

**Київський національний торговельно-економічний університет**

**Кафедра публічного управління та адміністрування**

**ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

**на тему:**

**«ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ»**

Студентки 2 курсу, 5М групи,  
спеціальності 281 «Публічне  
управління та адміністрування»  
спеціалізації «Публічне  
управління та адміністрування»

Пінчук  
Карини  
Геннадіївни

---

(підпис студента)

Науковий керівник  
Д. н. з держ. управління,  
професор

Орлова  
Наталія  
Сергіївна

---

(підпис керівника)

Гарант освітньої програми  
Д. н. з держ. управління,  
професор

Орлова  
Наталія  
Сергіївна

---

(підпис гаранта)

**Київ 2018**

## ЗМІСТ

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| ВСТУП.....                                                                    | 3  |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....  | 5  |
| 1.1. Сутність місцевого самоврядування.....                                   | 5  |
| 1.2. Особливості формування місцевого саморядування.....                      | 12 |
| Висновки до розділу 1.....                                                    | 18 |
| РОЗДІЛ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....      | 19 |
| 2.1. Характеристика передумов розвитку місцевого самоврядування.....          | 19 |
| 2.2. Оцінка розвитку місцевого самоврядування в Україні.....                  | 29 |
| Висновки до розділу 2.....                                                    | 38 |
| РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ..... | 39 |
| 3.1. Європейський досвід реформування системи місцевого самоврядування...39   |    |
| 3.2. Напрями удосконалення системи місцевого самоврядування України.....      | 44 |
| Висновки до розділу 3.....                                                    | 57 |
| ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....                                                   | 58 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....                                               | 61 |
| ДОДАТКИ                                                                       |    |

## ВСТУП

Актуальність обраної теми полягає в тому, що одним з пріоритетів сталого розвитку багатьох демократичних країн сьогодні є формування організаційно-правових засад розвитку системи місцевого самоврядування. З розвитком незалежної державності України перед органами місцевого самоврядування постають нові виклики і завдання. Реформування системи місцевого самоврядування передбачає необхідність комплексного підходу. Місцеве самоврядування відіграє важливу роль у формуванні громадянського суспільства. Воно виступає рушійною передумовою активізації політичної та громадської активності населення. Прискорення процесів децентралізації неможливо здійснити без врахування позитивного досвіду країн Європи, яким вдалося подолати негативні процеси в соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад і регіонів, забезпечити суттєве підвищення рівня та якості життя більшої частини своїх громадян. Врахування європейського досвіду дозволить не лише удосконалити наявну систему управління на місцях, але і розширити повноваження органів місцевого самоврядування, що сприятиме побудові місцевої влади на засадах демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування в Україні з врахуванням зарубіжного досвіду присвячено широке коло праць вітчизняних науковців, з-поміж яких можна виокремити публікації Ю. Крегула, В. Батрименка, М. Манзі, І. Юркевича, О. Скрипнюка, П. М. Любченка, О. А. Смоляра, М. О. Петришина, О. О. Колодяжного, Л. Л. Прокопенко, С. Г. Серьогіна тощо.

Метою дослідження є обґрунтування та удосконалення теоретичних та практичних засад формування системи місцевого самоврядування.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- визначити сутність місцевого самоврядування;
- дослідити особливості формування системи місцевого самоврядування;



- визначити особливості передумов розвитку місцевого самоврядування;
- проаналізувати розвиток системи місцевого самоврядування в Україні;
- визначити особливості європейського досвіду реформування системи місцевого самоврядування;
- розробити напрями удосконалення системи місцевого самоврядування України.

Об'єктом дослідження є система місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження виступає процес розвитку системи місцевого самоврядування в контексті європейського досвіду.

Методи дослідження. Дослідження виконувалося з використанням ряду загальнонаукових та специфічних методів. Загальнонаукові методи (порівняння, синтез, індукції та дедукція) були використані при теоретичному аналізі основних положень щодо поняття, структури та особливостей формування системи місцевого самоврядування. Спеціальні методи наукового дослідження (історико-логічний, статистичного аналізу, системний, тощо) були використані при дослідженні основних показників розвитку системи місцевого самоврядування України, обґрунтуванні пропозиції по її удосконаленню.

Інформаційною базою дослідження є нормативно-правові документи, наукові та професійні вісники та електронні ресурси органів місцевого самоврядування.

Структура роботи. Випускна кваліфікаційна робота структурно складається зі вступу, 3-х розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел (75 найменувань) та додатків. Загальний обсяг роботи становить 68 друкованих сторінок.

Основні положення випускної кваліфікаційної роботи відображені у статті: Пінчук К.Г. Європейський досвід реформування системи місцевого самоврядування / К.Г. Пінчук // Зб. наук. ст. студ. заоч. форми навч. - К.:КНТСУ, 2018. - С. 266

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### 1.1. Сутність місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування в наукових працях переважно розглядається у контексті форм організації влади, здійснення управлінської діяльності, взаємостосунків із державою. Воно розглядається у різних аспектах, а саме: “...природа місцевого самоврядування впливає з ... державного владарювання” чи “...місцеве самоврядування за своєю природою є децентралізованою формою державного управління” [1, с. 48], це “одна з форм реалізації прав і свобод людини і громадянина” чи “здійснення виду публічної влади чи громадської влади...” [6, с. 32]; “елемент громадянського суспільства” чи “найважливіший принцип організації і функціонування влади в суспільстві і державі” [64, с. 21]; чи “право територіальної громади, яка складається з жителів і інтереси якої можуть не збігатися або суперечити загальнонародним інтересам”; “форма управління, за якого суспільство... має право самостійно вирішувати питання внутрішнього керівництва” чи “право державної одиниці самостійно вирішувати питання внутрішнього законодавства і управління.”

У ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Верховною Радою України, зафіксовано: “Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевої влади в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ, які належать до її компетенції, в інтересах місцевого населення” [19, ст. 3].

У площині наукової проблеми (а не як ревізування) слід проаналізувати таке визначення, оскільки воно пропонується Радою Європи як певний стандарт організації сучасного облаштування суспільного життя і як будь-який стандарт потребує адаптування до середовища своєї реалізації.

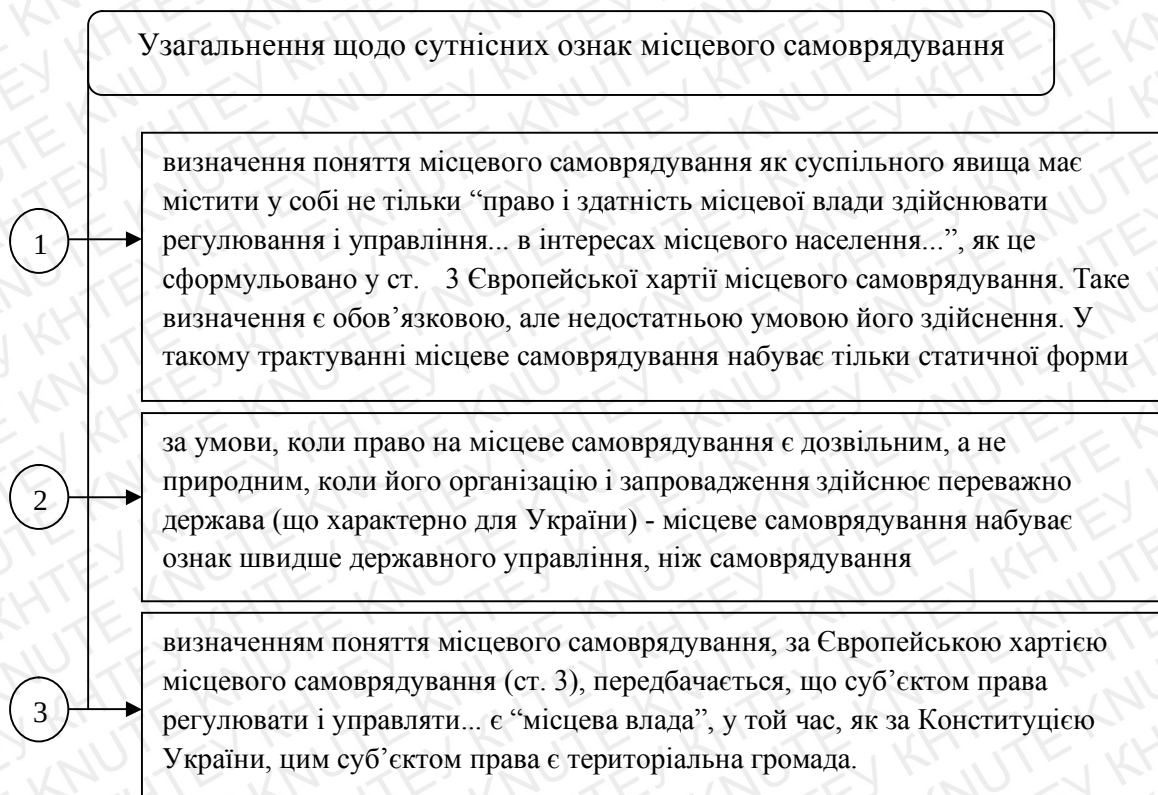
Мотиваційним чинником реалізації стандарту є середовище його запровадження. Однак не завжди середовище готове сприйняти стандарт. Воно може бути індиферентним до нього і навіть відторгнути його. Для суспільного середовища, де цей стандарт належить до такої чутливої сфери впорядкування суспільних відносин, як управління чи врядування, - це найбільш характерно. Тому, коли йдеться про запровадження місцевого самоврядування у суспільство, яке його не сприймає, не дозріло до нього, чи запроваджується насильно, очікувати позитивного результату є марними сподіваннями [19].

Із визначення (ст. 3) випливає, що “правом” здійснювати регулювання і управління частиною державних справ наділяється “місцева влада”. Про те, ким це право надається, у визначенні не зазначено, та коли йдеться про “частину державних справ”, зрозуміло, що вона надається державою. Якщо розглядати право на самоврядування у площині причин його виникнення, то у цьому випадку воно швидше є дозвільним, аніж природним. Характерною особливістю “дозволу на право” є те, що він (дозвіл) не завжди враховує готовність суб’єкта права щодо його реалізації. Відтак погамування потреби у праві на самоврядування самого суб’єкта права стає проблематичним, оскільки дозвіл “здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ ... в інтересах місцевого населення” може бути передчасним і через те незатребуваним. Зате право, у якому в його суб’єкта назріла потреба, вочевидь має більшу ймовірність на реалізацію, адже збігається з його прагненнями. У цьому випадку право і потреба щодо його реалізації знаходяться у гармонії [19, с. 3].

Якщо ж організація самоврядування відбувається не як реалізація потреби громади, а з ініціативи держави, то сенс такого самоврядування дещо відмінний від того, де основою є засади самоорганізації власника права і який найбільше відповідає його природним ознакам. Таке самоврядування швидше відповідатиме поняттю “управління”, а якщо зважити на причетність до його організації держави, то воно матиме ознаки державного управління, що не одне й те саме.



