінансові ресурси, що дозволять фінансувати реалізацію власних повноважень Рад. Насамперед, мова йде про кошти Державного бюджету, що направляються місцевому самоврядуванню на реалізацію переданих державою повноважень. Здійснення місцевого самоврядування повинне бути підкріплено власністю територіальних громад і вирішенням проблеми наповнення місцевих бюджетів. Перше дозволить органам місцевого самоврядування виявляти ініціативу в залученні інвесторів, а друге – надавати послуги населенню [38].

5. Розмежування повноважень повинно відбутися не тільки в системі місцевого самоврядування. Існуючий дотепер порядок дублювання деяких повноважень Рад місцевими державними адміністраціями на районному й обласному рівні управління, свідчить, на жаль, про певну недовіру з боку держави до органів місцевого самоврядування. Тому, найбільш ефективним у цій ситуації є шлях наділення Рад повноваженнями державної влади без їх дублювання закріпленням за місцевими державними органами. Останні

повинні бути наділені правом постійного контролю виконання цих повноважень [39].

6. Свій відбиток на здійсненні в Україні процесу децентралізації накладає і підготовка проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», норми якого не зовсім узгоджуються з нормами проекту нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування», зокрема щодо розмежування понять «територіальна громада» і «населений пункт». Удосконалення адміністративно-територіального устрою України повинно сприяти, у тому числі і укрупненню територіальних громад та підняттю їхнього економічного рівня [40].

## ***2. Початок реформи децентралізації в Україні.***

Однією з причин Революції гідності стала надмірна централізація виконавчої влади, що була притаманна Україні в останні перед революцією роки.

Вже навесні почались процеси децентралізації виконавчої влади. На сучасному етапі адміністративної реформи вони тісно пов'язані з процесами реформування місцевого самоврядування.

1 квітня 2014 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р було ухвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [41]. Вона стала початком чергового етапу децентралізації виконавчої влади, незважаючи на свою назву. Адже для того, щоб поступово передавати повноваження органів виконавчої влади, особливо центральних органів виконавчої влади, «на місця», потрібно укріпити місцеве самоврядування. Щоб його органи, органи місцевого самоврядування, були б здатні ці повноваження не тільки отримати (прийняти), але й ефективно виконувати. Щоб вони мали кваліфіковані кадри, належний авторитет серед членів територіальних громад тощо.

## ***3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.***

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [42] структурно поділена на кілька частин:

- проблеми, які потребують розв'язання;
- мета Концепції;
- шляхи і способи розв'язання проблем;
- завдання реформи;
- етапи реалізації Концепції;
- очікувані результати;
- обсяг фінансових ресурсів.

Аналіз першої частини Концепції призводить до висновку, що основними проблемами визначено такі:

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);
- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;
- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;
- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;
- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;
- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування [85].

Проаналізувавши перелік, слід зазначити, що проблеми у ньому наведено не у порядку пріоритетності, їх не узагальнено, і вони є різнопорядковими. Наприклад, навряд чи до одного переліку мають потрапити надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів та зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Особливо за умови, що зношеність постачальних мереж стоїть вище за зазначену централізацію.

Отже, це свідчить або про недостатню проробку Концепції, або про бажання надати їй популістичного характеру.

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



Знов-таки, бачимо і відсутність ієрархії проблем, і популізм. Навряд чи можна створювати і підтримувати повноцінне життєве середовище та надавати високоякісні та доступні публічні послуги, без попереднього усунення системних вад у функціонуванні місцевого самоврядування в Україні.

Значно більш проробленим є розділ «Шляхи і способи розв'язання проблем». При його аналізі вбачається наявність концептуального підходу до вирішення наявних вад та до децентралізації виконавчої влади. Проблеми передбачається розв'язати шляхом:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;
- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
- удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [8].

#### ***4. Проектні роботи щодо внесення змін до Конституції України 1996 року щодо децентралізації публічної влади у 2015-2019 роках.***

Після урядової Концепції з'явився Проект закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)». Його було внесено до Верховної Ради України 26 червня 2014 р., реєстраційний номер 4178-а.

Наразі Карта проекту Закону на сайті Верховної Ради України містить таку інформацію про проект:

- включено до порядку денного – 2 вересня 2014 р.,
- головний комітет – комітет з питань правової політики;
- останній етап проходження – проект відкликано 27 листопада 2014 р. [43].

У Пояснювальній записці до цього документу зазначено, що «проблема ефективного функціонування органів публічного управління в Україні не може бути вирішеною без докорінного реформування конституційно-правового статусу та засад діяльності органів місцевого самоврядування та

органів державної виконавчої влади в областях і районах. Необхідність розширення повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня (села, селища, міста) та наділення їх відповідними фінансовими і матеріальними ресурсами є вкрай важливим й економічно доцільним. На актуальність цього питання неодноразово звертали увагу представники інститутів громадянського суспільства, органи місцевого самоврядування та їх об'єднання, вітчизняні науковці і практики конституціоналісти.

Органи місцевого самоврядування повинні отримати низку додаткових повноважень щодо організації належного вирішення питань місцевого значення, які можуть бути вирішеними найбільш ефективно саме на відповідному рівні. З точки зору політичної та соціальної доцільності, одночасно з відповідними повноваженнями органи місцевого самоврядування мають отримати належні правові механізми їх реалізації, а також необхідне матеріально-фінансове забезпечення» [44].

Проект Закону від 26 червня 2014 р. передбачав внесення змін та доповнень до низки статей Основного закону, але безпосередньо органів виконавчої влади стосувались такі з них:

А) Доповнити Конституцію України новою статтею 1071 такого змісту:

«Стаття 1071. У регіонах і районах діють представники Президента України. Представники Президента України в регіонах координують діяльність представників Президента України в районах.

Представники Президента України призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України.

Представники Президента України на відповідній території:

1) здійснюють нагляд за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади;

2) координують взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади;

3) спрямовують та організують діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного або воєнного стану;

4) здійснюють інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Представники Президента України при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, підзвітні та підконтрольні йому.

Рішення представників Президента України, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, скасовуються Президентом України.

Особливості організації та діяльності представників Президента України в регіонах і районах визначаються законом».

Б) Статтю 114 викласти у такій редакції:

«Стаття 114. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.

Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією парламентської коаліції у Верховній Раді України.

Члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України, яке погоджене з Президентом України.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України».

В) Статтю 118 виключити.

Г) Статтю 119 виключити.

Д) Статтю 133 викласти у такій реакції:

«Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою складають адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади.

Умови і порядок утворення, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів у межах регіонів визначаються законом.

Регіонами України є: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

Статус та адміністративно-територіальний устрій міста Києва як столиці України та міста Севастополя визначаються окремими законами України.

Громадою є утворена в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території» [45].

Як бачимо, запропоновано було виключити статті про місцеві державні адміністрації. Очевидно, їх мали б замінити представники Президента України – але, ясності стосовно цих представників, виходячи з цього Проекту закону, не було.

Зазначимо, що 7 липня 2014 р. Проект закону було доопрацьовано (він залишився під тим самим реєстраційним номером). Однак змін щодо органів

виконавчої влади у ньому не відбулось – вони стосувались інших органів публічної влади [46].

Слід зауважити, що станом на 1 жовтня 2021 р. у Верховній Раді України було розглянуто Проект Закону України № 2217а від 1 липня 2015 р. «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», у тексті якого передбачається внесення змін та доповнень, у т.ч., у Розділ XI «Місьцеве самоврядування» [47]. Але, його положення істотно не відрізняються від тих, які було прокоментовано вище.

Також, на розгляді знаходився ще й Проект Закону України № 2598а від 13 грудня 2019 р. «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», у тексті якого передбачається внесення змін та доповнень, у т.ч., у Розділ XI «Місьцеве самоврядування» [48]. Але, і його положення істотно не відрізняються від тих, які було прокоментовано вище.

#### ***6. Інші нормативно-правові акти щодо децентралізації публічної влади в Україні.***

Верховною Радою України було прийнято закони, які профільне Міністерство (спочатку воно називалось Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, зараз – Міністерство розвитку громад та територій України) визначає як принципові для подальшої децентралізації виконавчої влади у державі:

- Закон України "Про співробітництво територіальних громад" [49];
- Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[50];
- Закон України «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» [51];
- Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» [52].

Зазначимо однак, що напряду жоден з них не стосується органів виконавчої влади, ані центральних, ані місцевих.

На стадії громадського обговорення поки що знаходиться такий важливий для децентралізації виконавчої влади в Україні документ, як Проект закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку утворення та ліквідації місцевих державних адміністрацій». Однак, він є дуже стислим за змістом, і передбачає головним чином доповнення Закону «Про місцеві державні адміністрації» такою статтею:

«Стаття 4<sup>1</sup> Утворення та ліквідація місцевих державних адміністрацій.

1. Місцева державна адміністрація утворюється чи ліквідується Верховною Радою України одночасно з утворенням чи ліквідацією відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

2. Державна реєстрація місцевої державної адміністрації як юридичної особи здійснюється у триденний строк з дня набрання чинності акта Президента України щодо призначення голови місцевої державної адміністрації.

Здійснення заходів щодо державної реєстрації місцевої державної адміністрації як юридичної особи покладається на голову місцевої державної адміністрації.

3. Порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням чи ліквідацією місцевої державної адміністрації, визначається Кабінетом Міністрів України.» [53].

Цей проект поки що знаходиться на стадії підготовки, його ще не внесено у Верховну Раду України.

Також, було прийнято і певні підзаконні акти з питання аналізованої реформи. До основних з них належать такі:

- Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України "Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад" [54];

- Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України "Про утворення Робочої групи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади" [55];

- Методичні рекомендації щодо практичного застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» в частині організації та юридичного оформлення співробітництва Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [56];

- Наказ Міністерства розвитку громад та територій України «Про внесення змін до Кодифікатора адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад» [57].

Нарешті, завершимо огляд нормотворчості щодо децентралізації виконавчої влади в Україні констатацією факту, що заплановані реформи відбуваються повільніше, ніж планувалось. Так, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачала два етапи її реалізації. Стосовно першого етапу було зазначено таке: «На першому підготовчому етапі (2014 рік) передбачається:

- у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;

- розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;

- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після

утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;

- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проєктів такого співробітництва;

- законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою;

- здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проєкти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою;

- визначити Мінрегіон головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування;

- провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;

- завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції» [58].

Як бачимо, своєчасно завершити перший етап не вдалось. Наразі його завершення співпадає з початком реалізації другого етапу Концепції.

### **ТЕМА 3**

#### **Органи виконавчої влади в Україні в умовах реформи децентралізації.**

##### **План**

1. Сучасні тенденції розвитку виконавчої гілки влади в Україні.
2. Центральні органи виконавчої влади в Україні в умовах реформи децентралізації.
3. Місцеві органи виконавчої влади в Україні в умовах реформи децентралізації.
4. Моделі децентралізації публічної влади: розробки українських вчених

##### **Основний зміст лекції**

#### ***1. Характеристика виконавчої влади (центральні та місцеві органи державної влади)***

У сучасному світі стає все менше країн, в державному механізмі яких відсутній принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову. В правовій науці принцип розподілу влади прийнято відносити до основ демократичного конституційного ладу. Цей принцип має основоположне значення при рішенні конкретних питань побудови державного механізму.

Основна мета застосування принципу «розподілу влади» - виключення можливості концентрації всієї повноти влади в руках однієї особи шляхом встановлення оптимального співвідношення між гілками влади (законодавчої, виконавчої та судової).

Стаття 6 Конституції України зазначає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. При цьому органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України [59].

Виконавча влада є найсильнішою у будь-якій державі з огляду на наявність у її розпорядженні матеріальних, фінансових, інформаційних і силових ресурсів [60].

Роль уряду та інших органів виконавчої влади в державі значною мірою залежать від форми державного правління, форми державного устрою, розкладу партійно-політичних сил у суспільстві і насамперед у парламенті, взаємовідносин уряду з іншими вищими органами державної влади і нерідко істотно відрізняється від відповідних конституційних приписів.

За своєю сутністю виконавча влада є сукупністю повноважень з управління державними справами.

Конституційно-правовий інститут виконавчої влади становить сукупність норм, що визначають систему і статус суб'єктів управління державними справами. Конституційне регулювання організації і функціонування виконавчої влади здійснюється у значно менших обсягах, аніж законодавчої влади. Основний обсяг правового регулювання відносин у сфері виконавчої влади здійснюється нормами адміністративного права. Конституції встановлюють насамперед суб'єктів виконавчої влади. За загальним правилом суб'єктами виконавчої влади є глава держави, уряд, місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації).

Сутність виконавчої влади зумовлює наступні особливості:

- централізація влади виявляє свою сутність у підпорядкуванні одних органів іншим і концентрації владних функцій в руках глави уряду або глави держави. У руках глави держави виконавча влада юридично і фактично зосереджується в абсолютній та дуалістичній монархіях і в президентській республіці. Конституції усіх президентських республік визначають президента як главу держави і главу виконавчої влади. Натомість, за змішаної (парламентсько-президентської форми правління) президент не може бути головою виконавчої влади. Згідно Конституції України Президент України є головою держави та виступає від її імені (ст.102), але не є головою виконавчої влади. Тільки Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. (ст.113);

- формування органів виконавчої влади шляхом призначення або виборів. В залежності від країни голова уряду як колегіального органу може буди призначений головою держави, парламентом, спільно парламентом та головою держави). Обрання глави уряду шляхом загальних виборів як в

Державі Ізраїль є винятком з правил, яке не набуло широкого розповсюдження.

В Україні призначення голови Уряду здійснюється шляхом призначення Верховною Радою України за поданням Президента України (ст. 114 Конституції України). Більш того, в українському законодавстві з'явилася норма про те, що кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України Президент вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України;

- здійснення виконавчої влади на засадах поєднання єдиноначальності і колегіальності. Уряди виступають колегіальними органами виконавчої влади, центральні і місцеві органи виконавчої влади діють на засадах єдиноначальності. Рішення уряду приймаються на його засіданнях усіма членами уряду. Єдиноначальність органу виконавчої влади означає, що владні повноваження органу здійснюються одноособово його керівником - міністром, головою державного комітету, керівником іншого центрального органу, головою місцевої державної адміністрації. Керівник персонально несе всю повноту відповідальності за результати роботи органу перед урядом і, за деяких форм державного правління, главою держави.

Чинна Конституція України передбачає створення чіткої вертикалі державної виконавчої влади в Україні, яка проходить через всі рівні владних відносин, починаючи від столиці і закінчуючи районом області чи міста. Система виконавчої влади складається з наступних елементів:

- Кабінет Міністрів України;
- центральні органи виконавчої влади;
- місцеві органи виконавчої влади.

Оскільки на виконавчу владу покладена найбільша частина загальнодержавних функцій, вона діє безперервно і скрізь на території держави (на відміну від законодавчої і судової влади), спирається на людські, матеріальні та інші ресурси.

Виконавчій влади та системі її органів присвячено Розділ VI «Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади». Очолює систему Кабінет Міністрів України – вищий орган виконавчої влади. Середньою ланкою цієї системи є міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, підпорядковані Кабінету Міністрів України. Органами виконавчої влади України місцевого рівня є по-перше, органи виконавчої влади загальної компетенції (місцеві державні адміністрації в областях і районах, м.м. Київ та Севастополь, які підзвітні і підконтрольні органам виконавчої



влади вищого рівня). По-друге, до цього рівня належать також органи спеціальної (галузевої та функціональної) компетенції, які безпосередньо підпорядковані як центральним, так і відповідним місцевим органам виконавчої влади.

Компетенція органів виконавчої влади визначається окремо для кожної ланки системи органів виконавчої влади. Згідно з ч. 12 ст. 92 Конституції, організація і діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами України [59].

Відповідно до території функціонування виокремлюють центральні і місцеві органи виконавчої влади. До місцевих також відносять органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим (далі - АРК).

## **2. Центральні органи виконавчої влади в Україні в умовах реформи децентралізації.**

Центральними є ті органи виконавчої влади, діяльність яких поширюється на всю територію України. Такі органи реалізують загальне або галузеве управління, здійснюють спеціальний (функціональний) вплив на об'єкти незалежно від їх місцезнаходження на території України. До них належать: Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

До місцевих органів виконавчої влади належать ті, повноваження яких поширюються на територію певної адміністративно-територіальної одиниці (області, району). Вони виконують завдання загального управління та координації чи функції відповідних центральних органів виконавчої влади на території певної області, району, міста. Це місцеві державні адміністрації, місцеві органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, наприклад, Харківська обласна державна адміністрація, Головне управління Національної поліції в Харківській області, районний відділ освіти тощо [61].

Як вже зазначалося, система органів виконавчої влади має свої підсистеми, ланки та окремі органи, які відрізняються між собою за певними критеріями. Найбільш важливими з них є обсяг компетенції та територіальний масштаб діяльності. Згідно з цими критеріями до системи органів виконавчої влади входять такі ланки:

- Кабінет Міністрів України - вищий орган в системі органів виконавчої влади;
- міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- органи виконавчої влади АРК;
- обласні державні адміністрації, управління, відділи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;
- Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, управління, відділи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в містах;
- районні державні адміністрації, територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади [62].

Система та підсистеми органів виконавчої влади мають відповідні

організаційні структури, які відображують взаємозв'язки між окремими ланками системи і підсистем, субординацію по вертикалі та горизонталі, стосунки з вищими органами, підпорядкованими і підконтрольними об'єктами. Оптимальність організаційних структур цієї системи є одним із чинників підвищення ефективності виконавчої влади.