Із цього випливають кілька узагальнень щодо сутнісних ознак місцевого самоврядування (рис. 1.1):



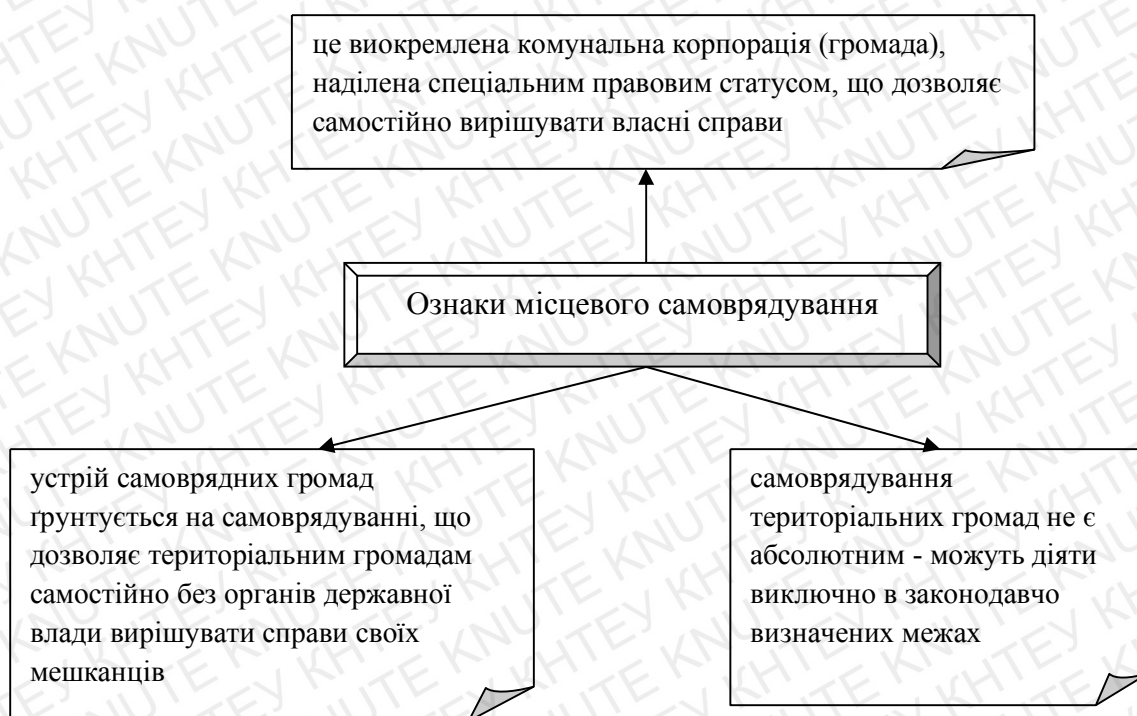
**Рис. 1.1. Узагальнення щодо сутнісних ознак місцевого самоврядування [5, 6, 9]**

Відповідно до положень, наведених на рис. 1.1, для надання місцевому самоврядуванню динаміки потрібно, щоб виконувалась ще й певна умова. Такою умовою повинна виступає потреба суб’єкта цього права, якщо ним є місцева влада (ст. 3 Хартії) у регулюванні і управлінні... в інтересах місцевого населення і у самостійному вирішенні питань місцевого значення, якщо цим суб’єктом є громада. Інакше за відсутності такої потреби відбувається підміна поняття природного права на дозвіл для “місцевої влади” чи громади виконувати вищезазначені функції держави. Майже усі європейські конституції закріплюють право на місцеве самоврядування, за винятком конституцій Латвії [26], Великої Британії [29, с. 123], Норвегії. Обсяг цих прав є різним: від закріплення права на самоврядування до визначення системи органів самоврядування, їх завдань, порядку формування, каденції, повноважень, відносин з органами державної влади. Право на самоврядування на

конституційному рівні закріплено, без деталізації, в конституціях Німеччини (ст. 28 п. 2) , Фінляндії, Данії [23]. Достатньо ґрунтовно воно прописано в конституціях держав з Центрально-Східної Європи.

Уперше визначення місцевого самоврядування подано у Європейській хартії місцевого самоврядування (15.10.1985 р.) [19]. Під ним розуміють право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення (ст.3) [19, ст. 3]. Право на самоврядування може реалізовуватися радами або зборами, членів яких вільно обирають таємним голосуванням. Такий спосіб реалізації самоврядності аж ніяк не може бути перешкодою для використання зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян.

Можна виділити такі ознаки місцевого самоврядування (рис. 1.2):



**Рис. 1.2. Ознаки місцевого самоврядування [25, с. 36]**

Конституціоналізація місцевого самоврядування виникає не тільки зі законодавчих приписів, основою яких є Конституція, але певною мірою є результатом міжнародно-правових зобов'язань держави. Як складова публічної адміністрації, органи місцевого самоврядування не входять до системи органів



державної влади; їх організація ґрунтується на принципі децентралізації; перебувають під контролем органів державної влади, в межах, визначених правовими актами; мають власну організацію, визначену конституціями та законами [16, с. 153]. Аналіз конституцій європейських держав дає підстави стверджувати, що на конституційному рівні місцевим самоврядним громадам гарантується: 1) право на власне управління та формування самоврядних органів (Австрія, Франція, Італія, Чехія); 2) право на доходи, бюджет та встановлення податків (Австрія, Франція, Іспанія, Естонія, Чехія, Польща); 3) право власності на майно (Італія, Чехія, Польща); 4) право автономії громад (Австрія, Іспанія, Італія) [4].