Кожне міністерство очолює міністр України (міністр), який є членом Кабінету Міністрів України. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади, припинення повноважень на посаді міністра було розглянуто у попередньому розділі. Слід додати, що міністр як член Кабінету Міністрів України здійснює повноваження, визначені Законом України "Про Кабінет Міністрів України", в тому числі щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади [63].

Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. До інших центральних органів виконавчої влади віднесено державні служби, державні агентства, державні інспекції та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України.

**Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом** створюються для реалізації визначених Конституцією та законодавством України особливих завдань та повноважень, виконання інших управлінських функцій спеціального характеру. Щодо таких органів може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності та підзвітності, а також призначення і звільнення їхніх керівників та вирішення інших питань. Особливість даного виду органів полягає, зокрема, в тому, що всі питання їх правового статусу та взаємовідносин з іншими органами мають вирішуватися шляхом прийняття законів, що визначають повноваження і порядок діяльності саме цих ЦОВВ.

Повертаючись до центральних органів виконавчої влади у цілому, слід зазначити, що їх діяльність спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством<sup>64</sup>.

Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України [65].

Центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне або кілька завдань. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

Слід зазначити, що ця різниця у назвах інспекцій, агентств та служб викликана лише їхніми функціональними особливостями. Що ж стосується організації їх діяльності, формування їхнього кадрового складу – то ці процеси є однаковими для служб, агентств та інспекцій [66].

Стосовно керівників можна зазначити наступне. По-перше, зрозуміло, що вони не є міністрами. По-друге, керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Комісія з питань вищого корпусу державної служби вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатури для призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу [67].

### ***3. Місцеві органи виконавчої влади в Україні***

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Правовий статус місцевих державних адміністрацій врегульований Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року.

Місцеві державні адміністрації діють на засадах:

- відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність;
- верховенства права;
- законності;
- пріоритетності прав людини;
- гласності;
- поєднання державних і місцевих інтересів.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. У складі місцевої державної адміністрації, окрім її голови, є ще його заступники, секретаріат, управління, відділи, інші підрозділи.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України.

Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій Прем'єр-міністру України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожен посаду вноситься одна кандидатура.

Президент України може доручити Прем'єр-міністру України внести подання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури.

Голови місцевих державних адміністрацій набувають повноважень з моменту призначення.

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень:

- відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України;

- підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань:

1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;

2) соціально-економічного розвитку відповідних територій;

3) бюджету, фінансів та обліку;

4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;

5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;

6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;

7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;

8) зовнішньоекономічної діяльності;

9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;

10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів - накази.

Конституція України заклала певні основи дуалізму місцевих публічно-владних систем – місцевого самоврядування та органів державно-виконавчої влади. У процесі забезпечення ними збалансованого вирішення проблем місцевого та загальнодержавного рівня це породжує низку логічних та правових колізій, виправити які зобов'язана адміністративно-територіальна реформа [68].

#### ***4. Моделі децентралізації публічної влади: розробки українських вчених***

Незважаючи на складні умови, у яких опинилася українська держава, переважна більшість політичних діячів та експертів вважають, що децентралізація необхідна. Колишній спікер Верховної Ради України В.Гройсман, один з найбільших прибічників адміністративно-територіальної реформи каже, що «децентралізація не послабить державу. Децентралізація робить її сильною». Генеральний секретар Ради Європи Турбьєрн Ягланд теж зауважує важливість децентралізації, наголошуючи «там, де немає децентралізації чи немає передачі повноважень на місцевий рівень, виникає куди більше бажання відділитись» [69].

Децентралізація є доволі складним поняттям, яке потрібно розкривати через його вплив на адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів.

Однак передусім варто згадати статтю 132 Конституції України, у якій наголошується: територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [59].

Проте, на відміну від Конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою є не сама децентралізація, а «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади». Інакше кажучи, децентралізація не є винятковим принципом за названою конституційною нормою, а згадане «поєднання» відображає постійні коливання українського суспільства та його політикуму між Сходом і Заходом.

Незважаючи на це, проблематика децентралізації як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів. Це зумовлено, зокрема, успішною реалізацією засади децентралізації у практиці

більшості держав Європейського Союзу, особливо Польщі, Латвії, Литви, Естонії.

Виходячи з принципу розподілу влади, для кожної демократичної держави необхідним є розмежування компетенції органів публічної адміністрації. В свою чергу, надзвичайно важливим є визначення оптимального рівня концентрації владних повноважень для кожної інституційної ланки в системі публічної адміністрації – з подальшою передачею «надлишкових» повноважень максимально наближеним до населення суб'єктам, тобто їх децентралізацією.

Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня.

Можна також зазначити, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення. Демократична держава завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різносторонніх потреб людини та народу загалом [70].

Зрозуміло, що йдеться як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий рівні. Адже влада може бути зосереджена в руках центральних органів виконавчої влади (та їх територіальних органів) чи може становити систему відповідних повноважень, наданих різним органам державної влади та іншим суб'єктам, зокрема, за критерієм територіальним (місцеве самоврядування); підвідомчості тощо.

Тож урядування на місцевому рівні й щодо місцевих справ може здійснюватися двома способами: як призначуваними «згори» чиновниками державного апарату, що функціонують «на місцях» (посадовцями державних органів влади), так і в рамках децентралізованої системи урядування, що передбачає діяльність органів місцевого самоврядування та інших уповноважених державою суб'єктів.

У даному контексті необхідно розкрити сутність понять «орган влади», «управління» та «урядування». Так, правова категорія управління нерозривно пов'язана із реалізацією влади і передбачає ієрархічні відносини контролю-підпорядкування між суб'єктом владних повноважень, з одного боку, і підвладним суб'єктом – з іншого. Водночас урядування змістовно є ширшою категорією, включаючи не лише управлінський вплив уповноваженого суб'єкта на підпорядковані органи та зобов'язаних осіб, але й виконання ним інших функцій в інтересах суспільства: захист прав, надання адміністративних послуг. На сьогодні урядування, а отже й управління, можуть та повинні здійснюватись не лише посадовцями органів публічної

адміністрації (виконавчої влади і місцевого самоврядування), але й ширшим колом суб'єктів, які представляють громадянське суспільство і так само наділені функціями й повноваженнями щодо урядування. Це можуть бути бізнесові об'єднання, профспілки, громадські організації, різноманітні групи активістів, які мають можливість більшою чи меншою мірою впливати на процес прийняття рішень і їх впровадження.

Долучення до процесів урядування додаткових суб'єктів, незалежних від держави, і є децентралізацією влади.

У сучасних дослідженнях з адміністративного права децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах. Отже, особливістю таких визначень є новий підхід до розподілу і реалізації владних й інших адміністративних функцій, що передбачає відхід від ієрархічної системи управління й організації влади, високий рівень самостійності низки суб'єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їх діяльністю. За децентралізованої моделі організації влади орган вищого рівня не може втручатися в діяльність органу нижчого рівня, не може здійснювати щодо нього управлінської діяльності та видавати накази чи розпорядження.

Межі самоврядування органів, що виконують завдання на засадах децентралізації публічної адміністрації, визначаються заходами нагляду. При цьому нагляд і контроль застосовують винятково у випадках та у спосіб, передбачені законом [71].

Децентралізація влади передбачає також ширше коло суб'єктів реалізації завдань і функцій, що мають публічний характер, не обмежуючись лише рівнем територіальних одиниць, а отже й органами місцевого самоврядування.

Так, у Польщі до самоврядних суб'єктів належать: органи місцевого самоврядування; спілки, товариства, об'єднання – професійні, ремісничі, студентські, учнівські, сільськогосподарські та інші; комунальні підприємства; адміністративні установи державної і недержавної форми власності (школи, лікарні); інші суб'єкти, що самостійно виконують управлінські функції та надають послуги публічного характеру, тобто здійснюють урядування. Отже, на відміну від європейської юридичної доктрини міжвоєнного періоду, нині не є виправданим ототожнення місцевого самоврядування з децентралізацією в найширшому розумінні, адже станом на сьогодні це поняття зазнало суттєвого розвитку.

Децентралізація піддається аналізу з огляду не лише на територіальну організацію держави, але й з огляду на призначення, предмет та функції

публічної адміністрації. Відтак, йдеться про різні види децентралізації, кожен з яких повинен мати відповідну правову форму у своїй практичній реалізації.

Виділяють такі основні види децентралізації за суб'єктами та сферами впливу [72].

Територіальна децентралізація – означає створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування.

Функціональна децентралізація – визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком.

Предметна децентралізація – професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади. Децентралізація передбачає розмежування компетенції і конкретизацію повноважень не лише по вертикалі, але й по горизонталі.

Вертикальна децентралізація означає чітке визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня. Принциповими питаннями вертикальної децентралізації є: глибина ієрархічної децентралізації; обсяг та сфера повноважень нижчих владних ланок (усіх суб'єктів, що наділені правом здійснювати функції публічного значення) і організація системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів. При цьому важливо розуміти, що йдеться не лише про органи публічної адміністрації, а й про інших суб'єктів (професійні об'єднання, підприємницькі структури та ін.).

Горизонтальна децентралізація – означає розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу.

Специфічною формою децентралізації адміністративних функцій є делегування повноважень – наділення тимчасовими повноваженнями конкретних суб'єктів щодо прийняття рішень із чітко визначених питань у справах, що належать до компетенції уповноважуючого органу. При децентралізації влади делегування повноважень є конкретизованою системою виконання повноважень та відповідно реалізації публічних функцій на чітко окреслений термін і з вказівкою на конкретного виконавця відповідного завдання [73.]

Метод делегування повноважень може бути реалізовано на різних рівнях адміністрації, а також всередині конкретного органу (від керівника – підлеглому). Делегування повноважень сприяє посиленню відповідальності,



самостійності, підвищенню рівня кваліфікації, а також може застосовуватись адміністрацією як тимчасовий захід з експериментальною метою – перед децентралізацією певної функції на необмежений термін згідно із законодавством.

Польський професор Є.Рушковський, аналізуючи територіальну децентралізацію, виокремлює три її системотворчі компоненти:

1. Децентралізація політична (відповідний устрій). Публічно-правовий статус органів місцевого самоврядування походить від специфічного способу формування цих органів та їх представницького характеру. Відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого самоврядування, її зміст та організація засвідчують незалежність таких органів від держави.

2. Децентралізація адміністративна полягає в тому, що на органи місцевого самоврядування покладено завдання, а відтак функції і повноваження щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території.

3. Децентралізація фінансова передбачає наявність власних фінансових та матеріальних засобів і означає здійснення правомочностей щодо володіння, користування і розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад. Важливо також, щоб децентралізована система урядування передбачала оптимальні характеристики складу й керівництва (чисельність, рівень кваліфікації) і забезпечувалась належним виконавчим апаратом [74].

Кожна централізація передбачає концентрацію завдань і компетенції на центральному рівні.

З огляду на це децентралізація охоплює деконцентрацію, тобто визначення, конкретизацію та розмежування завдань і повноважень як на центральному, так і безпосередньо на місцевому рівні публічної адміністрації.

Для британської концепції місцевого самоврядування характерним є поняття «нецентралізації». На відміну від децентралізації, яка передбачає розпорошення існуючої центральної влади, британська система будується відповідно до законодавчого визначення вичерпного переліку завдань органів місцевого самоврядування. Тоді як для держав континентальної Європи характерний так званий «принцип презумпції» завдань органів місцевого самоврядування. Така особливість англійського самоврядування пояснюється

традиційним сприйняттям місцевого самоврядування як соціального інституту – радше як інституту громадянського суспільства, аніж елементу механізму держави.

Самостійність і незалежність децентралізованої публічної адміністрації пов'язана з правом. Тільки право визначає відповідну систему органів; гарантує самостійність відповідних суб'єктів і окреслює межі їх компетенції; визначає механізми нагляду і контролю. Усі без винятку органи,

підприємства, установи, організації, інші суб'єкти зобов'язані діяти згідно з чинним законодавством.

Отже, характерною ознакою децентралізованої моделі управління є визначення у законодавстві спеціальних переліків функцій і повноважень, що реалізуються відповідними органами самостійно і незалежно від інших органів.

Крім того, децентралізація влади передбачає функціонування установ та організацій, які виконують завдання публічного характеру, проте не перебувають у жодному ієрархічному підпорядкуванні із органами публічної влади і підлягають нагляду винятково з боку спеціальних компетентних органів. Це, відповідно, передбачає розмежування завдань і функцій публічного характеру, що виконуються різними за правовим та організаційним статусом суб'єктами.

Перевагами та позитивними наслідками децентралізації:

- час і місце прийняття рішення відповідають очікуванням з боку громадськості (особи, колективу, громади тощо);
- реалізація рішення відбувається за участі суб'єкта прийняття рішення або під його відповідальність [75].

Відтак час і місце прийняття рішення є адекватними часу і місцю його реалізації:

- завдяки оптимальній структурі управління спрощується система і процедура прийняття рішення;
- прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації, що призводить до підвищення ефективності адміністративної діяльності, виявлення помилок, джерел їх походження;
- період часу для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення і навпаки – значно коротший;
- підвищення свідомості та загострення почуття відповідальності за здійснені заходи і прийняті рішення. Посадова особа в децентралізованій системі перестає бути безособовим елементом у незрозумілому їй апараті.
- зміцнення інноваційного потенціалу при прийнятті владних рішень;
- мінімізація бюрократизму. Зручність та відчуття безпеки і комфорту для фізичних і юридичних осіб. Взаємовідносини між особою та адміністрацією набувають ознак партнерства і породжують відчуття «спільної справи» в обох сторін;
- звільнення керівництва від поточних справ, що посилює можливість зосередження керівної ланки на справах стратегічного значення;
- гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що дозволяє швидше пристосовуватися до зовнішніх чи внутрішніх змін;
- підвищення ініціативності працівників нижчого рівня, більш повне та ефективно використання людського потенціалу, підвищення мотивації праці;
- об'єктивна оцінка результатів прийнятих і реалізованих рішень. Потенційна гнучкість щодо їх покращання, вдосконалення, виправлення помилок тощо;

- територіальна децентралізація передбачає наближеність до споживача публічних послуг тощо.

За певних обставин децентралізація може мати ризики і небезпеки. В цьому разі деякі сфери державного та суспільного життя не можуть піддаватися децентралізації. Європейська наука оптимізації публічної адміністрації в загальних рисах сформулювала такі недоліки децентралізації управління:

- автономізація цілей. Ризик виокремлення часткових цілей, що не покривають загальних цілей адміністрації та навіть можуть їм суперечити;
- ризик реалізації одиничних амбіцій;
- загроза монолітності політики держави у відповідних сферах;
- дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання публічних послуг та прийняття управлінських рішень;
- ускладнення координації, труднощі узгодження цілей;
- зростання ризиків із впливу на прийняття рішень неналежної кваліфікації посадовців, оскільки свобода прийняття ними рішень є досить великою. В окремих випадках відповідальність вищих посадових осіб може бути обумовлена некваліфікованими чи невідповідними діями навіть інших суб'єктів відповідної галузі (сфери), хоча вплив таких суб'єктів на вищих посадовців є суттєво обмежений [76].

У будь-якому разі децентралізація влади на користь органів місцевого самоврядування й інших уповноважених суб'єктів не може мати абсолютний характер. Так, за місцевими державними адміністраціями, що входять до централізованої системи органів виконавчої влади повинно бути збережено повноваження щодо контролю за законністю актів місцевого самоврядування та щодо координації діяльності територіальних органів виконавчої влади, що не входять до складу місцевих держадміністрацій. Окремі такі органи (наприклад, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади), збережуть власні повноваження з огляду на те, що їх функції недоцільно передавати місцевому самоврядуванню з міркувань ефективності реалізації. В будь-якому разі все залежить від державного устрою, державної політики, а також визначених критеріїв ефективності діяльності публічної адміністрації.

Держави, які формувались у рамках соціалістичної ідеології та правової традиції, командно-адміністративної системи та планової економіки, часто окреслюють децентралізацію як самоціль, при тому що це не обов'язково дозволяє сформулювати конкретні задачі для успішної реалізації відповідних реформ.

Крім того, проблему в таких державах становить тісне переплетіння реформ у різних сферах управління (бюджетна, фіскальна, інституційна, податкова, територіальна, соціальна тощо). Загалом необхідними є політична реформа, адміністративна реформа, реформа фінансової системи, судова реформа, а також готовність суспільства творити і сприймати модель децентралізованої влади.

Прірва між теорією і практикою є також наслідком складності (заплутаності) зовнішнього вираження правил, які окреслюють систему децентралізації управління в державі. Крім цього, правила вимагають реорганізації низки органів виконавчої влади; скорочення керівного апарату; дотримання бездоганної дисципліни і чіткого бачення процесу імплементації, а водночас – протидії тискові з боку політиків, особливо в країнах, що розвиваються. Умовою децентралізації є синхронне провадження перелічених реформ, тож успіх неможливий без котроїсь із них.

Для країн, що відчували на собі вплив радянської системи управління, процес децентралізації залежить прямо пропорційно від сили цього впливу. В середині минулого століття тема децентралізації була чи не найбільш актуальною політико-правовою темою у світі. Щодо країн пострадянського простору, а також країн Східної Європи, цей процес розпочався тільки на початку 90-х років. Однак на сьогодні вже можна вести мову про значний прогрес названих держав (Республіки Польща) у цьому напрямі та про досягнення ними загальної мети: створення оптимальної системи територіального устрою; реформування органів державної влади та створення ефективного місцевого самоврядування; підвищення якості надання публічних послуг, покращання місцевої інфраструктури тощо [77].