Принципи місцевого самоврядування. Європейська хартія місцевого самоврядування містить п'ять базових принципів самоврядування територіальних громад: децентралізація, публічна влада, представницька демократія, автономія, субсидіарність, свобода об'єднань.

У ній акцентується на тому, що зазначені принципи мають бути закріплені в національному законодавстві та в міру можливості в конституції. Разом з тим, тільки в Бельгії на конституційному рівні чітко визначені принципи організації місцевого самоврядування: 1) безпосередні вибори членів провінцій і громад; 2) наділення рад провінцій і громад повноваженнями, необхідними для реалізації гарантованих прав; 3) децентралізація; 4) відкритість засідань рад; 5) відкритість бюджету та його використання; 6) вплив органів контролю або федерального законодавчого органу на їх діяльність з метою запобігання ігноруванню прав чи порушенню публічного інтересу (ст. 62) [23].

У науковій літературі концепція децентралізації має різну інтерпретацію. Для прикладу, Н. Гайль зазначав, що децентралізація має три елементи: 1) перенесення виконання державних завдань на місцевий рівень; 2) гарантування органам місцевого самоврядування певної автономії через надання права на майно та можливості приймати рішення в публічних справах; 3) можливість мати достатні фінансові ресурси для реалізації власної політики [11, с. 12]. За

твердженням Е. Комбергер-Соколовської, під децентралізацією слід розуміти таку організаційну структуру публічного управління, за якої, крім центральних органів влади, існують інші суб'єкти, незалежні від центральних державних органів влади [17, с. 11].

Право автономії громад охоплює дві базові сфери діяльності органів місцевого самоврядування: цивільно-правову та публічно-правову.

У сфері цивільного права громади виступають як один із суб'єктів цивільно-правових відносин. Їхня самоврядність зумовлена передусім наданням статусу юридичної особи та визнання за нею можливості набувати право власності та інші майнові права. По-друге, зазначена автономія ґрунтується на свободі цивільних правочинів, а не на адміністративних приписах.

У сфері публічного права громади виступають первинними одиницями місцевого самоврядування та здійснюють власні повноваження, пов'язані з публічним адмініструванням. Це право передбачає певну фінансову автономію (власний бюджет, можливість встановлювати і контролювати сплату місцевих податків і зборів), право на судовий захист.

Принцип субсидіарності. Тісно пов'язаний з принципом децентралізації. В науковій літературі не існує чіткого визначення цього поняття. Польська дослідниця Є. Поплавська влучно зауважила, що субсидіарність як правовий принцип вказує, що права і свободи громад є джерелом усіх прав і свобод суспільства. Цей принцип фактично зводиться до двох постулатів у стосунках громада-суспільство-держава:

- стільки свободи - скільки можна; стільки усупільнення - скільки треба;
- стільки суспільства - скільки можна;
- стільки держави - скільки треба [21, с. 148-149].

Відтак, реалізація цього принципу в місцевому самоврядуванні потребує створення належного правового поля для формування і діяльності самоврядних територіальних одиниць різного рівня, механізмів комунікації між ними, щоб налагодити взаємовигідну співпрацю та унеможливити конфлікт повноважень.

Саме у цьому проявляється його сутність як одного з конституційних принципів та європейських стандартів місцевого самоврядування.

Цей принцип закріплений в Європейській хартії місцевого самоврядування, в якій зазначено: „Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не повинні звужувати свободу дій органів місцевого самоврядування в межах власної відповідальності (ст.9)” [1]. Тобто одним з важливих чинників реалізації цього принципу є фінансова автономія органів місцевого самоврядування різних рівнів, надання дотацій не може скасовувати основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції. У конституціях європейських держав цей принцип закріплений переважно як доктрина, без конкретизації його сутності [7].

Європейський комітет з місцевої і регіональної демократії (CDLR), аналізуючи функціонування систем органів місцевого самоврядування країн Європейського Союзу, з метою реалізації принципу субсидіарності, найчастіше рекомендує державам забезпечити передачу істотної частки державних функцій місцевим громадам різного рівня, удосконалити механізми консультацій з місцевими територіальними громадами, надати більше автономії в питаннях визначення податків та їх збирання (автономія доходів), вдосконалити та спростити механізми контролю.

Свобода об'єднань. Зазначений принцип закріплений у ст. 10 Європейської хартії: „Органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес”. Гарантуючи автономію



територіальних громад, зазначений принцип зафіксований у конституціях кількох країн Європейського Союзу: Польщі (ст. 172), Болгарії (ст. 137).

Європейський комітет з місцевої і регіональної демократії (CDLR) в своїх рекомендаціях не вказує на необхідність закріплення цього принципу будь-якій з держав-членів Союзу. Тому можна стверджувати, що, оскільки він є складовою та похідним від принципу автономії територіальної громади, його закріплення може бути достатнім на законодавчому рівні.

Отже, місцеве самоврядування територіальних громад - один з міжнародних стандартів демократичного суспільства. Його розуміння та принципи викладені в Європейській хартії місцевого самоврядування. Разом з тим, у жодній з європейських конституцій не подано його визначення, а вказується, що первинною самоврядною одиницею виступає територіальна громада. Щодо принципів місцевого самоврядування, то ступінь їх визначеності в конституціях різний. Серед основних напрямів забезпечення реального самоврядування на сучасному етапі розвитку суспільства вказують максимальне залучення мешканців (жінок, представників різних національних меншин, іноземців) територіальної громади до вирішення місцевих справ; істотне передавання функцій держави місцевим громадам; розширення автономії в питаннях визначення видів податків та їх збору; удосконалення механізмів консультацій між органами державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів; вдосконалення механізмів контролю за діяльністю територіальних громад.