Проте для українського суспільства не завжди зрозумілим залишається зміст таких понять, як централізація і децентралізація, концентрація і деконцентрація, не визначеними залишаються їх відмінності [78]. В національній юридичній науці, а також серед населення, домінує радше інтуїтивне відчуття цих категорій, що здебільшого походить від зворотного, оскільки більшість населення України пам'ятає, що таке централізація. Навряд чи таке розуміння можна назвати позитивним явищем. Перевагою в цьому випадку є лише бажання змін, що посилюється абсолютно незадовільним рівнем надання публічних послуг, рівнем розвитку місцевої інфраструктури тощо. Однак саме лиш заперечення минулого не дає чіткого бачення майбутнього. Крім того, складність українських реалій полягає у невеликому досвіді самоврядування загалом і майже повній відсутності досвіду ефективного урядування.

Досвід зарубіжних країн та найновіші наукові дослідження дозволяють виокремити такі передумови успішної імплементації децентралізаційних явищ та ефективного управління в системі децентралізованої влади:

- утвердження принципу верховенства права;
- визнання та гарантії місцевого самоврядування;
- рівний правовий захист усіх форм власності;
- демократичне й ефективне виборче законодавство;
- незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства;
- досконалий бюджетний процес та висока фінансова дисципліна;
- наявність адекватних соціальних стандартів;

- розвинутий громадський сектор або стійка тенденція до його розвитку;
- інші передумови [79].

## ТЕМА 4

### Місцеве самоврядування в Україні в умовах реформи децентралізації

#### План

1. Місцеве самоврядування в Україні: підходи до визначення поняття
2. Конституційне законодавство про місцеве самоврядування.
3. Система місцевого самоврядування в Україні
4. Місце органів самоорганізації населення у суспільстві як виразників інтересів територіальних громад та мікрогромад.

#### Основний зміст лекції

##### ***1. Місцеве самоврядування в Україні: підходи до визначення поняття***

Однією з форм реалізації народовладдя і одним із найважливіших демократичних інститутів суспільства і держави є місцеве самоврядування, яке значно впливає на становлення та розвиток державності в Україні, сприяє децентралізації державної влади, активізації участі населення в управлінні державними та місцевими справами, вирішенні соціально-економічних питань.

Місцеве самоврядування згідно із статтями 7, 140 Конституції України [80] та п. 1 ст. 2 Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі - Закону) - це «визнане і гарантоване державою право і реальна здатність територіальної громади - жителів села, селища та міста - безпосередньо або через створені органи самостійно вирішувати питання місцевого значення» [81]. Саме таке визначення місцевого самоврядування дає підстави розглядати питання про організацію і діяльність його органів як головних, постійно працюючих суб'єктів самоврядування, в аспекті зв'язку з проблемами формування державності в Україні.

Загальновідомо, що місцеве самоврядування виникло у ХІХ ст. в процесі здійснення муніципальних реформ у демократичних країнах, як ідея про необхідність децентралізації державної влади. Теорія місцевого самоврядування є складовою концепції громадянського суспільства. Ю. Панейко з цього приводу зазначає, що ця теорія з самого початку концептувалася навколо формування правового ставлення громади до держави. Уся наука про самоврядування веде свій початок від спроби розв'язати проблему, чи має громада окрему, відмінну від держави владу, незалежна вона від держави чи міцно включена до державного організму і виконує лише функції органу держави.

Поступово перемогла точка зору, відповідно до якої місцеве самоврядування почало розглядатися як інститут народовладдя, що є

складовою громадянського суспільства, який не залежить від держави, а навпаки, навіть протистоїть (у деяких випадках протидіє) їй.

Саме про такий підхід до самоврядування свідчить і його поняття, відображене у Всесвітній декларації місцевого самоврядування (ст. 2) [82] та Європейській хартії місцевого самоврядування (ст. 3). Згідно з цими документами під місцевим самоврядуванням розуміються «право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення» [83].

Представники так званої німецької юридичної школи навіть розробили «теорію вільної громади», яка ґрунтується на ідеї природних прав і визнає громаду самостійною і незалежною організацією, що є рівноправною з державою. Територіальну громаду вони розглядають як елемент громадянського суспільства, а місцеве самоврядування вважають самостійним видом публічної влади — муніципальною владою.

Отже, «вітчизняним державотворцям і законодавцям треба взяти до уваги, що муніципальна влада у західній юридичній науці та практиці все більше розглядається як така, що повністю залежить від закону та перебуває під судовим захистом, але не підпорядкована уряду, його органам як в центрі, так і на місцях, тобто як четверта влада. Вже нині необхідно розуміти, що в умовах побудови правової держави і громадянського суспільства треба вести мову про четверту владу в державі, яка не належить останній» [84].

Водночас, дослідники зауважують, що «виділення муніципальної влади як самостійної за умови протистояння між гілками влади, низької правової культури, бюрократії є досить небезпечним. Адже визначити конкретно і відокремити власне громадські (місцеві) справи від державних практично неможливо. До того ж місцеві інтереси не можуть протиставлятися загальнодержавним. Багато питань місцевого значення (освіта, культура, податки, будівництво, сільське господарство тощо) за своїм змістом не відрізняються від тих, які мають вирішувати місцеві державні адміністрації, тобто вони становлять інтерес як для місцевого самоврядування, так і для держави» [85].

На врахуванні останніх положень ґрунтується громадівсько-державницька теорія місцевого самоврядування, або «теорія муніципального дуалізму». Її прибічники розглядають місцеве самоврядування як спосіб вирішення державних завдань і функцій посадовими особами і певними установами, які у той чи інший спосіб не залежать від держави. Тому згідно з цією теорією функції та завдання органів і посадових осіб місцевого самоврядування можна поділити на власні (самоврядні) та державні (делеговані). При цьому в процесі здійснення власних (самоврядних) завдань і функцій ці органи та посадові особи є самостійними і незалежними. А під час реалізації державних (делегованих) завдань вони діють під керівництвом або контролем державних органів.

Існує і державницька теорія місцевого самоврядування, яка виходить з визнання того, що органи і посадові особи останнього мають державно-правову природу, тобто є складовими місцевої державної виконавчої влади. Прихильники цієї теорії вважають, що держава делегує усі завдання, функції, компетенцію, форми і методи їх реалізації органам місцевого самоврядування, а тому останні не є самостійними і незалежними.

Безперечно, кожна держава сповідує ту чи іншу теорію місцевого самоврядування залежно від її соціальних особливостей, історичного досвіду, політичної та правової систем, економічної ситуації та інших обставин. Безспірним є і той факт, що в різних країнах згадані концепції реалізуються з певною специфікою. Але у даний час слід погодитись з тими дослідниками, що уважають: «для України найбільш оптимальною є громадсько-державницька концепція. По-перше, вона забезпечує формування системи місцевого самоврядування як інститутів громадянського суспільства, тобто незалежних щодо держави самоврядних утворень. А по-друге, саме така модель сприяє активному залученню органів і посадових осіб місцевого самоврядування до реалізації функцій та завдань державного управління» [86].

Але, наша держава не дотримується однієї теорії місцевого самоврядування. У Конституції, наприклад, переважає громадська теорія. А ось у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», у частинах, де не копіюються норми Основного Закону – переважає державницька теорія.

Так як усі інші конституційно-правові акти, що регламентують місцеве самоврядування, базуються на Конституції та на Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», при їх написанні компромісно використано громадсько-державницьку теорію місцевого самоврядування.

## ***2. Конституційне законодавство про місцеве самоврядування.***

Конституційно-правові основи місцевого самоврядування, таким чином, розвиває базовий закон – Закон від 24 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні». Але, він не є єдиним актом у системі джерел муніципального права. До інших законів, які регламентують місцеве самоврядування, відносять:

- Виборчий кодекс України [87];
- Закон України від 11 липня 2002 р. «Про статус депутатів місцевих рад» [88];
- Закон України від 11 липня 2001 р. «Про органи самоорганізації населення» [89].

Положення Основного Закону України та цих законів неодноразово ставали об'єктом уваги Конституційного Суду України. Серед найбільш важливих його рішень стосовно місцевого самоврядування можна виокремити такі:

- рішення у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва [90];
- рішення у справі про адміністративно– територіальний устрій [91];

- рішення у справі про місцеве самоврядування [92].

Серед підзаконних актів доцільно виокремити акти державного та локального рівня. Підзаконні акти державного рівня стосовно місцевого самоврядування належать переважно Президенту або Кабінету Міністрів України.

Голова держави, приймаючи акти про місцеве самоврядування, переважно сприяє його розвитку (утворивши та підтримуючи Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, вирішуючи кадрові питання стосовно його голови [93, 94, 95], запровадивши свято «День місцевого самоврядування» 7 грудня кожного року [96], патронуючи Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування [97]).

Кабінет Міністрів України переважно видає акти про місцеве самоврядування, коли йдеться про різні аспекти їхньої взаємодії з органами виконавчої влади [98], або коли вирішуються питання, універсальні для усіх органів публічної влади [99; 100]. Інколи його акти стосуються і виключно місцевого самоврядування [101, 102, 103].

У зазначених актах закріплені ознаки місцевого самоврядування.

По-перше, воно розглядається як одна з форм народовладдя, тобто специфічний спосіб організації влади, якою наділяються територіальні громади для здійснення управлінських функцій, як так зване локальне народовладдя.

По-друге, місцеве самоврядування визнається однією з фундаментальних засад правової держави і громадянського суспільства, способом їх створення та функціонування.

І, по-третє, воно вважається правом, але державою, іншими соціальними інституціями гарантується, з тим, щоб стало реальною здатністю, дістало практичне втілення.

Крім сутнісних, шляхом аналізу та синтезу можна виділити формалізовані ознаки місцевого самоврядування. Вчені вважають що до них належать такі: «його суб'єктами (носіями) є жителі села чи добровільно об'єднані у сільську громаду жителі кількох сіл, селища, міста; воно призначене для вирішення питань місцевого значення; здійснюється в межах законодавства України; має самостійну (самоврядну) та державну (делеговану) компетенцію; питання в межах місцевого самоврядування вирішуються самостійно або під відповідальність його органів та посадових осіб» [104].

Важливе значення для характеристики системи органів місцевого самоврядування має визначення поняття «система». У філософській літературі система визначається як «упорядкована чисельність взаємопов'язаних елементів, що має структуру та організацію» [105]. У державно-правовій науці говориться, що «система — категорія більш об'ємна, складає організаційно-структурну будову системи зі стійких компонентів, а також її функціонування, весь діючий механізм» [106]. Отже, коли йдеться про



систему органів, то мається на увазі якась цілісна сукупність одиниць, взятих як одне ціле з єдиними завданнями, які детерміновані функціями, покладеними на цю сукупність. Залежно від кількості та якості зв'язків між елементами однопорядкові системи відрізняються між собою. Саме завдяки організаційній структурі можна охарактеризувати систему як сукупність взаємопов'язаних елементів.

Конституція України (ст. 140), Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. 2 ст. 2) визначають, що «місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради» [1].

Внаслідок існуючих об'єктивних причин територіальні громади в Україні як первинні суб'єкти місцевого самоврядування сьогодні практично не здатні безпосередньо реалізовувати своє право на самоврядування, що приводить деяких вчених до думки про спірність закріплення громади як основного елемента місцевого самоврядування [107]. Європейська Хартія місцевого самоврядування (далі - Хартія) в ст. 3 основним елементом місцевого самоврядування визнає теж органи, а не територіальні колективи [108]. З цим погоджувався і О. Ф. Фрицький, говорячи про те, що «державні і місцеві справи спроможні на місцях здійснювати відповідні органи, які працюють, на відміну від громади, постійно, кваліфіковано і повинні нести відповідальність за свою діяльність, що не властиво територіальній громаді» [109].

Більш слушну думку висловлює О. Р. Єршомін, підкреслюючи, що «за основу теоретичних уявлень про місцеве самоврядування доцільно брати не стан муніципалізації в тій чи іншій країні, який здатний підпадати під вплив великої кількості приватних локальних факторів, а саме історичне бачення місцевого самоврядування» [110]. Так, якщо звернутися до основної теорії місцевого самоврядування - громадської, то характерним є те, що саме територіальний колектив є носієм права на місцеве самоврядування, а держава лише визнає та гарантує це право.

### ***3. Система місцевого самоврядування в Україні***

Відповідно до чинного законодавства, система місцевого самоврядування в Україні містить такі елементи як:

- 1) територіальна громада;
- 2) сільська, селищна, міська рада;
- 3) виконавчі органи сільських, селищних, міських рад;
- 4) районні в місті ради та їх виконавчі органи;
- 5) сільський, селищний, міський голова;
- 6) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад;
- 8) органи самоорганізації населення» [111].

Причому оскільки територіальна громада села, селища, міста є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, вона повноважна вирішувати всі питання місцевого значення самостійно або через форми безпосереднього волевиявлення в межах відповідної території та чинного законодавства України.

Крім того, територіальна громада може реалізовувати свої функції та повноваження через її представницькі органи та посадових осіб. Адже представницька демократія є «більш професійною, раціональною, ніж безпосередня» [112]. Цим напевне, можна пояснити і той факт, що відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади [1].

Водночас багато вчених пропонують визнати, що «нині у нашій країні відсутні правові, організаційні, матеріальні і особливо фінансові, інституційні, інформаційні, функціональні, ідеологічні, кадрові та інші засади місцевого самоврядування. Реально управлінську діяльність на території громади здійснюють лише органи державної влади та їх структурні підрозділи. Органи місцевого самоврядування, діяльність яких відповідно до ст. 7 Конституції України гарантується, не володіють необхідними для її здійснення силами і засобами. Практично лише починають створюватись органи самоорганізації населення» [113].

З урахуванням сказаного вище уявляється, що для більш глибокого розвитку, становлення та удосконалення системи місцевого самоврядування необхідне продовження муніципальної реформи та реформи децентралізації публічної влади. Ці реформи мають охопити матеріальні, фінансові, територіальні, організаційні, ідеологічні, функціональні та інші засади, кадровий склад системи місцевого самоврядування. Надзвичайно важливо передбачити вдосконалення законодавства, пов'язаного зі вказаними питаннями, а також організації взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування з відповідними органами державної влади.

Потрібно усіма можливими шляхами і засобами формувати територіальну громаду, оскільки, як вже зазначалось, вона є головним суб'єктом місцевого самоврядування, що очолює його систему. Проте, як підкреслюється у вітчизняній літературі, «територіальних громад до цього часу у нас немає, є лише сукупність тих, хто мешкає на певній території. Справжня територіальна громада виникає тоді, коли така сукупність починає жити як справжня сім'я, що бачить і знає свій інтерес» [114]. У майбутньому законодавстві з питань місцевого самоврядування дослідники пропонують чітко врегулювати права, обов'язки, відповідальність та механізм функціонування територіальної громади, передбачити порядок формування нею її представницьких органів та їх відповідальність перед цією громадою.

Існує також нагальна необхідність у посиленні регламентації процесу здійснення територіальною громадою своїх повноважень у формах безпосередньої демократії та через органи самоорганізації населення.

Йдеться про місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві вибори та ініціативи, громадські слухання, громадські комітети, ради самоврядування, будинкові, вуличні, квартальні та інші органи. Проте це аж ніяк не означає пониження місця і ролі органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Безпосередня і представницька демократія мають діалектично поєднуватись на рівні як держави, так і місцевого самоврядування.

В удосконаленні діяльності органів місцевого самоврядування важливу роль відіграють їх акти, які згідно зі ст. 144 Конституції України є обов'язковими до виконання на відповідній території. Особливе місце серед них займають статuti територіальних громад. Статут є актом установчого характеру, а тому щодо усіх інших актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування він є первинним. А це означає, що цей акт має найвищу юридичну силу, приймається в особливому порядку, породжує найвагоміші наслідки.

Зазначимо, що ст. 7 Конституції України відносить місцеве самоврядування до загальних засад конституційного ладу визнаючи тим самим його важливість і фундаментальність. Розробка і прийняття законів про територіальні громади, про територіальний устрій України, про фінанси місцевого самоврядування, про комунальну власність, про місцеві податки і збори, про місцеві референдуми, про місцеві ініціативи, слухання та інші форми волевиявлення населення, про планування територій можуть посилити роль і місце місцевого самоврядування в системі народовладдя як справжньої основи громадянського суспільства. Вчені вказують, що «у майбутньому законодавчі акти, які регулюють питання місцевого самоврядування, мають бути об'єднані у комунальний, або муніципальний кодекс України» [115].

Аналізуючи проблеми місцевого самоврядування як складової народовладдя, не можна не дійти висновку, що воно є цілісною системою демократичних інститутів і лише у такому вигляді дозволяє територіальним громадам самостійно, під власну відповідальність активно розвивати творчу самодіяльність населення і в межах Конституції та законів України вирішувати питання місцевого значення. Водночас такий підхід до місцевого самоврядування вимагає матеріального, правового, організаційного та іншого його забезпечення.

Одним з чинників становлення та розвитку громадянського суспільства є системність державної влади та місцевого самоврядування, насамперед визначення сфер їх повноважень, тобто «компетенції в цілому та кожного їхнього органу зокрема. У будь-якій країні органи державної влади та місцевого самоврядування наділяються повноваженнями з урахуванням власної історії, суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації, вимог світового співтовариства, що також отримали своє закріплення у міжнародних правових актах» [116]. І саме у процесі цієї реформи велике значення треба приділяти співпраці органів місцевого самоврядування і органам самоорганізації населення як важливим інститутам громадянського

суспільства. Зарубіжний досвід свідчить про те, що одним з способів покращення рівня муніципальних послуг, що надаються населенню, є залучення до співпраці органів самоорганізації населення, в першу чергу використовуючи механізм соціального замовлення.