## **1.2. Особливості формування місцевого саморядування**

Місцеве самоврядування створює можливість для реалізації безпосередніх потреб мешканців населених пунктів, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів, що є невід'ємною рисою системи сучасного демократичного правління [3, с. 103].

Прийнята Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначає головні шляхи розв'язання проблем системи місцевого самоврядування. Ключовими питаннями, які визначають суть її змін, є: визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації; максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя [48].

Метою формування системи місцевого самоврядування є, передусім, забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів.

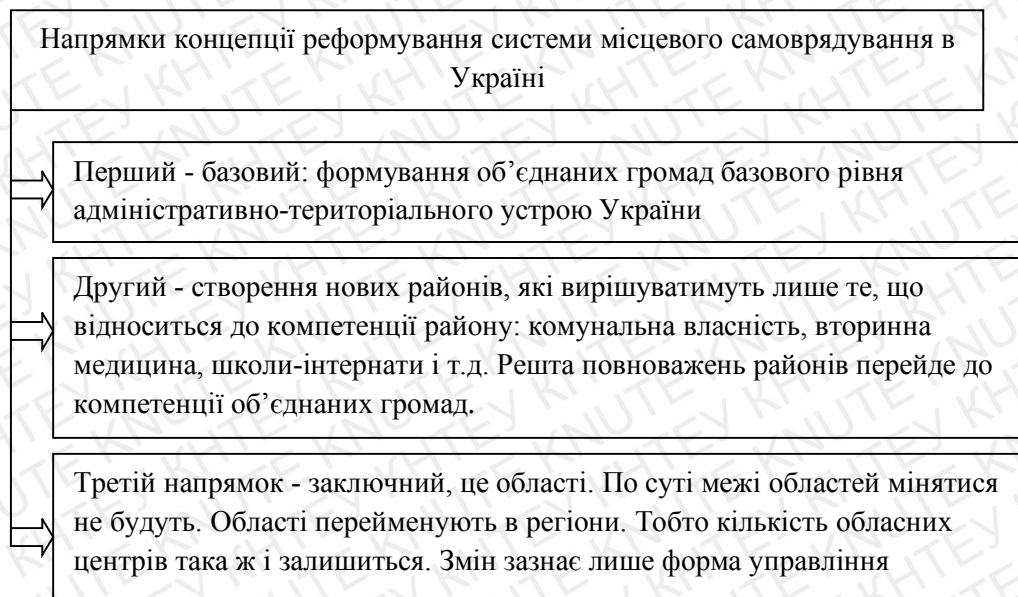
Стаття 140 змін до Конституції визначає наступне: «місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України» [22, ст. 140].

Формування органів місцевого самоврядування передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад. Укрупнення території громад має свої логічні межі. Відстань від центру громади до її найдальшого населеного пункту є такою, щоб у екстрених випадках її не довше ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль. Допомога, надана через більший проміжок часу, різко втрачає ефективність.

Питання визначення меж нових, об'єднаних громад вирішується органами влади обласного рівня з урахуванням як об'єктивних критеріїв, так і думки громадян.

Крім того, створюються виконавчі органи районних і обласних рад. Зараз вони відсутні зовсім. їм буде належати реальна влада в регіонах. Це посилює місцеве самоврядування, робить систему влади в регіонах справді демократичною - управляти регіонами будуть суб'єкти, обрані в ході місцевих виборів.

Концепція реформування місцевого самоврядування, яка складається з трьох напрямків (рис. 1.3).



**Рис. 1.3. Напрямки концепції реформування системи місцевого самоврядування в Україні [48]**

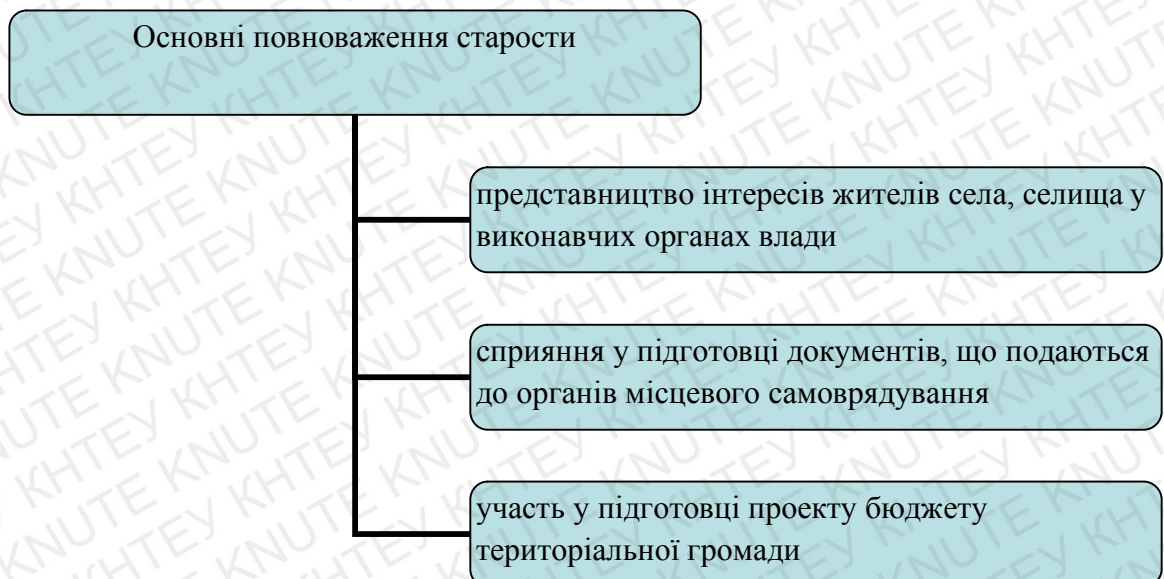
Основною територіальною одиницею стає громада. Громада має голову та виконком, який виконує всі функції з управління громадою. Села, які ввійшли до об'єднаної громади обирають старост, які входять до виконкому об'єднаної громади і виконують ті ж функції, які були в сільраді. Тобто за простою довідкою не потрібно їхати в новий центр громади - планується що на місці її зможе видавати староста.

Наступний рівень - це район і область. І там і там будуть обрані рай- та облради, які мають створити виконкоми замість рай- та облادміністрацій [4].



Об'єднані територіальні громади можуть здійснювати зовнішні запозичення, самостійно обирати установи з обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ.

У Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» зазначено, що у населених пунктах, котрі не визначені адміністративними центрами, обирають старосту на строк повноважень місцевої ради (на 5 років). Він є посадовою особою місцевого самоврядування та керується у своїй діяльності Положенням про старосту. До основних повноважень старости належать (рис. 1.4):



**Рис. 1.4. Основні повноваження старости територіальної громади [26]**

Положення про старосту мають затверджувати сільська, селищна, міська рада відповідної об'єднаної територіальної громади. У Положенні визначаються права і обов'язки старости, порядок його звітності, інші питання, пов'язані з діяльністю старости.

Староста обирається в порядку, визначеному Законом України «Про місцеві вибори». Вибори старости проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія відповідного населеного пункту (села або селища) у складі

об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади (тобто обраним вважається кандидат, який отримав найбільшу кількість голосів виборців) [5].

Відповідне ресурсне забезпечення та обсяг повноважень отримають лише ті громади, які об'єдналися відповідно до Закону №157 «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Перспективного плану формування територій громад, підготовленого відповідно до вимог урядової Методики. Таким чином, головним документом для формування спроможних громад є Перспективний план, який розробляється та затверджується відповідно до ст. 11 Закону №157 і має жорстко відповідати вимогам Методики [42, ст. 11].

За своєю суттю Перспективний план - це бачення державою ефективного територіального устрою на базовому рівні в межах відповідної області. Перспективний план розробляється з метою формування територіальних громад (за відповідними типами - сільські, селищні, міські), органи місцевого самоврядування яких спроможні виконувати всі функції, покладені законом на них (перспективний план об'єднання громад Чернівецької області - додаток 1.)

З 1 січня 2015р року вступили в дію зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, які уже розширили фінансові можливості місцевого самоврядування, а в майбутньому дозволяють зробити економічно самодостатніми та спроможними і нові об'єднані громади. Об'єднані громади отримають весь спектр повноважень та фінансових ресурсів, що їх наразі уже мають міста обласного значення, зокрема зарахування 60% ПДФО на власні повноваження, зарахування до місцевих бюджетів 10% податку на прибуток підприємств, акцизного по-датку, 80% замість 35% екологічного податку, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (зараз прямі відносини мають лише області, райони, міста обласного значення ), державні субвенції. Законодавчі зміни надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від прийняття закону про Державний бюджет [36].



Особливості фінансування місцевого самоврядування законодавчо закріплені Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", зокрема розділо третім.

Так, за ст. 16 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [44, ст. 16].

Класичним підходом до узагальнення основних джерел фінансування місцевого самоврядування є їх поділ на зовнішні та внутрішні (див. рис. 1.5).



**Рис. 1.5. Джерела фінансування місцевого самоврядування [51, с. 538]**

З набранням чинності Податковим кодексом України кількість місцевих податків і зборів суттєво скоротилася. Так, із 14 існуючих місцевих податків та зборів залишилося п'ять, а саме: єдиний податок; податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; збір за місця для паркування транспортних засобів; збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; туристичний збір (ст. 10 Податкового кодексу України) [39].



## Висновки до розділу 1

Отже, за результатами проведеного дослідження можна стверджувати, що місцеве самоврядування як одна з передбачених статтею 5 Конституції України форм народовладдя є специфічною формою реалізації останнього. Воно характеризується, по-перше, наявністю особливого суб'єкта - територіальної громади, тобто жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, яка здійснює самоврядні функції безпосередньо та через представницькі органи, і по-друге, тим, що органи місцевого самоврядування не входять до механізму державної влади, а займають особливе місце у політичній системі. до того ж визнання у статті 7 основного закону місцевого самоврядування однією з фундаментальних засад конституційного ладу суспільства і держави означає необхідність встановлення демократичної, децентралізованої, самостійної системи управління, наділеної владними повноваженнями для вирішення питань місцевого значення.

Подальше реформування місцевого самоврядування та системи його фінансового забезпечення, відображене в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, вимагає від урядовців приділити максимальну увагу зв'язку між станом соціально-еколого-економічного розвитку території, населенням, міською владою, державної владою. Саме узгодження дій і функцій усіх учасників місцевого самоврядування підвищить ефективність функціонування місцевого самоврядування та рівень розвитку території.

## **РОЗДІЛ 2**

### **ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

#### **2.1. Характеристика передумов розвитку місцевого самоврядування**

Новітня історія місцевого самоврядування в Україні почалася після прийняття 7 грудня 1990 р. Закону «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», в якому місцеве самоврядування визначалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази». Прийняття Закону стало першим кроком до відновлення місцевого самоврядування в Україні, дозволило закріпити ряд його основоположних принципів, пов'язаних із правовою й фінансовою автономією [32].