#### ***4. Місце органів самоорганізації населення у суспільстві як виразників інтересів територіальних громад та мікрогромад.***

На сучасному етапі в Україні органи самоорганізації населення знаходяться в процесі становлення. Але уявляється, що цей процес триватиме довше, ніж міг би, зважаючи на те, що в ході муніципальної реформи саме їм приділяється недостатньо уваги, особливо з боку державних органів. Щодо органів місцевого самоврядування, то вони, прагнучи прискорити процес та заповнити існуючі нормативні прогалини, приймають відповідні локальні нормативні акти. Однак, без закріпленої на державному рівні концепції активізації розвитку цієї форми локальної демократії, ефективність зусиль органів місцевого самоврядування істотно зменшується.

Існує багато питань, які стосуються органів самоорганізації населення та потребують або більш чіткого врегулювання, або врегулювання взагалі, причому переважно на законодавчому рівні. Однією з найбільш нагальних потреб є необхідність точного визначення природи органів самоорганізації населення. Її чітке закріплення в законодавстві, уявляється, значно активізує процеси створення нових та функціонування існуючих органів самоорганізації населення. Це буде цілком відповідати положенням Концепції адміністративної реформи, які передбачають необхідність „подолання негативних тенденцій дезінтеграції територіальних громад”, а також звертають увагу на необхідність забезпечити „розвиток ініціативи та самодіяльності населення, створення органів самоорганізації населення” [117].

Більшість вчених, які досліджують проблеми інституту місцевого самоврядування, приділяють досить незначну увагу органам самоорганізації населення. Серед останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми і на які спирається автор, слід відмітити роботи вчених І.Є.Кокарева, В.В.Кравченка, О.С.Орловського, О.С.Шоміної.

Органи самоорганізації населення, як повноправний елемент громадянського суспільства, безперечно, мають позадержавну природу. Адже громадянське суспільство традиційно визначають як „асоціацію людей, в якій кожна людина вільна, володіє невідчужуваними природними правами, рівноправна з іншими членами асоціації, самостійна у виборі громадянського правового стану, має можливість асоціюватися з іншими людьми у позадержавні, суспільні об’єднання по соціальній, етнічній, релігійній та ін.приналежності; політичним, економічним, професійним та ін.інтересам. Суспільні (позадержавні) відношення, які формуються на цих підставах, розвиваються і функціонують на засадах самоврядування, самовиявлення інтересів і волі окремих індивідів та їх асоціацій, які діють в право вільному (вільному від державно-правового впливу) просторі суспільства” [118].

Але деякі автори вважають, що характер органів самоорганізації населення „змішаний – напіввладний, напівгромадський” [119]. Так як органи самоорганізації населення мають позадержавну природу, а в Україні публічна влада представлена двома рівнями – державною та самоврядівною [120], то їх „змішаний” характер, очевидно, на думку цих вчених, обумовлюється „частково муніципальною” природою.

І органи самоорганізації населення, і місцеві ради належать до однієї системи – до системи місцевого самоврядування. Але, як вже зазначалось вище, на думку автора, органи самоорганізації населення не мають публічно-владної природи, на відміну від інших елементів системи місцевого самоврядування в Україні. Уявляється, що їх було включено до цієї системи переважно за територіальною та функціональною ознаками. Така ситуація не є типовою, але аналогічні випадки в юридичній науці України існують. Наприклад, у системі правоохоронних органів. „Правоохоронні органи складають обособлену за ознакою професійної діяльності самостійну групу органів держави... Правоохоронні органи захищають життя, здоров’я, майно громадян...” [121]. До системи правоохоронних органів традиційно відносять і адвокатуру, яка “не є державним органом, не входить до системи органів держави та її віднесення до правоохоронних органів пояснюється тільки логікою її функціональної діяльності, яка спрямована на допомогу захисту прав, свобод та представлення законних інтересів громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства...” [122].

Існують і інші спільні ознаки органів самоорганізації населення та місцевих рад.

1. І місцеві ради, і органи самоорганізації населення діють виключно на місцевому (не на державному) рівні. Проте, це не дає підстав відносити їх до органів, які мають однакову природу, – адже, наприклад, деякі державні органи також можуть функціонувати виключно на місцевому рівні (місцеві державні адміністрації тощо).

2. І органи самоорганізації населення, і місцеві ради є органами колегіальними. Але така характеристика як колегіальність притаманна і багатьом іншим органам; колегіальність не є ознакою виключно органів публічної влади.

3. І місцеві ради, і органи самоорганізації населення формуються шляхом прямих виборів. Але, знов-таки, прямі вибори використовуються не тільки для формування органів самоорганізації населення та органів місцевого самоврядування (до яких, за думкою певних дослідників, тяжіють органи самоорганізації населення), а і державних органів – наприклад, Президента України, Верховної Ради України.

4. Формування органів самоорганізації населення та органів місцевого самоврядування шляхом прямих виборів обумовлює ще одну їхню спільну рису – вони мають представницьку природу. Але й представницька природа не є ознакою виключно органів місцевого самоврядування.

5. Органи самоорганізації населення можуть мати однакові з місцевими радами повноваження у тому разі, якщо місцеві ради делегують їм деякі з тих повноважень, які не віднесені до виключної компетенції останніх. Але делегування повноважень органу з іншою природою не змінює природи органу, який ці повноваження отримує. Наприклад, делегування повноважень місцевих державних адміністрацій органам місцевого самоврядування не „одержавлює” останні.

Більш переконливими уявляються ознаки, за якими органи самоорганізації населення відрізняються від місцевих рад.

1. Органи самоорганізації населення створюються лише за наявності відповідної ініціативи жителів. Водночас, місцеві ради створюються у всіх без виключення адміністративно-територіальних одиницях, у яких вони повинні створюватися згідно з законодавством.

2. Місцеві ради діють у межах населеного пункту, який є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, а органи самоорганізації населення – у межах населеного пункту або його частини, якщо границі цієї території не співпадають с границями діяльності будь-якого органу місцевого самоврядування.

3. Місцеві ради представляють інтереси відповідних територіальних громад – жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр” [2]. Що ж до органів самоорганізації населення, то вони представляють інтереси кола осіб, яких у доктринальній літературі пропонують іменувати „мікрогромадами” [123]. Деякі дослідники (наприклад, О.С.Шоміна [124], І.Є.Кокарєв [125]) використовують для визначення кола цих осіб термін „сусідське співтовариство”, „сусідська громада”. Але на сучасному етапі в Україні не всі „сусідські співтовариства” використали надане їм право створити органи самоорганізації населення; не в останню чергу це викликано високим рівнем пасивності населення. Тому вдалим уявляється пропозиція Сандри Шонберг звертати увагу на „життєздатність” об'єднання жителів. Вона визначила, що „життєздатне сусідське співтовариство – це таке співтовариство, мешканці якого об'єднуються, щоб впливати на різні аспекти місцевого соціального порядку, де мешканці ставлять цілі колективного життя і де у них є можливості для досягнення цих цілей” [126].

Отже, з огляду на термінологічний апарат, який використовується в українській доктринальній літературі та у законодавстві, більш вдалим уявляється застосовувати до осіб, які мають право на створення органів самоорганізації населення, термін „територіальна мікрогромада” – за аналогією з терміном „територіальна громада”. Автор пропонує вважати територіальною мікрогромадою жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах населеного пункту або його частини, коли границі цієї території не співпадають с границями діяльності будь якого органу місцевого

самоврядування, якщо ці жителі об'єдналися для створення органу самоорганізації населення. Тобто, уявляється доцільним крім територіальної ознаки звернути увагу і на наявність, „життєдіяльності” об'єднання, ініціативності жителів.

4. Місцеві ради та органи самоорганізації населення відрізняються також порядком створення. Місцеві ради створюються у розпорядчому порядку, як і всі інші юридичні особи публічного права [127]. Щодо органів самоорганізації населення, то Закон України „Про органи самоорганізації населення” передбачає такі етапи їхнього створення:

- при виникненні відповідної ініціативи представники територіальної мікрогромади звертаються за дозволом на створення органу самоорганізації населення до сільської, селищної, міської або районної у місті ради (статті 8 - 9);

- після отримання дозволу проводяться вибори органу самоорганізації населення - зборами жителів за місцем проживання на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування. Право голосу надається особам, які на законних підставах проживають на відповідній території, досягли на день проведення голосування 18 років та не обмежені у дієздатності (стаття 10);

- сформований орган самоорганізації населення підлягає легалізації шляхом або реєстрації або повідомлення про заснування (стаття 13).

5. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові (в тому числі валютні) та інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст... [2]. Матеріальною основою діяльності органу самоорганізації населення є майно, передане йому місцевою радою в оперативне управління, а фінансовою основою - кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому місцевою радою для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень; добровільні внески фізичних і юридичних осіб; інші надходження, не заборонені законодавством [11].

6. Особи, яких обрано членами органу самоорганізації населення, виконують покладені на них обов'язки на громадських засадах, і тільки за рішенням зборів жителів керівник та секретар органу самоорганізації населення, працюючи на постійній основі, можуть отримувати плату за свою працю за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення. Щодо служби в органах місцевого самоврядування – то це „професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом” [128]. На відміну від роботи в органах самоорганізації населення, право на службу в органах місцевого самоврядування мають тільки громадяни України; додаткові вимоги до осіб,

які обирають цю службу, передбачають Закон України від 07.06.2001 року „Про службу в органах місцевого самоврядування” та інші нормативні акти.

8. Всі місцеві ради є юридичними особами. Органи самоорганізації населення набувають прав юридичної особи тільки у разі проходження ними державної реєстрації (є альтернативна можливість легалізуватися шляхом повідомлення про заснування).

9. Остання істотна відмінність стосується різного правового статусу актів місцевих рад та органів самоорганізації населення:

- „органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території” [1]. Відповідно до положень Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, акти органів ... місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку;

- органи самоорганізації населення також приймають рішення з питань, віднесених до їх повноважень, але ці рішення мають організаційно-розпорядчий характер. У разі, якщо, приймаючи рішення, орган самоорганізації вийшов за межі своєї компетенції, або якщо рішення не відповідає чинному законодавству, дія рішення зупиняється місцевою радою з одночасним зверненням до суду про скасування такого рішення.

Таким чином, в результаті проведеного порівняльного аналізу автор дійшла таких висновків: органи самоорганізації населення не мають публічно-владної природи, незважаючи на те, що вони є елементом системи місцевого самоврядування в Україні, та на велику кількість спільних із органами місцевого самоврядування, в першу чергу, з місцевими радами, рис. Більш істотними уявляються відмінності між цими органами, основні з яких проаналізовано у статті. Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаються у необхідності детального порівняльно-правового аналізу статусу громадських організацій та органів самоорганізації населення в Україні. Крім того, перспективним уявляється вивчення відповідного зарубіжного досвіду.

Розглядаючи сучасне місцеве самоврядування в Україні як інститут, дослідники, як правило, приділяють дуже мало уваги, або взагалі не приділяють її органам самоорганізації населення (будинковим, вуличним, квартальним комітетам, комітетам мікрорайонів тощо) незважаючи на те, що за законодавством України вони становлять невід'ємну складову частину системи місцевого самоврядування. Стаття 5 Закону України від 21 травня 1997 року „Про місцеве самоврядування в Україні” включає органи самоорганізації населення до системи місцевого самоврядування, так само як і територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [2].



Реформування органів самоорганізації населення, саме з огляду на те, що вони є елементом системи місцевого самоврядування, може істотно поліпшити діяльність цієї системи. Як засвідчує досвід демократичних держав „зі стажем”, саме органи самоорганізації населення сприяють залученню населення до політичного життя, підвищенню інтересу до співробітництва із органами місцевого самоврядування, та у підсумку – змінюють життя територіального колективу на краще за рахунок того, що інтереси саме членів цього колективу було доведено до відома відповідних органів (в першу чергу – органів місцевого самоврядування), або, самоорганізувавшись, члени територіального колективу знаходять спосіб вирішити проблему самостійно (на практиці дуже часто трапляється, що такий варіант є більш швидким та менш ресурсоємним).

В Україні органи самоорганізації населення знаходяться на етапі становлення. Існує багато питань, які потребують або більш чіткого врегулювання, або врегулювання взагалі. Необхідність точного визначення природи органів самоорганізації населення обумовлена актуальністю підвищення ефективності їхньої діяльності. Так, у Концепції адміністративної реформи передбачається необхідність „подолання негативних тенденцій дезінтеграції територіальних громад”, а також звертається увага на необхідність забезпечити „розвиток ініціативи та самодіяльності населення, створення органів самоорганізації населення” [129].

На місцевому рівні також проводяться заходи для підвищення громадської активності членів територіальних колективів, в тому числі такі, які направлені на ініціювання створення та активізації діяльності органів самоорганізації населення. Переважно така робота проводиться відповідними об'єднаннями громадян та органами місцевого самоврядування. Адже „складні проблеми, з якими посадові особи місцевого самоврядування стикаються щодня, зумовлюють необхідність передбачення ними якнайширшого діапазону їх можливих дій. Імовірність успішного розв'язання проблем зростає, якщо творчий потенціал зазначених осіб посилюється ідеями, що висловлюються людьми з різною освітою, досвідом, навичками і здібностями” [130].

Закон України від 11.07.2001 року „Про органи самоорганізації населення” визначає органи самоорганізації населення як «представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом» [11]. Майже аналогічне визначення містить Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно з нормами якого „органи самоорганізації населення - представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста” (стаття 1). Уявляється, що обидва ці нормативних визначення потребують уточнення, конкретизації та,

безперечно, уніфікації. Відповідні пропозиції будуть надані наприкінці статті, після уточнення природи органів самоорганізації населення в Україні.

М.Мягченко зазначає, що „органи місцевої самоорганізації населення можна розглядати у кількох аспектах: як інститут безпосередньої демократії; як особливу колективну форму реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні; як елемент громадянського суспільства; як елемент системи місцевого самоврядування” [131]. Не викликає заперечень те, що органи самоорганізації населення в Україні є елементом громадянського суспільства та елементом системи місцевого самоврядування. Щодо того, що вони є інститутом безпосередньої демократії, є певні сумніви. Конституція України у статті 69 встановлює, що „народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії” [1]. Отже, під інститутом безпосередньої демократії мається на увазі безпосередня участь фізичних осіб у вирішенні питань державного або місцевого значення. Звернувши увагу на поточну роботу органів самоорганізації населення, навряд чи можна стверджувати, що вона організована згідно з принципами безпосередньої демократії, скоріше, має місце представницька демократія. Більш коректним, на наш погляд, є твердження „формування органів самоорганізації населення в Україні здійснюється з використанням такої форми безпосередньої демократії, як вибори”. Цю тезу підтверджують:

- вищенаведені фрагменти із Закону України „Про органи самоорганізації населення” та Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, які характеризують органи самоорганізації населення як „представницькі” органи;

- положення статті 10 Закону України „Про органи самоорганізації населення”, які встановлюють, що органи самоорганізації населення формуються шляхом виборів;

- положення статей 10 та 19 Закону України „Про органи самоорганізації населення”, які стосуються, відповідно, складу органів самоорганізації населення (керівник, заступник або заступники керівника, секретар, інші члени), та організації роботи цих органів (засідання).

Деякі заперечення викликає і пропозиція розглядати органи самоорганізації населення як „особливу колективну форму реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні”. Більш прийнятним уявляється положення Закону України „Про органи самоорганізації населення”: „орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення” (стаття 3). Воно є більш точним з огляду на те, що, як вже зазначалось вище, в Україні органи самоорганізації населення віднесені до системи місцевого самоврядування. Але, незважаючи на те, що їх відносять до цієї системи – переважно за територіальною та функціональною ознаками, за своєю природою вони не є органами місцевого самоврядування.

Більш прийнятною уявляється інша точка зору на природу органів самоорганізації населення – що „в особі органів самоорганізації населення маємо справу вже не з місцевим самоврядуванням, заснованим на принципах його правової, організаційної, матеріально-фінансової автономії та здійснюваним територіальною громадою безпосередньо та через створювані нею органи, а з проявами самоорганізації (самоврядування) членів територіальної громади на її мікрорівні, а тому інтегрованим в систему самоврядування сіл, селищ, міст та діючим з дозволу та під контролем відповідних органів місцевого самоврядування...” [132]. Думається, що у вищенаведеному реченні дуже чітко вказано на найбільш типові риси, які не дозволяють віднести органи самоорганізації населення до органів місцевого самоврядування.

Органи самоорганізації населення відрізняються від органів місцевого самоврядування територією діяльності. Згідно зі статтею 2 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. „Розвиток місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, має своє продовження ... на рівні окремих частин територіальних громад сіл, селищ, міст” [133] – завдяки функціонуванню органів самоорганізації населення. Стосовно території діяльності цих органів існує нормативна колізія:

- Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає, що „органи самоорганізації населення ... створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста (стаття 2);

- стаття 2 Закону України „Про органи самоорганізації населення” визначає, що „органи самоорганізації населення ... створюються жителями, які на законних підставах проживають *на території села, селища, міста* або їх частин...”. Стаття 3 серед органів самоорганізації населення - будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів, називає комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Але тільки у статті 7 роз’яснюється, що територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення, визначається для сільського, селищного комітету - в межах території села, селища, якщо його межі не співпадають з межами діяльності сільської, селищної ради; а для комітету району в місті - в межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не співпадають з межами діяльності районної у місті ради. „Саме такий підхід ... повною мірою відповідає суті цих органів, оскільки на рівні населених пунктів вже існують відповідні місцеві ради. Поява ж ще одного представницького органу, наприклад, на рівні міста, фактично не можлива з огляду на проблеми із проблематичністю організації виборів до них, а також не буде сприяти

розв'язанню місцевих проблем внаслідок виникнення суттєвої конкуренції між цими представницькими органами” [134].