Наступним кроком стало прийняття 26 березня 1992 р. нової редакції Закону (в новій редакції він мав назву Закон України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»), в якому місцеве та регіональне самоврядування закріплювалось як основа демократичного устрою влади в Україні. Місцеве та регіональне самоврядування розглядалось як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, яких вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази, а регіональне самоврядування як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, яких вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України. При цьому територіальною основою місцевого самоврядування визначалися сільрада, селище, місто, а регіонального самоврядування - район, область [32].

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

21 травня 1997 р. було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [44], який відповідно до Конституції України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. 6 листопада 1996 р. в м. Страсбурзі було підписано від імені України Європейську хартію місцевого самоврядування (ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р., після чого вона стала частиною національного законодавства України) [19]. У хартії проголошуються найважливіші принципи місцевого самоврядування, яких мають дотримуватися всі держави - члени Ради Європи.

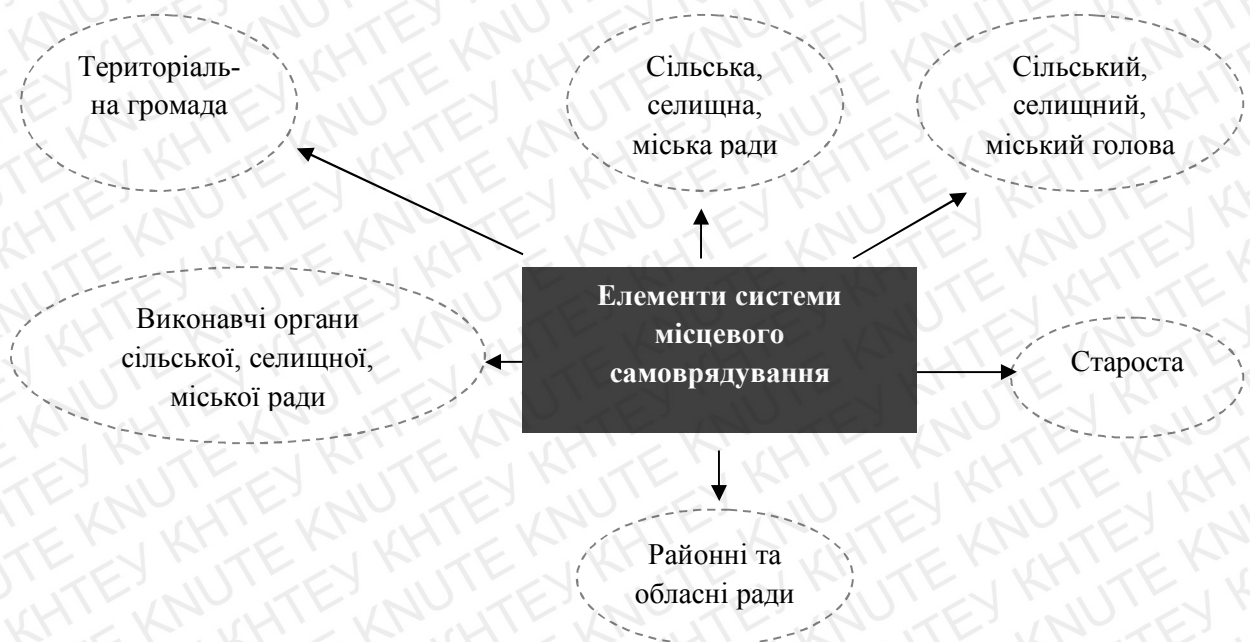
Нині для функціонування системи місцевого самоврядування у період незалежності здійснено розробку, ратифікацію та оновлення ряду нормативних документів, зокрема Конституції України [22], Європейської хартії про місцеве самоврядування [19], Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [44], Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [45] від 17 червня 2014 р., Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [42] від 5 лютого 2015 р., Закону України «Про засади державної регіональної політики» [43] від 5 лютого 2015 р., Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [48], Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [49] (Додаток А).

Конституція України визначає загальні засади розвитку системи місцевого самоврядування та умови гармонізації інтересів усіх її інститутів [19]. Як зазначає І.А. Толкачова, місцеве самоврядування відіграє особливу роль у становленні громадянського суспільства в Україні, будучи при цьому одночасно механізмом його формування і його невід'ємною частиною [62, с. 76].



Так, відповідно до ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування - це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Дане право здійснюється як виборними та виконавчими органами, так і безпосередньо територіальною громадою шляхом використання різних форм прямої демократії. Дана Хартія ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 р. [19, ст. 3] без будь-яких застережень. Варто відмітити, що певна частина положень, викладених у Конституції України, базується на положеннях Хартії [19].