Отже, уявляється необхідним внести відповідні зміни до Закону України „Про органи самоорганізації населення” з тим, щоб остаточно виключити можливість неоднозначного розуміння розглянутих норм, та конкретизувати відповідне положення Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”. Крім того, думається, що у цих нормативних актах доцільно зробити зауваження, запропоноване О.С.Орловським стосовно того, що „на одній території може діяти тільки один орган СОН (самоорганізації населення) відповідного рівня” [135].

Органи самоорганізації населення відрізняються від органів місцевого самоврядування і порядком створення. Закон України „Про органи самоорганізації населення” передбачає такі етапи створення цих органів:

- при виникненні відповідної ініціативи ініціативна група звертається за дозволом на створення органу самоорганізації населення до сільської, селищної, міської або районній у місті ради (статті 8 -9);

- після отримання дозволу проводяться вибори органу самоорганізації населення - зборами жителів за місцем проживання на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування. Право голосу надається особам, які на законних підставах проживають на відповідній території, досягли на день проведення голосування 18 років та не обмежені у дієздатності (стаття 10);

- сформований орган самоорганізації населення підлягає легалізації шляхом або реєстрації або повідомлення про заснування (стаття 13).

Деякі автори визначають механізм формування органів самоорганізації населення як „владний механізм”, підкреслюючи, що вони обираються „так, як обираються саме органи влади” [136]. Проте, така точка зору уявляється не досить точною. Дійсно, деякі схожі риси є, особливо якщо порівнювати обрання органів самоорганізації населення та вибори місцевих рад і сільських, селищних, міських голів.

По-перше, сама організація голосування: при обранні органів самоорганізації населення збори жителів відбуваються за місцем проживання. При виборах місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, які найчастіше проводяться одночасно з виборами народних депутатів України, використовуються виборчі дільниці, утворені для проведення виборів народних депутатів. На цих виборах більшість виборців голосують на звичайних виборчих дільницях, які утворюються для організації голосування виборців за місцем їх проживання.

По-друге, якщо порівнювати вимоги до осіб, які мають право брати участь у виборах органів самоорганізації населення, з вимогами до осіб, які мають активне виборче право на виборах місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, то для того, щоб взяти участь у виборах органу самоорганізації населення, не обов'язково бути громадянином України.

До речі, Європейська Хартія про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року пропонує надати іноземним громадянам, які протягом певного, досить тривалого терміну проживають на території відповідного територіального колективу, право голосувати на місцевих виборах. Згідно зі статтею 6 Хартії, „кожна сторона зобов’язується надати кожному іноземному мешканцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до місцевих органів, за умови, що він відповідає тим самим правовим вимогам, які застосовуються до громадян, і, крім того, на законних підставах та як правило мешкав у відповідній державі протягом п’яти років, що передували виборам”. Хартія надає державам, які ратифікували її, право „задовольнитися більш коротким терміном проживання” або „обмежити застосування права обирати та бути обраним лише правом голосувати” [137].

Проте, думається, всі ці схожі положення виникають з огляду на те, що органи самоорганізації населення представляють інтереси осіб, яких об’єднує спільна, компактна територія проживання. Існує пропозиція „іменувати мешканців окремих частин сіл, селищ, міст „мікрогромадами” [138]. Але, уявляється, більш вдалим буде застосовувати до цих осіб термін „територіальна мікрогромада” – за аналогією з терміном „територіальна громада”. Автор пропонує вважати територіальною мікрогромадою жителів, об’єднаних постійним проживанням у межах частини території або території села, селища, міста, району або кількох районів у місті, якщо його межі не співпадають з межами діяльності відповідно сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

На сучасному етапі в Україні публічна влада представлена двома рівнями – державною та самоврядною [139]. Отже, органи самоорганізації населення не мають публічно-владної природи з огляду на те, що вони не є органами місцевого самоврядування (як було з’ясовано вище) та не є органами державної влади.

Щодо підстав відокремлення органів самоорганізації населення від громадських організацій, то „суттєві відмінності у їхньому правовому статусі... спостерігаються у таких сферах як: нормативно-правові основи діяльності; правовий статус; сфера інтересів що охоплюється; порядок утворення; повноваження; ступінь підпорядкованості; фінансова основа діяльності; наявність членства; певні вікові відмінності членів та ініціаторів створення цих громадських формувань; характер взаємовідносин з органами державної влади та місцевого самоврядування; порядок припинення повноважень тощо” [140].

## ТЕМА 5

### Правові основи розвитку територіальних громад в Україні.

#### План

1. Основні напрями взаємодії органів місцевого самоврядування з органами самоорганізації населення (на прикладі інституту соціального замовлення)
2. Взаємодія між державним та недержавним секторами економіки на місцевому рівні для задоволення потреб територіальних громад (на прикладі інституту соціального замовлення)
3. Конституційно-правові основи соціального замовлення в Україні.
4. Органи самоорганізації населення як виконавці соціального замовлення
5. Інститут соціального замовлення у великих містах: сучасний стан і перспективи.

#### Основний зміст лекції

##### *1. Основні напрями взаємодії органів місцевого самоврядування з органами самоорганізації населення (на прикладі інституту соціального замовлення)*

Органи самоорганізації населення за їх ознаками не уявляється можливим віднести ні до публічно-владних, ні до громадських органів. Проте, вони мають схожі риси як з одними, так і з іншими. Думається, що органи самоорганізації населення мають змішану, владно-громадську природу.

На початку цього підрозділу є доцільним повернутися до визначення терміну „органи самоорганізації населення”. Як було зазначено вище, нормативні визначення уявляються досить фрагментарними. Більш коректною, на наш погляд, є дефініція, яку запропонував О.С. Орловський: „органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які досягли вісімнадцятирічного віку, не позбавлені судом дієздатності, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста” [141].

Варто констатувати, що на початку Закону «Про органи самоорганізації населення» розміщено положення, яке є важливим для врахування при дослідженні питань співробітництва, взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами самоорганізації населення. Це поділ повноважень органів самоорганізації населення на власні та делеговані.

А саме:

- «власні повноваження органу самоорганізації населення - повноваження, надані відповідно до Конституції та законів України сільською, селищною, міською або районною у місті (у разі її створення) радою органу самоорганізації населення під час його утворення;

-делеговані повноваження органу самоорганізації населення - повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення» [11].

Також, важливою є стаття 14 Закону «Про органи самоорганізації населення». У ній перераховано власні повноваження цих органів. Як правило, у магістерських дослідженнях прагнуть запобігати значних за обсягом цитувань нормативно-правових актів. Але у цьому випадку таке цитування є необхідним. Варто також зауважити, що це – найбільш об'ємна стаття у цьому нормативно-правовому акті.

«Стаття 14. Власні повноваження органу самоорганізації населення

1. Органу самоорганізації населення у межах території його діяльності під час його утворення можуть надаватися такі повноваження:

1) представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;

2) сприяти додержанню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами;

3) вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;

4) організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; з цією метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення;

5) організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництві і ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт;

6) здійснювати контроль за якістю надаваних громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у зазначених жилих будинках ремонтних робіт;

7) надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту; сприяти збереженню

культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, впровадженню в побут нових обрядів;

8) організувати допомогу громадянам похилого віку, особам з інвалідністю, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, іншим вразливим групам населення вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування;

9) надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки;

10) сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку;

11) розглядати звернення громадян, вести прийом громадян;

12) вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу самоорганізації населення;

13) сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах;

14) інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організувати обговорення проектів його рішень з найважливіших питань» [11].

Отже, органи самоорганізації населення мають низку важливих повноважень. Але, в аналізованій статті привертає увагу також і положення наступних частин – другої та третьої.

Друга частина статті 14 Закону «Про органи самоорганізації населення» передбачає, що органи самоорганізації населення набувають своїх повноважень (маються на увазі власні повноваження) з моменту їхньої легалізації.

Третя частина статті 14 Закону «Про органи самоорганізації населення» передбачає, що органу самоорганізації населення гарантуються його власні повноваження, і за загальним правилом, він не може їх бути позбавлений (виключення встановлюються лише аналізованим Законом).

Нарешті, слід звернути увагу і на останню (четверту) частину цієї статті. Вона є важливою у контексті гарантування фінансової і матеріальної самостійності органів самоорганізації населення. Так, «сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада передає органу самоорганізації населення відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для реалізації зазначених повноважень, здійснює контроль за їх виконанням» [11].

Нарешті, важливо звернути увагу також і на делеговані повноваження. Їм присвячено статтю 15 «Делеговані повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради».



По-перше, на початку статті передбачено, що «Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може додатково наділяти частиною своїх повноважень орган самоорганізації населення з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням» [11].

Це є важливим тому, що саме виходячи з цієї норми слід вибудовувати взаємодію між органами місцевого самоврядування та органами самоорганізації населення у частині їхніх повноважень.

По-друге, важливим є те, що «сільська, селищна, міська або районна у місті (у разі її створення) рада не може делегувати органу самоорганізації населення повноваження, віднесені законами України до виключної компетенції місцевої ради» [11].

Положення частини другої статті 15 слід враховувати при плануванні взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами самоорганізації населення.

У частині третій статті 15 передбачено, що «За рішенням сільської, селищної, міської або районної у місті (у разі її створення) ради орган самоорганізації населення може бути достроково позбавлений повноважень, делегованих йому цією радою» [11]. Таким чином, по відношенню до делегованих повноважень діють зовсім не ті положення, які є актуальними для власних повноважень (вище, при розгляді статті 14 аналізованого закону, вони вже наводились).

Нарешті, завершує аналізовану статтю частина четверта. Так, «якщо рішення ради про наділення органу самоорганізації населення повноваженням відповідної ради не забезпечене фінансами і майном, збори (конференція) жителів за місцем проживання, на яких обирався цей орган, можуть на цій підставі звернутися до відповідної ради про виключення такого повноваження з числа делегованих органу самоорганізації населення» [11].

Ця остання частина статті 15 передбачає елементи прямої демократії, які мають місце при взаємодії органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення. Це є надзвичайно важливим, враховуючи вектор реформи децентралізації публічної влади в Україні.

Отже, Закон України «Про органи самоорганізації населення» прямо не закріплює основних напрямків участі органів самоорганізації населення у місцевому самоврядуванні. Їх можна визначити з урахуванням норм, що містять повноваження цих органів (адже повноваження не систематизовано за групами, не угруповано якимось іншим чином).

Розглянемо те, як на сучасному етапі органи самоорганізації населення беруть участь у здійсненні місцевого самоврядування, на прикладі інституту соціального замовлення.

Основним нормативно-правовим актом державного рівня про соціальне замовлення в Україні є Закон України «Про соціальні послуги».

Цей Закон передбачає, що у сфері надання соціальних послуг громадські організації діють на різних рівнях. Адже сфера надання соціальних послуг заснована на використанні та розвитку всіх форм власності і складається з державного та недержавного секторів.

## ***2. Взаємодія між державним та недержавним секторами економіки на місцевому рівні для задоволення потреб територіальних громад (на прикладі інституту соціального замовлення)***

До державного сектору входять суб'єкти, що надають соціальні послуги і знаходяться в державній власності, управління якими здійснюється центральними органами виконавчої влади. Комунальний сектор включає установи та заклади комунальної власності, які надають соціальні послуги і знаходяться в підпорядкуванні органів місцевого самоврядування. Управління державним та комунальним секторами здійснюється відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

До недержавного сектору відносяться громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг. До цього ж сектору належать органи самоорганізації населення. Управління сектором здійснюється в порядку, визначеному законодавством та відповідними статутами [142].

Те, що органи самоорганізації населення відносяться до недержавного сектору, не виключає їхньої активної участі у формуванні політики стосовно соціального замовлення на усіх рівнях.

По-перше, представники органів самоорганізації населення входять до громадських рад, які утворені не тільки при центральних та місцевих органах державної влади, але й при органах місцевого самоврядування [143]. А органи публічної влади, у свою чергу, здійснюють науково-методичне забезпечення сфери надання соціальних послуг.

По-друге, відповідно до статті 13 Закону «Про соціальні послуги», центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування під час організації надання соціальних послуг співробітничать між собою, а також із суб'єктами, які надають соціальні послуги, іншими юридичними та фізичними особами.

Органи самоорганізації населення належать до неприбуткових організацій. Податковий Кодекс України у п. 14.1.121. встановлює, що неприбуткові підприємства, установи та організації – це підприємства, установи та організації, основною метою діяльності яких є не одержання прибутку, а провадження благодійної діяльності та меценатства і іншої діяльності, передбаченої законодавством [144].

Основна функція органів самоорганізації населення з точки зору загальнодержавного рівня пов'язана із соціальним замовленням, і має, однак, більш загальний характер. Вона полягає у тому, щоб довести органам місцевого самоврядування, що органи самоорганізації населення – це партнери демократичної держави в розв'язанні суспільних проблем.

Українським органам місцевого самоврядування, які знаходяться на етапі своєї розбудови, дуже потрібен партнер в особі органів самоорганізації населення для здійснення реформ та розв'язання багатьох суспільних проблем. Адже країни Східної Європи довели ефективність такого партнерства на власному досвіді. За даними Державного комітету статистики в Україні налічується 65951 органів самоорганізації населення, це демонструє організаційний ресурс третього сектору для залучення до співпраці із державним сектором у вирішенні соціальних проблем. Однією із форм такої співпраці є соціальне замовлення [145].

Органи самоорганізації населення – це партнер держави у проведенні консультацій та виробленні ефективних рішень. За інформацією Кабінету Міністрів України, на 2020 рік членами громадських рад при органах місцевого самоврядування були близько 2000 органів самоорганізації населення, за I–II квартали 2021 р. органами місцевого самоврядування було проведено понад 800 консультацій з організованою громадськістю, за результатами яких було отримано приблизно 4700 пропозицій, майже 3700 із яких було враховано. За активної участі органів самоорганізації населення були підготовлені низку прогресивних рішень [146].

Органи самоорганізації населення – це партнер органів місцевого самоврядування в наданні соціальних послуг громадянам. Спектр соціальних послуг, що їх надають органи самоорганізації населення, охоплює такі соціальні сфери: розв'язання проблем інвалідності, робота з дітьми та молоддю, допомога сім'ям дітей-інвалідів, профілактика негативних явищ серед молоді, протидія епідемії ВІЛ/СНІДу, робота з бездомними та безпритульними, захист психічного здоров'я і т. ін. [147].

Органи самоорганізації населення готові брати на себе обов'язки з виконання тієї соціальної роботи, за яку не береться бізнес через низьку прибутковість соціальних послуг. Муніципальні установи часто неспроможні швидко налагодити надання нових соціальних послуг через наявність бюрократичних процедур, тоді як органи самоорганізації населення виявляють високий ступінь мобільності та інноваційності. Більше того, послуги, що надаються органами самоорганізації населення, будуть завжди дешевшими, ніж послуги бізнесу й муніципальних або державних установ, бо органи самоорганізації населення використовують багато волонтерської роботи, залучають благодійні пожертви і не є орієнтованими на прибуток. До прикладу, в Німеччині 60% гарантованих державою соціальних послуг надаються неурядовими організаціями, а у Франції в громадському секторі задіяно більше людей, аніж у секторі будівництва або транспорту [148].

Органи самоорганізації населення, крім того, – це партнер органів місцевого самоврядування в здійсненні громадського контролю, в тому числі за якістю соціальних послуг.

Органи самоорганізації населення – це партнер органів місцевого самоврядування в поширенні благодійництва. Органи самоорганізації населення є тими посередниками, які в змозі адресно доносити благодійну

допомогу до найвіддаленішого куточка країни і саме до тієї людини, яка її потребує. Органи самоорганізації населення залучають мільйони гривень, щоб допомогти нужденним. Саме таким органам самоорганізації населення варто надавати для виконання соціальні замовлення, - отримавши кошти від органів публічної влади, вони не обмежаться цим, а будуть прагнути залучити якнаймога більше коштів від фізичних та юридичних осіб [149].

Закон України «Про державні цільові програми», який розповсюджується і на соціальне замовлення, передбачає, що «державні цільові програми визначаються як комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням».

Стаття 3 цього Закону передбачає, що державні цільові програми можуть бути соціальними, тобто такими, що передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти. А стаття 6 вказує на необхідність формування державних програм з урахуванням місцевих потреб: «Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Національна академія наук України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації можуть ініціювати розроблення державної цільової програми, розробляти та проводити громадське обговорення концепції програми» [150].

На регіональному рівні основними суб'єктами формування регіональної політики є Верховна Рада АР Крим, Рада Міністрів АР Крим, обласні державні адміністрації, обласні ради, державні адміністрації міст Києва та Севастополя, міські ради міст Києва та Севастополя, регіональні органи міністерств тощо.

На регіональному рівні органи самоорганізації населення найбільш тісно співпрацюють із обласними радами. Саме ці органи місцевого самоврядування, у відповідності із ст. 143 Конституції України, затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей та контролюють їх виконання [1]. Обласні ради є відповідальними за формування локальної нормативно-правової бази про соціальне замовлення у відповідному регіоні. Вони ж співпрацюють із інститутами, відповідальними за впровадження і реалізацію соціального замовлення як на державному, так і на місцевому рівнях. Вчені застерігають щодо необхідності виваженості обсягу повноважень, які передаються на регіональний рівень [151], але думається, це не стосується інституту

соціального замовлення. Для цього інституту є важливим вірно оцінити соціальні ресурси регіонального управління [152].

Впровадження соціального замовлення як важливого елементу системи надання соціальних послуг в Україні є актуальним з огляду на важливість підвищення адресності послуг, ефективності витрат та залучення громадських організацій до вирішення питань державної політики. Але головне – соціальне замовлення забезпечує процес децентралізації соціальної сфери України, який в свою чергу передбачає передачу відповідних зобов'язань на регіональний і місцевий рівень. Проте самої передачі повноважень не достатньо, необхідним є також створення відповідних умов, щоб ці повноваження могли бути виконані:

- наявність на обласному та місцевому рівнях організацій, які надають необхідні соціальні послуги;

- наявність відповідних фахівців, які займатимуться реалізацією механізму соціального замовлення;

- наявність розуміння серед головних розпорядників бюджетних коштів та депутатів обласної ради щодо необхідності залучення організацій різних форм власності до надання соціальних послуг;

- використання механізмів визначення потреб громади у соціальних послугах;

- впроваджена система контролю за процесом надання соціальних послуг [153].

Запровадження соціального замовлення на регіональному рівні дозволить:

- ефективно використовувати кошти, що виділяються на вирішення соціальних проблем,

- запобігати розвитку негативних суспільних тенденцій;

- сприяти участі громадських організацій в реалізації соціальної політики;

- залучати додаткові кошти в соціальну сферу регіону;

- підвищити рівень задоволення населення якістю та кількістю соціальних послуг [154].

Місцевий рівень реалізації регіональної політики включає в себе активність таких суб'єктів як: районні державні адміністрації, районні ради та їх виконавчі комітети, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, фізичні та юридичні особи.

При виконанні відповідних функцій, органи місцевого самоврядування керуються статтею 27 Закону України «Про місцеве самоврядування», яка передбачає, що вони мають право здійснювати: підготовку програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, організацію їх виконання; забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території; залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст,

координація цієї роботи на відповідній території; розміщення на договірних засадах замовлень на виконання послуг, необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях [2].

Місцевий рівень не є рівнем планування державної регіональної політики, на цьому рівні вона виключно реалізується. Але, стосовно соціального замовлення, місцевий рівень є важливим як для планування, так і для реалізації.

### ***3. Конституційно-правові основи соціального замовлення в Україні.***

Інститут соціального замовлення на практиці виник саме на місцевому рівні. Адже соціальне замовлення впроваджується в Україні із 2000 р. коли було прийняте Положення про соціальне замовлення в м. Одес [155] (затверджено Одеською міською радою); практично одразу аналогічне положення було затверджено на рівні Київської державної адміністрації [156].

За Положенням, соціальне замовлення повинно забезпечити підвищення ефективності використання бюджетних і позабюджетних коштів, які спрямовуються на розв'язання соціальних проблем міста. З 2001 року, процедура конкурсу соціальних проектів була запроваджена у м. Харкові [157] (відповідне положення затверджено розпорядженням заступника міського голови); наступним містом, яке запровадило інститут соціального замовлення, стало м. Миколаїв (відповідне положення затверджено рішенням міської ради №43/7 від 16.02.2006 р.) [158]. З того часу близько двадцяти міст України впровадили систему соціального замовлення. Різноманітність органів місцевого самоврядування, на підставі актів яких впроваджено інститут соціального замовлення у різних населених пунктах України, різний зміст цих актів дозволяє зробити висновок про те, що органи місцевого самоврядування активно впроваджують інститут соціального замовлення «знизу», узагальнюючи власну практику та коректуючи власні прорахунки.

На місцевому рівні реалізації державної регіональної політики органи самоорганізації населення є активними суб'єктами, особливо у тих населених пунктах, де впроваджено інститут соціального замовлення.

### ***4. Органи самоорганізації населення як виконавці соціального замовлення***

У цьому підрозділі йтиметься про інститут соціального замовлення в цілому (стисла характеристика, етапи реалізації) та про роль органів самоорганізації населення у виконанні соціального замовлення (переважно про поточні проблеми, які виникають у процесі реалізації отриманих контрактів).

Органи самоорганізації населення як основні виконавці соціального замовлення, з одного боку, і органи місцевого самоврядування як замовники суспільно корисних послуг, з іншого боку, всіляко сприяють виконанню низки принципів державної регіональної політики, серед яких на першому місці – принцип субсидіарності, тобто максимального наближення послуг,

що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів.

Соціальне замовлення – це комплекс заходів організаційно-правового характеру з розробки та реалізації соціальних програм і соціальних проектів за рахунок бюджетних та інших коштів шляхом укладення соціальних контрактів на конкурсній основі [159].

При цьому вирішення соціальних проблем здійснюється, як правило, за допомогою цільових соціальних програм та соціальних проектів, а виконавці соціального замовлення визначаються на конкурсній основі [160].

Мета соціального замовлення – підвищення ефективності застосування бюджетних та позабюджетних коштів, які спрямовуються на вирішення соціальних проблем, та залучення додаткових ресурсів у соціальну сферу.

Із цього визначення випливають основні ознаки соціального замовлення:

1) соціальне замовлення не вичерпується тільки наданням суспільно-корисних послуг. Натомість, соціальне замовлення охоплює зусилля органів місцевого самоврядування (визначення потреб громади, формулювання проблеми, формування конкурсних комісій, фінансування виконання тощо) і інститутів третього сектору – в першу чергу органів самоорганізації населення (підготовка проекту, залучення виконавців, надання соціальних послуг тощо);

2) соціальне замовлення – це договірні відносини між органом місцевого самоврядування і інститутом третього сектору (часто органом самоорганізації населення), які оформлюються угодою (контрактом);

3) виконання соціального замовлення повністю або частково фінансується за рахунок коштів місцевого бюджету.

Основні заходи реалізації соціального замовлення представлено на Рис. 2. 2. Наведена на цьому рисунку схема містить в собі всі ключові елементи, які відповідають вітчизняному законодавству. У ній також врахований досвід органів місцевого самоврядування у реалізації соціального замовлення. Процес підготовки, формування і розміщення соціального замовлення, його реалізації і оцінки результатів можна розділити на кілька основних етапів.

Перший етап передбачає необхідність проведення місцевими органами державної влади і місцевого самоврядування оцінки потреб населення. Як правило, при її проведенні варто дотримуватися такого плану:

- оцінка фахівцями стану соціальної сфери;
- оцінка населенням міста ступеня задоволеності своїх соціальних потреб (інституційна роль громадськості в ухваленні рішень є одним з найкращих способів гарантування довгострокового успіху залучення громадськості) [161];

- експертна оцінка даних, отриманих на попередніх двох стадіях, з уточненням складу і параметрів пріоритетних соціальних проблем.

### **5. Інститут соціального замовлення у великих містах: сучасний стан і перспективи.**

Першим містом в Україні, у якому було впроваджено інститут соціального замовлення, було місто Одеса (див. [162]). У період 2000-2021 років механізм соціального замовлення та його різні модифікації було впроваджено у 24 містах і областях України, та ще у чотирьох процес впровадження триває.

Серед міст, де соціальне замовлення вже впроваджено - м. Алчевськ Луганської області, м. Бердянськ Запорізької області, м. Боярка Київської області, м. Вознесенськ Миколаївської області, м. Кам'янець-Подільський, м. Київ, м. Комсомольськ Полтавської області, м. Коростень Житомирської області, м. Кременчук, м. Львів, м. Одеса, м. Миколаїв, м. Рівне, м. Сарни Рівненської області, м. Сімферополь, м. Синельникове Дніпропетровської обл., м. Харків, м. Хмельницький, м. Чернівці, м. Чернігів, м. Тернопіль, м. Луцьк.

У процесі впровадження механізм соціального замовлення у м. Дніпропетровськ, м. Запоріжжя, м. Луганськ та м. Полтава.

Про ефективність механізму соціального замовлення свідчить статистика. Наприклад, у місті Одеса з 2000 по 2021 роки відбулося 26 конкурсів соціального замовлення, на які громадськими організаціями і органами самоорганізації населення було подано 1627 соціальних проекти.

Із цих проектів 876 були підтримані конкурсною комісією, а 755 вже успішно реалізовано виконавцями. 21 соціальний проект переможців конкурсу у 2021 році знаходиться у стадії виконання.

На реалізацію проектів за ці роки із місцевого бюджету було виділено 12381,5 тисяч гривень, а додатково залучено виконавцями із не бюджетних джерел, в тому числі за рахунок грантів і спонсорських коштів – 19936 тисяч гривень [163].

Крім того, отримано значний соціальний ефект – у вигляді додаткових послуг тим, хто їх потребує, у вигляді зросту самостійності і відповідальності органів самоорганізації населення за стан справ у своєму місці, а також у вигляді активізації участі самих громадян у рішенні соціальних проблем.

Вивчаючи інститут соціального замовлення, вчені вказують на такі перспективні напрямки і сфери його використання, як:

1. Соціальний захист населення, включаючи захист таких найбільш вразливих категорій, як: ветерани війни; ветерани праці та інші громадяни похилого віку; ветерани військової служби; інваліди; постраждалі внаслідок Чорнобильської катастрофи; сім'ї з дітьми та малозабезпечені сім'ї; багатодітні сім'ї; самотні матері; безпритульні та бездоглядні діти; жертви незаконних репресій; військовослужбовці та члени їх сімей; сім'ї працівників органів внутрішніх справ, які загинули при виконанні своїх службових обов'язків; особи без певного місця проживання та інші соціально незахищені особи.

2. Зайнятість населення і регулювання ринку праці.



3. Соціальна допомога.
4. Соціальна підтримка, включаючи соціально-психологічну підтримку, сприяння активному довголіттю та громадської активності соціально вразливих категорій населення.
5. Недержавне пенсійне забезпечення.
6. Недержавне соціальне страхування.
7. Соціальне обслуговування (у тому числі в стаціонарних установах).
8. Допомога постраждалим від стихійних лих, екологічних та техногенних катастроф.
9. Соціальна адаптація і допомога біженцям.
10. Підтримка становлення та розвитку молоді.
11. Підтримка дитячих та молодіжних громадських ініціатив.
12. Охорона природи.
13. Підтримка освіти та виховання.
14. Підтримка здорового способу життя, охорона здоров'я населення.
15. Відродження та розвиток національної культури і духовності.
16. Розвиток фізкультури і спорту.
17. Боротьба з алкоголізмом і наркоманією.
18. Самоорганізація громадян за місцем проживання.
19. Охорона та утримання об'єктів культури, пам'яток історії та архітектури.
20. Організація екологічної освіти і виховання.
21. Правова просвіта та правовий захист населення.
22. Підтримка діяльності НКО, спрямованої на вирішення соціально значущих проблем.
23. Збереження військово-історичних реліквій, військово-патріотичне виховання населення.
24. Боротьба з ВІЛ-інфекцій та СНІДом, соціальний захист постраждалих від цих недуг.
25. Поліпшення демографічної ситуації в Україні.
26. Допомога у похованні малозабезпечених та одиноких громадян, наданні ритуальних послуг.
27. Благоустрій населених пунктів та ін. [164].

На жаль, в жодному місті, яке впровадило інститут соціального замовлення, поки що коштів місцевого бюджету не вистачає, щоб підтримати проекти у всіх перелічених сферах. Однак, існує позитивна тенденція постійного зростання обсягу коштів, що надаються щорічно на проекти в межах соціального замовлення.

Дослідження текстів Положень про соціальне замовлення у великих містах України свідчить про те, що механізм соціального замовлення застосовується для вирішення найбільш гострих соціальних проблем. Ці проблеми:

- повинні бути віднесені Конституцією України, законами України та іншими нормативно-правовими актами до відання тих органів публічної

влади і самоорганізації населення, на рівні яких реалізується механізм соціального замовлення;

- повинні бути визначені як пріоритетні у нормативних актах та в актах органів місцевого самоврядування;
- на даний час не вирішені або вирішуються недостатньо ефективно;
- потенційно можуть бути вирішені або вже вирішуються силами чи за участю некомерційних організацій.

Перелік пріоритетних соціальних проблем, вирішення яких планується здійснити у певний період із застосуванням механізму соціального замовлення, затверджується місцевою радою і є складовою плану соціально-економічного розвитку території. При необхідності місцева рада у поточному порядку може вносити зміни до затвердженого переліку. Пропозиції для включення у перелік пріоритетних соціальних проблем можуть надходити від постійних комісій, депутатських груп, депутатів, управлінь та служб виконавчих органів, органів самоорганізації населення, підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян, що діють на певній території.

Процесуально механізм соціального замовлення у великих містах впроваджується таким чином: міська рада доручає міськвиконкому реалізувати цей механізм, визначивши за допомогою постійних комісій, підрозділів виконавчої влади та громадськості пріоритетні соціальні проблеми, які підлягають вирішенню за допомогою механізму соціального замовлення, визначивши орієнтовні обсяги необхідних для цього бюджетних коштів та здійснивши усі інші процедури, передбачені життєвим циклом соціального замовлення.

Прийняттю подібного рішення місцевою радою має передувати зазвичай велика підготовча робота як інформаційного, просвітницького, так і прикладного, технологічного характеру. Для розробки комплекту необхідних документів доцільно утворити робочу групу – окрему або на базі профільної депутатської комісії – за участю депутатів міської ради, працівників виконавчих органів, представників науки та громадськості.

Робоча група має вивчити досвід використання механізму соціального замовлення в інших містах України, зарубіжний досвід і на цій основі розробити проекти необхідних документів, по яких доцільно провести фахове та громадське обговорення [165].

Проекти документів мають також попередньо бути розглянуті в депутатських комісіях, управліннях і службах міськвиконкому, на спеціально організованих практичних семінарах за участю представників громадських організацій та інших зацікавлених осіб.

У пояснювальній записці до проекту рішення міської ради особлива увага має звертатися на актуальність впровадження в практику роботи місцевої ради та її органів такого ефективного механізму взаємодії влади з громадськими організаціями, як соціальне замовлення.

Слід підкреслити, що актуальність застосування механізму соціального замовлення зростає в умовах адміністративної реформи, яка в цей час

проводиться в Україні і супроводжується скороченням чисельності адміністративно-управлінського персоналу на усіх рівнях державної влади та місцевого самоврядування [166].

Вчені також зазначають, що впровадження соціального замовлення дозволить зробити більш відкритою для громадян роботу органів місцевого самоврядування і відповідно підвищить довіру до них, посилить роль «третього сектору» у вирішенні соціальних проблем, створить сприятливі умови для розвитку корисних громадських ініціатив, тобто створить передумови для формування на місцевому та загальнодержавному рівні основ громадянського суспільства [167].

Розгляд локальних актів про соціальне замовлення (переважно Положень про соціальне замовлення, прийнятих міськими радами) дозволяє узагальнити зміст цих нормативно-правових актів. Традиційно Положення про соціальне замовлення визначає правові, організаційні та фінансові основи соціального замовлення, а також порядок формування та реалізації соціальних замовлень на усіх рівнях місцевого самоврядування на певні території. У Положенні розглядаються як питання підготовки соціального замовлення, так і порядок визначення його виконавців, формування соціального контракту, організації виконання соціального замовлення та оцінки результатів його виконання.

Крім того, Положення містить комплект зразків і форм робочих документів, методичних рекомендацій та іншої технологічної документації, що забезпечує практичне застосування механізму соціального замовлення. До них належать: форми переліку пріоритетних соціальних проблем і комплексу завдань на вирішення соціальних проблем із застосуванням соціального замовлення; вимоги до оформлення цільових соціальних програм і соціальних проектів; типові форми соціального контракту, календарного плану виконання робіт, калькуляції їх кошторисної вартості; форма Акту здачі-приймання виконаних робіт та інші документи.

Наприклад, Проект Положення про соціальне замовлення у м. Львів складається із власне Положення та трьох додатків до нього. Зміст основного нормативно-правового акту включає загальні та заключні положення і п'ять розділів:

- розділ I «Підготовка соціального замовлення»;
- розділ II «Визначення виконавців соціального замовлення»;
- розділ III «Формування соціального контракту»;
- розділ IV «Організація виконання соціального замовлення»;
- розділ V «Оцінка результатів виконання соціального замовлення».

Структура Положення побудована таким чином, щоб воно стало комплексним локальним (обласним) нормативно-правовим актом, який максимально повно регламентує основи соціального замовлення у м. Львів. Саме це і закріплено у п. 1.1. Положення: «Положення про соціальне замовлення у м. Львів визначає правові, організаційні та фінансові основи соціального замовлення, а також порядок формування та реалізації

соціальних замовлень». Норми Положення узгоджено із чинним законодавством України, - в першу чергу, із Конституцією, Бюджетним кодексом України, Цивільним кодексом України, Законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти” та іншими законодавчими і нормативними актами, які діють у сфері розробки та реалізації соціальних програм [168].

Коли Положення про соціальне замовлення розроблено і прийнято, можна переходити до практичного впровадження механізму соціального замовлення у життя міста. Відповідний підрозділ міськвиконкому, відповідальний за підготовку проекту плану соціально-економічного розвитку, складає цільову Програму розв’язання пріоритетних соціальних проблем із застосуванням механізму соціального замовлення на певний рік (далі – Програми) і виносить її на розгляд міської ради.

У рішенні міської ради, яким затверджується вказана Програма, крім завдань на розв’язання пріоритетних соціальних проблем, призначаються підрозділи, на яких покладаються функції замовників соціальних замовлень по кожній соціальній проблемі – номінації майбутнього конкурсу. Ці підрозділи одночасно є розпорядниками бюджетних коштів. Витрати на реалізацію Програми як складової плану соціально-економічного розвитку території включаються окремим рядком у проект місцевого бюджету на наступний рік.

Замовниками соціальних проектів (замовлень), що здійснюються на міському рівні, можуть бути підрозділи міськвиконкому, які беруть участь у реалізації цільових соціальних програм чи соціальних проектів. Замовниками соціальних замовлень на рівні району у місті є райадміністрації міськвиконкому (або райвиконкоми у містах, де діють районні ради, наприклад, у м.Київ [169]), а на нижчому рівні – відповідні органи самоорганізації.

Стосовно м.Одеси існує цікава специфіка. З одного боку, органи самоорганізації населення можуть бути замовниками, а з іншого боку – виконавцями соціального замовлення. Це зумовлено Положенням про соціальне замовлення, затвердженим Одеською міською радою. Звісно, йдеться не про те, що один і той самий орган самоорганізації населення і замовляє вирішення соціальної проблеми, і самостійно її вирішує. Якщо орган самоорганізації населення є замовником, як зацікавлена особа він не бере участі у конкурсі виконавців.

Отже, специфікою соціального замовлення у місті Одесі є те, що крім громадських організацій і благодійницьких організацій у них беруть участь органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні тощо комітети. Вони утворюються і діють у відповідності до Закону «Про органи самоорганізації населення» [170] і є представницькими органами, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом. Місто Одеса стало одним із першим в Україні, де

було прийнято пакет локальних актів про органи самоорганізації населення, завдяки чому вони стали активно розвиватися. Основним документом місцевого рівня стало Положення про органи самоорганізації населення у місті Одеса від 14 січня 2002 року [171] (Закон було прийнято 11 липня 2001 року). На думку А. С. Крупника, який вивчає особливості соціального замовлення у місті Одеса, поєднання управлінських можливостей органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення є перспективним напрямком у розвитку територіальних громад [172].

Як показує досвід, при першому застосуванні механізму соціального замовлення у практиці роботи будь-якого органу місцевого самоврядування або місцевого органу виконавчої влади серед завдань слід спочатку передбачити завдання на розробку і реалізацію декількох короткострокових пілотних соціальних проектів для можливості практичного відпрацювання на їх прикладі технологічних процедур соціального замовлення.

### **3. Плани практичних занять**

#### **Тема 1. Децентралізація та централізація в науках державного управління та конституційного права**

1. Загальна характеристика централізації.
2. Загальна характеристика децентралізації.
3. Підходи до співвідношення централізації та децентралізації публічної влади.
4. Сучасний стан децентралізації публічної влади в Україні (на матеріалах організації державної влади).
5. Пошуки балансу між централізацією та децентралізацією публічної влади в Україні (на матеріалах органів виконавчої гілки влади).

#### **Тема 2. Конституційні основи децентралізації в Україні.**

1. Конституційні основи публічної влади в Україні.
2. Історичні умови започаткування реформи децентралізації в Україні.
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.
4. Проектні роботи щодо внесення змін до Конституції України 1996 року щодо децентралізації публічної влади у 2015-2019 роках.
5. Проектні роботи щодо внесення змін до Конституції України 1996 року щодо децентралізації публічної влади з 2020 року по наступний час.
6. Інші нормативно-правові акти щодо децентралізації публічної влади в Україні.

#### **Тема 3. Органи виконавчої влади в Україні в умовах реформи децентралізації.**

1. Сучасні тенденції розвитку виконавчої гілки влади в Україні.
2. Центральні органи виконавчої влади в Україні в умовах реформи децентралізації.
3. Місцеві органи виконавчої влади в Україні
4. Моделі децентралізації публічної влади: розробки українських вчених

#### **Тема 4. Місцеве самоврядування в Україні в умовах реформи децентралізації**

1. Місцеве самоврядування в Україні: підходи до визначення поняття
2. Конституційне законодавство про місцеве самоврядування.
3. Система місцевого самоврядування в Україні
4. Місце органів самоорганізації населення у суспільстві як виразників інтересів територіальних громад та мікрогромад.

**Тема 5. Правові основи розвитку територіальних громад в Україні.**

1. Основні напрями взаємодії органів місцевого самоврядування з органами самоорганізації населення (на прикладі інституту соціального замовлення)

2. Взаємодія між державним та недержавним секторами економіки на місцевому рівні для задоволення потреб територіальних громад (на прикладі інституту соціального замовлення)

3. Конституційно-правові основи соціального замовлення в Україні.

4. Органи самоорганізації населення як виконавці соціального замовлення

5. Інститут соціального замовлення у великих містах: сучасний стан і перспективи.

#### 4. Завдання для самостійної роботи здобувачів вищої освіти

##### **Тема 1. Децентралізація та централізація в науках державного управління та конституційного права**

*Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:*

1. Визначте поняття «централізація», виходячи з розробок фахівців з економічних наук.
2. Визначте поняття «централізація», виходячи з розробок фахівців з державного управління.
3. Визначте поняття «централізація», виходячи з розробок фахівців з юридичних наук.
4. Визначте поняття «децентралізація», виходячи з розробок фахівців з економічних наук.
5. Визначте поняття «децентралізація», виходячи з розробок фахівців з державного управління.
6. Визначте поняття «децентралізація», виходячи з розробок фахівців з юридичних наук.
7. Перерахуйте щонайменше 3 переваги централізації.
8. Перерахуйте щонайменше 3 переваги децентралізації.

##### *Кейс*

Органом публічної влади, в якому Ви працюєте (працювали або бажаєте працювати), проводиться аналіз реформи децентралізації публічної влади в Україні з точки зору його впливу на підвищення професійного рівня публічних службовців та ефективного функціонування органу.

Підготуйте порядок денний зазначеного заходу та основні питання які мають бути розглянуті.

##### **Тема 2. Конституційні основи децентралізації в Україні.**

*Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:*

1. Які розділи Конституції України зазнають змін у разі прийняття відповідного Закону про внесення змін до Конституції щодо децентралізації публічної влади?
2. На якій стадії знаходиться внесення змін до Конституції щодо децентралізації публічної влади?
3. Які принципи сучасного українського конституціоналізму застосовуються при проведенні реформи децентралізації?
4. Які стратегічні документи органів публічної влади регламентують проведення реформи децентралізації?
5. Перерахуйте 3 найважливіших закони України, прийнятих для забезпечення реформи децентралізації публічної влади та розвитку громад.

##### *Кейс*



1. Ознайомитись з одною з історій успіху української територіальної громади (стаття «Від нестачі кисню до високої оцінки ВООЗ. Як Кіцманська лікарня змогла зміцнити у часи пандемії» , <https://decentralization.gov.ua/news/14050> ).

2. Виявити, у чому полягають основні досягнення органів місцевого самоврядування громади.

3. Зазначити, чому саме реформа ентралізації публічної влади в Україні сприяла цим досягненням.

### **Тема 3. Органи виконавчої влади в Україні в умовах реформи децентралізації.**

*Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:*

1. Ознайомитись з актуальним переліком міністерств України.
2. Ознайомитись з актуальним переліком служб України.
3. Ознайомитись з актуальним переліком агентств України.
4. Ознайомитись з актуальним переліком інспекцій України.
5. Ознайомитись з актуальним переліком ЦОВВ зі спеціальним статусом України.

#### *Кейс*

1. Ознайомитись з одною з історій успіху української територіальної громади (стаття «В Іванівській громаді запрацював оновлений ЦНАП» , <https://decentralization.gov.ua/news/13979> ).

2. Виявити, у чому полягають основні досягнення, про які йдеться у статті.

3. Зазначити, що таке «адміністративна послуга» та які саме адміністративні послуги надаються оновленим ЦНАП.

4. Порівняти ЦНАП в Іванівській громаді з ЦНАП за Вашим місцем постійного проживання.

### **Тема 4. Місцеве самоврядування в Україні в умовах реформи децентралізації**

*Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:*

1. Що таке місцеве самоврядування відповідно до Конституції України?

2. Що таке місцеве самоврядування відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»?

3. Які Ви знаєте європейські муніципальні стандарти? Перерахуйте щонайменше п'ять.

4. Що таке орган самоорганізації населення відповідно до законодавства України?

5. Назвіть приклади органів самоорганізації населення.

*Кейс*

1. Ознайомитись з одною з історій успіху української територіальної громади (стаття «Шкільні автобуси: як фермери і підприємці допомагають Ічнянській громаді» , <https://decentralization.gov.ua/news/14003> ).

2. Виявити, у чому полягають основні досягнення, про які йдеться у статті.

3. Знайти нормативно-правові акти, прийняті для реалізації вищевказаних дій, проаналізувати їхній зміст.

4. Навести приклади інших територіальних громад в Україні, де позитивно вирішено питання шкільних автобусів для членів територіальної громади.

**Тема 5. Правові основи розвитку територіальних громад в Україні.**

*Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:*

1. Який Закон України регламентує питання соціального замовлення найбільш детально?

2. Які інститути громадянського суспільства залучаються до виконання соціального замовлення?

3. Чи існує положення про соціальне замовлення або аналогічний нормативно-правовий акт у Вашій територіальній громаді? Проаналізуйте його структуру та зміст (якщо ні, варто звернутися до досвіду територіальної громади міста Одеси).

4. Як саме органи самоорганізації населення беруть участь у реалізації проектів в межах соціального замовлення?

5. Які особливості інституту соціального замовлення у великих містах в Україні?

*Кейс*

Вивчите стислу інформацію про те, як запровадити соціальне замовлення у територіальній громаді (наприклад, дивись <http://ucipr.org.ua/publicdocs/SSD.pdf> )

Запропонуйте проект для Вашої територіальної громади, який міг би бути успішно виконаний в межах соціального замовлення (2-3 сторінки друкованого тексту).

## **5. Питання для підсумкового контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти**

Загальна характеристика централізації.

Загальна характеристика децентралізації.

Підходи до співвідношення централізації та децентралізації публічної влади.

Сучасний стан децентралізації публічної влади в Україні (на матеріалах організації державної влади).

Пошуки балансу між централізацією та децентралізацією публічної влади в Україні (на матеріалах органів виконавчої гілки влади).

Конституційні основи публічної влади в Україні.

Історичні умови започаткування реформи децентралізації в Україні.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Проектні роботи щодо внесення змін до Конституції України 1996 року щодо децентралізації публічної влади у 2015-2019 роках.

Проектні роботи щодо внесення змін до Конституції України 1996 року щодо децентралізації публічної влади з 2020 року по наступний час.

Інші нормативно-правові акти щодо децентралізації публічної влади в Україні.

Сучасні тенденції розвитку виконавчої гілки влади в Україні.

Центральні органи виконавчої влади в Україні в умовах реформи децентралізації.

Місцеві органи виконавчої влади в Україні

Моделі децентралізації публічної влади: розробки українських вчених

Основні напрями взаємодії органів місцевого самоврядування з органами самоорганізації населення (на прикладі інституту соціального замовлення)

Взаємодія між державним та недержавним секторами економіки на місцевому рівні для задоволення потреб територіальних громад (на прикладі інституту соціального замовлення)

Конституційно-правові основи соціального замовлення в Україні.

Органи самоорганізації населення як виконавці соціального замовлення

Інститут соціального замовлення у великих містах: сучасний стан і перспективи.

## 6. Шкала оцінювання

Схема нарахування балів (складові оцінювання результатів навчання)			
Пункт оцінки	% підсумкової оцінки або максимальна оцінка в балах	Групове чи індивідуальне оцінювання	Посилання на РН дисципліни
<b>Поточний контроль, разом, у т.ч.:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• доповіді та повідомлення на семінарах</li> </ul>	30%	Індивідуальне	ПРН01 ПРН02 ПРН05 ПРН06 ПРН07 ПРН10 ПРН11 ПРН12
<ul style="list-style-type: none"> <li>• опитування на семінарських заняттях</li> </ul>	20 %	Індивідуальне/групове	ПРН01 ПРН02 ПРН05 ПРН06 ПРН07 ПРН10 ПРН11 ПРН12
<b>Підсумковий контроль, разом, у т.ч.:</b>			
<input type="checkbox"/> письмова компонента	20%	Індивідуальне	ПРН01 ПРН02 ПРН05 ПРН06 ПРН07 ПРН10 ПРН11 ПРН12
<input type="checkbox"/> усна компонента	30%	Індивідуальне	ПРН01 ПРН02 ПРН05 ПРН06 ПРН07 ПРН10 ПРН11

			ПРН12
<b>Разом за дисципліну</b>	100		

## 7. Джерельна база

### Основна література

1. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре».2003. 512 с.
2. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
3. Децентралізація та ефективне місцеве само-врядування: [навчальний посібник для посадовців органів влади та фахівців з розвитку місцевого само-врядування]. К. : ПРООН/МПВСР, 2016. 269 с.
4. Основи регіонального управління в Україні : підручник / авт.-упоряд.: В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін.; за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2012. 576 с.
5. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. Вісник КНУ. Серія «Міжн. відн.». 2015. Вип. 27. С. 198-203.
6. Мінченко Р.М. Проблеми децентралізації державної влади і їх взаємодія з місцевим самоврядуван-ням в Україні. Держава і право. No 39. С. 452-459.
7. Bardhan P. Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective. The MIT Press. 363 p.
8. Borders M. The Social Singularity: How decentralization will allow us to transcend politics, create global prosperity, and avoid the robot apocalypse. Social Evolution. 208 p.
9. Calcaterra C. Decentralization: Technology's Impact on Organizational and Societal Structure. De Gruyter; 1st edition. 250 p.
10. Chapter 9: International law and municipal law. Abass A. Complete International Law. Text, Cases, and Materials. Second Edition. London, Oxford: Oxford University Press, 2014. 808 p.
11. Dickovick T. Decentralization and Recentralization in the Developing World (Comparative Studies from Africa and Latin America). Penn State University Press; 1st ed. 246 p.
12. Eaton K. The Political Economy of Decentralization Reforms: Implications for Aid Effectiveness (Directions in Development). World Bank Publications. 116 p.
13. Germinal G. Van. Limited Government & Political Decentralization: An Economic Approach to Politics. Independently published (January 30, 2021). 219 p.
14. Anderson B. The City in Transgression. Human Mobility and Resistance in the 21st Century. Routledge, 2020. 230 p.

***Електронні ресурси:***

Чинне законодавство України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

Децентралізація влади. URL: <http://decentralization.gov.ua/>

Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України.  
[URL:http://www.kmu.gov.ua/](http://www.kmu.gov.ua/)

What are the Sustainable Development Goals?  
<https://www.undp.org/sustainable-development-goals>

Sustainable Development Report 2021 The Decade of Action for the Sustainable Development Goals. <https://www.sustainabledevelopment.report/>

### Список використаних джерел

1. Загурський О.Б., Король В.С. Концептуальні підходи до розуміння феномену "Публічне управління". Юридичний науковий електронний журнал. 2020. №4. С. 27-33.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.
3. Толковый словарь живого великорусского языка : Т. 1-4 / [сочинение] Владимира Даля. 2-е издание, исправленное и значительно умноженное по рукописи автора. Санкт-Петербург ; Москва : издание книгопродавца-типографа М. О. Вольфа, 1880-1882. 4 т.
4. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford : University Press, 2004. 240 p.
5. Лахижа М. Адаптація державної служби України до стандартів ЄС: регіональні аспекти. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. (17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 22–24.
6. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади : монографія / [А.О. Чемерис, М.Д. Лесечко, А.В. Ліпенцев та ін.] ; за заг. ред. А.О. Чемериса. Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2004. 152 с.
7. Кашанина Т.В. Правовые средства реализации инициативы и самостоятельности руководителя предприятия : учеб. пособие. Москва : МАДИ, 1990. 50 с.
8. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / [за ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла]. К. : НІСД, 2020. 288 с.
9. Wilson W. The Study of Administration. Discipline and History. Political Science in the United States / J. Farr and R. Seidelman (eds.). Ann Arbor : APSA, 1993. 315 p.
10. Вуйма А.Ю. Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений. СПб.: Питер, 2008. 383 с.
11. Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. 512 с.
12. Чистое учение о праве Ганса Кельзена. М.: АН СССР ИНИОН, 1987. Вып. 1. 212 с.
13. Глущенко Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми розвитку та фінансового забезпечення. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015\\_04\(27\)/28.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04(27)/28.pdf).
14. Конституційне право України / За ред. В.Ф.Погорілка. К. : Наукова думка, 2001. С.34.
15. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія. К. : Юрінком Інтер, 2010. С. 332.
16. Словник політичних термінів. К.: Політика, 2009. С. 178.



- 
17. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. С. 36.
  18. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. К. : Юрінком Інтер, 2010. С. 179.
  19. Теорія держави і права. Академічний курс / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2011. С. 163-164.
  20. Лазаренко Л. А. Конституційне право на звернення людини і громадянина та його забезпечення в Україні : автореф. дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12. 00. 02 «Конституційне право; муніципальне право». Х., 2005. С. 9.
  21. Основи конституційного права України : Підручник. Стер. вид. / За ред. В. В. Копейчикова. К.: Юрінком Інтер, 1999. С. 71.
  22. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій: Для студентів юрид. вузів та факультетів. К.: Вентурі, 2008. С. 32-33.
  23. Лазор О.Д. Державна служба в Україні: навч.посібник. Вид. 3-тє, допов.і перероб. К. : Дакор, 2009. С. 34.
  24. Оболенський Ю.О. Державна служба : Підручник. К. : КНЕУ, 2006. 472 с.
  25. Голосніченко І. П. Адміністративне право України : основні поняття / За заг.ред. доктора юридичних наук, професора І. П. Голосніченка. К. : ГАН, 2005. С. 153.
  26. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование. М. : Юристь, 1997. С.52.
  27. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М. : Наука, 2011. С. 59.
  28. Шаповал В. Н. Об особенностях конституционного развития постсоветских стран. Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7. С. 59-60.
  29. Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада. К. : Юрінком Інтер, 2004. С. 26.
  30. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 142.
  31. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Х. : Право, 2011. С. 629.
  32. Ткач В. Д. Національна адміністративна традиція як одне з джерел планування реформи державної служби ЄС. Державна служба в Україні в історичному контексті : проблеми становлення та розвитку : зб. Текстів виступів на наук.-практ.конф. (Київ, 18 листоп. 2008 .) / Головне управління державної служби, за заг. Ред. А. Вишневського. К : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. С. 9-10.

- 
33. Фрицький Ю. О. Державна влада в Україні: становлення, організація, функціонування: Монограф. Д. : Дніпроп.держ.ут-т внутр.справ; Ліра ЛТД, 2006. С. 79.
34. Невелєв О. Не протистояння, а збалансована взаємодія. Місцеве самоврядування. 1998. № 3–4. С. 111.
35. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі / Я. Гонзяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк; За заг. ред. Я. Гонцяжа. К.: Міленіум; Вид-во УАДУ, 2001. С. 15.
36. Цит.за: Гордієнко М. Творчий потенціал консервативної орієнтації. Віче. 1998. № 1. С. 30–39.
37. Централізація стримує розвиток. Урядовий кур'єр. 2003. 18 листопада.
38. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Кол. авт.; Відпов. ред. проф. Н. Р. Нижник. К.: УАДУ при Президентові України, 1997. С. 305.
39. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського Союзу та вибір України. К., 2000. С. 94.
40. Журек Л. Доходи територіальних одиниць самоврядування та система податків. Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. / Упоряд. Т. Шамайда, О. Дмитренко. К.: Аг-во «Україна», 2001. С. 31.
41. Про ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
42. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Схвалена Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
43. Карточка проєкту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)», реєстраційний номер 4178-а від 26 червня 2014 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51513](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513)
44. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)», реєстраційний номер 4178-а від 26 червня 2014 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf35401=305854>
45. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)», реєстраційний номер 4178 від 26 червня 2014 р. URL:

---

<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf35401=305850>

46. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)», реєстраційний номер 4178-а від 7 липня 2014 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51513&pf35401=306694>

47. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України № 2217а від 1 липня 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

48. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України № № 2598а від 13 грудня 2019 р. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644)

49. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

50. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

51. Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування : Закон України від 2 вересня 2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1664-18>

52. Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост: Закон України від 14 липня 2021 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1664-18>

53. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку утворення та ліквідації місцевих державних адміністрацій : Проект закону України URL: <http://www.minregion.gov.ua/discussion/proekt-zakonu-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-do-deyakh-zakonodavchih-aktiv-ukrayini-schodo-poryadku-utvorennya-ta-likvidaciyi-misc-875584/>

54. Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27.08.2014 №233 URL: <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/nakazi-rekomendaciyi--minregionu-516988/nakaz-minregionu-ukrayini-vid-27-08-2014-n233-pro-zatverdzhennya-primirnih-form-dogovoriv-pro-spivrobotnictvo-teritorialnih-grom-202131/>

55. Про утворення Робочої групи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 17.03.2014 № 75. URL: <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/nakazi-rekomendaciyi--minregionu-516988/nakaz->

---

minregionu-ukrayini-vid-17-03-2015-n-75-pro-utvorennya-robochoyi-grupi-z-pitan--reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-t-937801/

56. Методичні рекомендації щодо практичного застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» в частині організації та юридичного оформлення співробітництва Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: [http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3539/Metodychka\\_a4\\_normal.pdf](http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3539/Metodychka_a4_normal.pdf)

57. Про внесення змін до Кодифікатора адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад: Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 22.03.2021 р. №65. URL: [https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/nakaz-65\\_2021.zip](https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/nakaz-65_2021.zip)

58. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Схвалена Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

59. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.142.

60. Демків Р.Я. Конституційне право України : курс лекцій. М-во внутр. справ України, Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л. : Львів. держ. ун-т внутр. справ України, 2016. С.135.

61. Органи державної влади України / За ред. В.Ф.Погорілка: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. – С. 407.

62. Дерещ В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини. Монографія. К.: ТОВ "Юридична думка", 2007. С. 29.

63. Эксперты: Порошенко опоздал с проектом децентрализации власти на Украине . URL: <http://nahnews.com.ua/64301-eksperty-poroshenko-opozdal-s-proektom-decentralizacii-vlasti-na-ukraine/>

64. Бабінова О. О. Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейський досвід. К. : Фенікс, 2011. С. 20.

65. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). Право України. 2005. № 1. С. 25.

66. Гордієнко М. Творчий потенціал консервативної орієнтації. Віче. 2014. № 1. С. 30.

67. Закон України від 17 березня 2011 р. «Про центральні органи виконавчої влади» . URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>

68. Грицяк І. А. Деконцентрація та децентралізація у державному управлінні. Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. проф.-викл. складу та

---

слухачів академії (м. Київ, 31 трав. 1996 р.). К. : Вид-во УАДУ, 2016. С. 88-89.

69. Володимир Гройсман: «Ми пропонуємо закріпити в Конституції право місцевого самоврядування на частину загальнонаціональних податків» . URL: <https://decentralization.gov.ua/news/47>

70. Свирский Б.М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине (учебное пособие). Харьков: Эспада, 2016. С. 48.

71. Типи місцевого самоврядування в США. Програма сприяння Парламентів України. 2016. № 33. С. 24.

72. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспектива України / Бориславська О. Заверюха І, Захарченко Є. та ін. / За загальною редакцією О.Бориславської. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» - DESPRO. К.: ТОВ «Софія», 2012. С. 128.

73. Батанов О. В. Муніципалізм як категорія сучасного муніципального права: постановка проблеми. Часопис Київського університету права. 2017. № 4. С. 102.

74. Єсипчук Н. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як умова ефективного функціонування механізму державного управління. Вісник НАДУ. 2014. № 4. С. 321.

75. Баштаник В. Оптимізація системи місцевого самоврядування в Україні у контексті запровадження європейських стандартів регіонального управління. Вісник НАДУ. 2017. № 2. С. 274.

76. Зміни у місцевому самоврядуванні: досвід консервативної партії. Програма сприяння Парламентів України. 2017. №48а.

77. Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: Учебное пособие. URL: <http://all-politologija.ru/knigi/mestnoe-samoupravlenie-kak-forma-democratii-kovalenko>

78. Линьов К.О. Рациональные співвідношення централізації та децентралізації у державному управлінні: основні тенденції сучасності. Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.–практ. Конф.: У 2 т. К.: Вид-во УАДУ, 2002. Т. 1. С. 110–112.

79. Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування. К.: Видання аналітично – інформаційної служби Центру демократичних реформ, 2017. С. 3.

80. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

81. Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

82. Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

---

83. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

84. Брезіна Т.М. Виконання державою конституційної гарантії судового захисту прав людини. Юридичний науковий електронний журнал. 2020. №3. С. 69-72.

85. Корнієнко М. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики. Українське право. 1995. № 1(2). С. 68-77.

86. Шаповал В. М. Проблемы становления конституционной юрисдикции в Украине. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. 2004. № 6. С. 39–46.

87. Виборчий кодекс України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

88. Закон України від 11 липня 2002 р. «Про статус депутатів місцевих рад». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

89. Закон України від 11 липня 2001 р. «Про органи самоорганізації населення». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

90. Рішення Конституційного Суду України від 13 жовтня 2005 р. у справі за конституційним поданням 61 народного депутата України про офіційне тлумачення положень пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України "Про місцеві державні адміністрації", пункту 2 розділу VII "Прикінцеві положення" Закону України "Про столицю України – місто– герой Київ" (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва) URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

91. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів "район" та "район у місті", які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття "організація управління районами в містах", яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України "Про столицю України – місто– герой Київ", а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно– територіальний устрій). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

92. Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів

---

3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частини шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про місцеве самоврядування). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

93. Указ Президента України від 24 грудня 2010 р. «Питання Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

94. Указ Президента України від 9 липня 2010 р. «Про звільнення М. Пухтинського з посади голови Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

95. Указ Президента України від 24 червня 2010 р. «Про затвердження Положення Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

96. Указ Президента України від 25 листопада 2000 р. «Про День місцевого самоврядування». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

97. Указ Президента України від 28 жовтня 2002 р. «Про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

98. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2010 р. «Про поглиблення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та асоціацій органів місцевого самоврядування». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

99. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 липня 2011 р. «Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

100. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2004 р. «Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

101. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2009 р. «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

102. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 червня 2009 р. «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

---

103. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2010 р. «Деякі питання реформи місцевого самоврядування». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

104. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління : конституційно– правові основи співвідношення та взаємодії : Монографія . К. : Парламентське вид– во, 2007. 640 с.

105. Орзіх М. П. Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків. Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / За ред. М. Пухтинського. К. : Атіка, 2002. С. 61–71.

106. Шугрина Е. С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма, 2010. 135 с.

107. Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. К., 2010. 152 с.

108. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

109. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія / за ред. Ю. М. Тодики. Х. : Право, 2009. С. 211-212.

110. Еремін А. Р. Право граждан на местное самоуправление. Правоведение. 2008. № 3. С. 42-49.

111. Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

112. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. К., 1997. 130 с.

113. Волкова Д.Є. Генеза конституційної регламентації свободи асоціацій в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2020. №6. С. 53-56.

114. Кравченко В. Фінансові основи місцевого самоврядування. Вісник Програми сприяння парламентам України. 1998. № 4 (35). С. 31-40.

115. Закон про місцеве самоврядування в Україні: Науково-практичний коментар/ Під ред. В.Ф.Опришка. К., 1999. 268 с.

116. Сушинський О. Місцеве самоврядування в Україні у контексті публічної влади. Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць Української Академії державного управління при Президентіві України. Львів, філіал. 2010. Вип. 4. С. 168-190.

117. Концепція адміністративної реформи в Україні: затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року. Голос України. 1998. 28 лип.

118. Орзіх М.П. Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків. Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / За ред.М.Пухтинського. К.: Атіка, 2002. С.61-71.

119. Кравченко В.В. Устав территориальной общины. Проблемы разработки, принятия, внедрения в практику. Устав города – основа местного



самоуправлення: Матеріали научно-практичної конференції. Николаев, 1999. 169 с.

120. Орзих М.Ф., Баймуратов М.А. Международные стандарты местного управления: Учебное пособие. Одесса: АО БАХВА, 1996. 109 с.

121. Біла Л.Р., Кивалов С.В., Полянський Ю.Е. Система органів держави. Основи правознавства: Навчальний посібник. 5-е вид., перероб. і доп. Кол.авт.: М.О.Баймуратов, Л.Р.Біла, С.В.Кивалов та ін.; Під ред. докторів юрид.наук, проф. С.В.Кивалова, М.П.Орзих. Рос.мовою. Одеса: Юридична література, 2003. С. 161 – 169.

122. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. К. : Юрінком Інтер, 2018. 400 с.

123. Конституційне право України / За редакцією д.ю.н., професора В.Ф.Погорілка. К.:Наукова думка, 2002. 639 с.

124. Загурський О.Б., Король В.С. Концептуальні підходи до розуміння феномену "Публічне управління". Юридичний науковий електронний журнал. 2020. №4. С. 27-33.

125. Конституційне право України: прагматичний курс : навч. посіб. / М. В. Афанасьєва, Ю. Ю. Бальцій, Ю. Д. Батан [та ін.] ; за заг. ред. М. В. Афанасьєвої, А. А. Єзерова ; тех. ред. Ю. Д. Батан. Одеса : Юридична література, 2017. 256 с.

126. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія. К. : Юрінком Інтер, 2010. 410 с.

127. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 року. Відомості Верховної Ради. 2003. NN40-44. Ст.356.

128. Закон України від 07.06.2001 року „Про службу в органах місцевого самоврядування”. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

129. Концепція адміністративної реформи в Україні: затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

130. Хоменець Р. Участь населення у вирішенні питань місцевого значення. Право України. 2000. №7. С.21-30.

131. Мягченко М. Про визначення поняття „органи самоорганізації населення”. Право України. 2002. №6. С.48-54.

132. Муніципальне право України / В.Ф.Погорілко, О.Ф.Фрицький, М.О.Баймуратов та ін.; За ред. В.Ф.Погорілка, О.Ф.Фрицького. К.:Юрінком Інтер, 2001. С.272-273.

133. Конституційне право України / За редакцією д.ю.н., професора В.Ф.Погорілка. К.:Наукова думка, 2002. С. 648-670.

134. Орловський О.С. Правовий статус органів самоорганізації населення: Дис...канд.юр.наук: 12.00.02. Одеса, 2004. 148 с.

135. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш

---

та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Х. : Право, 2011. 830 с.

136. Кокарев И. С чего начинается Родина. Соседские сообщества как фундамент нации. URL: <http://www.ifpc.ru/index.php?cat=26&doc=74>.

137. Європейська Хартія про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року. URL: <http://www.cenunst.bsu.by/humanrights/documents.se.shtml>.

138. Конституційне право України / За редакцією д.ю.н., професора В.Ф.Погорілка. К.:Наукова думка, 2002. 639 с.

139. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020": Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

140. Орловський О.С. Правовий статус органів самоорганізації населення: Автореф.дис...канд.юр.наук: 12.00.02/ОНЮА. Одеса, 2004. 19 с.

141. Орловський О.С. Правовий статус органів самоорганізації населення: Дис...канд.юр.наук: 12.00.02. Одеса, 2004. 261 с.

142. Закон України від 19 червня 2003 р. «Про соціальні послуги». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

143. Крупник А. С. Громадські ради: зайвий тягар чи опора влади? Електронне наукове видання «Теоретичні та прикладні питання державотворення». Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. URL: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R\\_2/09kashov.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09kashov.pdf)

144. Податковий Кодекс України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

145. Єдиний державний реєстр підприємств та організацій України станом на 01.01.2021 р., Державний комітет статистики в Україні. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

146. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/>

147. Семиноженко В. П. Новий регіоналізм. К.: Наукова думка, 2005. 190 с.

148. Практика организации местного самоуправления в зарубежных странах. Обзор. М.: НИК "Ресурс", 1990. 257 с.

149. Поповкін В. А. Регіонально-цілісний підхід в економіці: Монографія. К.: Наукова думка, 1993. 590 с.

150. Закон України від 18 березня 2004 р. «Про державні цільові програми». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

151. Ижа Н. М. Реформирование административно-территориального устройства Украины: возможные опасности федерализации и формализации регионального уровня. Електронне наукове видання «Теоретичні та прикладні питання державотворення». Збірник наукових праць Одеського

регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. URL: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2010-6/zmist/R\\_1/Lga.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2010-6/zmist/R_1/Lga.pdf)

152. Безверхнюк Т. М. Описова класифікація ресурсів регіонального управління. Електронне наукове видання «Теоретичні та прикладні питання державотворення». Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. URL: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-3/R\\_1/08btmrru.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-3/R_1/08btmrru.pdf)

153. Симоненко В. К. Регионы Украины: проблемы развития / В. К. Симоненко ; [отв. ред. И. И. Лукинов]. К. : Наук, думка, 1997. 172 с.

154. Наврузов Ю. Регіональна політика в Україні: проблеми, принципи, перспективи. Управління сучасним містом. 2001. № 1–3 (1). 458 с.

155. Положение о социальном заказе в г. Одессе: Утверждено Решением Одесского городского совета от 10.08. 2000 г. № 1440–XXIII. URL: <http://www.odessa.ua/acts/council/>

156. Положення про соціальне замовлення в м. Києві : Затверджено Розпорядженням Київської державної адміністрації від 10 листопад 2000 р. № 1248. URL: <http://www.kmv.gov.ua/directive.asp?IdType=2>

157. Положення про соціальне замовлення в м. Харкові : затверджено наказом міського голови від 17. 11. 2001 р. № 95. URL: [http://e-mereja.org/zakon\\_2\\_2.html](http://e-mereja.org/zakon_2_2.html)

158. Положення про соціальне замовлення в м. Миколаєві : затверджено Рішенням міської ради №43/7 від 16.02.2006 р. URL: <http://ngik.gorsovet.mk.ua/ru/sovdocs/>

159. Любченко П. М. Конституційно–правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: Монографія. Харків: Одиссей, 2006. 297 с.

160. Горбунова–Рубан С. Перспективи розвитку соціального замовлення в м.Харків. Голос України. 2009. № 149. С. 6.

161. Земсков В. А. Функции местного самоуправления в Российской Федерации (теоретико– правовые проблемы): Монография. Владимир: ВЮИ ФСИН России, 2010. 260 с.

162. Положение о социальном заказе в г. Одессе: Утверждено Решением Одесского городского совета от 10.08. 2000 г. № 1440–XXIII. URL: <http://www.odessa.ua/acts/council/>

163. Крупник А. С. И снова о социальном заказе. Соседский вестник. 2021. № 11–12. С. 6.

164. Топчієв О. Г. Регіональний розвиток України і становлення державної регіональної політики: Навчально–методичний посібник. Одеса, ОРІДУ НАДУ, 2005. 144 с.

165. Фрицький О. Ф. Удосконалення адміністративно– територіального устрою України та подальший розвиток місцевого самоврядування. Доктринальное сопровождение юридической практики: история и

---

современный опыт кафедры конституционного права: сб. науч.–практ. статей / Составление, предисловие и общ. ред. М. Ф. Орзих. О.: Юрид. л–ра, 2007. С. 61-64.

166. Пухтинський М. О. Вибір оптимальної моделі місцевого самоврядування для України. Законодавство України. Науково–практичні коментарі. 2006. № 7. С.14-21.

167. Нижник Н. Співвідношення державного регулювання регіонального розвитку та регіонального управління. Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. 2004. № 1. С. 27-36.

168. Положення про соціальне замовлення в м. Львів : затверджено рішенням міської ради від 27. 10. 2006 р. URL: <http://www.lviv.ua/rada/acts>

169. Положення про соціальне замовлення в м. Києві : Затверджено Розпорядженням Київської державної адміністрації від 10 листопад 2000 р. № 1248. URL: <http://www.kmv.gov.ua/directive.asp?IdType=2>

170. Закон України від 11 липня 2001 р. «Про органи самоорганізації населення». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

171. Об утверждении Положения об органах самоорганизации населения в городе Одессе: Решение Одесского городского совета от 14 января 2002 г. URL: <http://www.odessa.ua/council/>

172. Крупник А. С. Органи самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування. Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. Вип. 2 (26). С. 178–189.