В результаті оновлення законодавчої бази у 2014-2015 рр. відбулися зміни до трактування поняття «система місцевого самоврядування» на правовому рівні. Зокрема, мова йде про зміни в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», від 05.02.2015 р [9]. Внаслідок відповідних змін на законодавчому рівні систему місцевого самоврядування було доповнено наступними елементами (рис. 2.1):



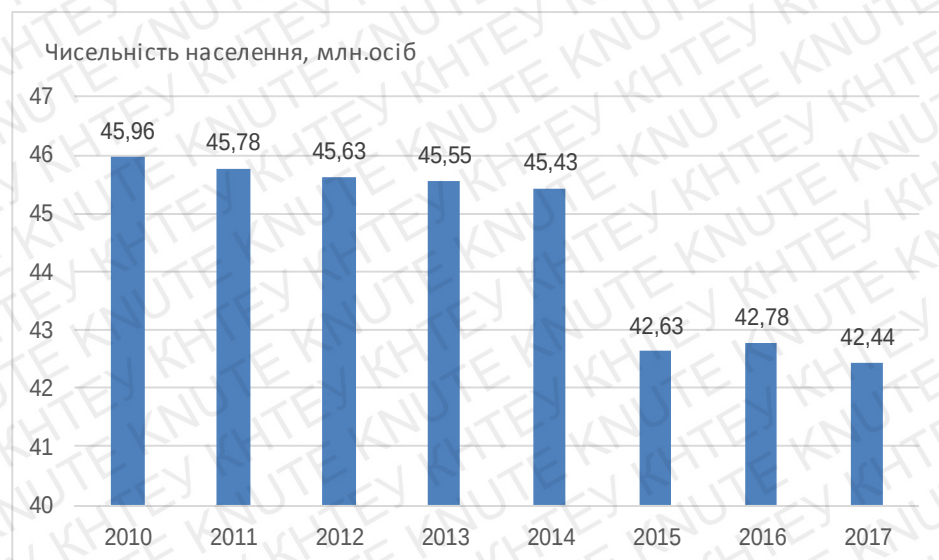
**Рис. 2.1. Елементи системи місцевого самоврядування згідно чинного законодавства [36]**

Варто звернути увагу на такий нормативний документ як «Стратегія сталого розвитку «Україна - 2020» від 12.01.2015 р. В цьому документі визначено пріоритетні напрямки державної політики у сфері місцевого самоврядування. Дана політика має бути реалізована на місцях в межах спрямування діяльності органів місцевого самоврядування за такими векторами руху як: сталий розвиток країни; безпека держави, бізнесу та громадян; відповідальність і соціальна справедливість; гордість за Україну в Європі та світі; проведення децентралізації та реформи місцевого самоврядування; реформа органів публічного управління; залученість органів місцевого самоврядування до реалізації 10 першочергових реформ в цілому [36].

Наступною передумовою розвитку системи місцевого самоврядування є концентрація населення, формування системи розселення в Україні.

Проаналізуємо основні параметри формування поточної моделі демографічної політики в Україні та оцінимо її ефективність.

Однією із соціальних загроз для нашої країни є демографічна ситуація, яка перманентно погіршується. Чисельність населення України продовжує зменшуватися (рис. 2.2). За роки незалежності чисельність постійного населення скоротилася на 5,4 млн. осіб.



**Рис. 2.2. Динаміка чисельності населення України за 2010-2017 рр.**

[72]

У середньому за рік населення країни зменшується на 300-350 тис. осіб. Так, чисельність наявного населення України на 1 вересня 2013 року становила 45461,6 тис. осіб. Упродовж січня-серпня 2013 року населення зменшилось на 91,4 тис. осіб або на 3,0 особи у розрахунку на 1000 жителів. Загальне скорочення чисельності населення відбувається виключно за рахунок природного скорочення - 109,9 тис. осіб, у той час як міграційний приріст населення становив 18,5 тис. осіб [72].

Динаміку чисельності наявного населення у розрізі міського та сільського населення, гендерної його структури, наведено у табл. 2.1.

Таблиця 2.1

**Динаміка чисельності наявного населення у розрізі міського та сільського населення, гендерної його структури [39, 72]**

(на 1 січня; тис. осіб)

|             | Чисельність наявного населення |              |          | Чисельність постійного населення |              |         |
|-------------|--------------------------------|--------------|----------|----------------------------------|--------------|---------|
|             | всього                         | у тому числі |          | всього                           | у тому числі |         |
|             |                                | міське       | сільське |                                  | чоловіки     | жінки   |
| <b>2013</b> | 45553,0                        | 31378,6      | 14174,4  | 45372,7                          | 20962,7      | 24410,0 |
| <b>2014</b> | 45426,2                        | 31336,6      | 14089,6  | 45245,9                          | 20918,3      | 24327,6 |
| <b>2015</b> | 42929,3                        | 29673,1      | 13256,2  | 42759,7                          | 19787,8      | 22971,9 |
| <b>2016</b> | 42760,5                        | 29585,0      | 13175,5  | 42590,9                          | 19717,9      | 22873,0 |
| <b>2017</b> | 42584,5                        | 29482,3      | 13102,2  | 42414,9                          | 19644,6      | 22770,3 |

Недовіра до влади та державної демографічної політики призводить до зменшення чисельності населення, катастрофічні наслідки якого наша держава відчує вже через кілька років.

З падінням народжуваності продовжує старіти населення країни. Зберігається від'ємний природний приріст, смертність у старшому віці майже не зменшується, тривалість життя скорочується і залишається катастрофічно низькою порівняно з цим показником у розвинених і навіть у країнах, що розвиваються.



Згідно зі шкалою демографічного старіння ООН, коли населення з питомою вагою осіб у віці 65 років і старше становить менше 4%, то воно вважається молодим, якщо питома вага менше 7%, то населення перебуває на порозі старості, а якщо дорівнює 7% і більше, то населення вважається старим. Використовуючи її, констатуємо належність України до країн зі старим населенням, коли кожен шостий житель має вік понад 65 років. За даними Європейського регіонального бюро ВООЗ середня очікувана тривалість життя в Україні становить 68,2 року. За цим показником Україна відстає від середньоевропейського показника на понад 10 років.

Треба також зазначити, що несприятлива демографічна ситуація посилюється трудовою міграцією. Як відомо, у розвинених країнах розроблені та функціонують гнучкі й сприятливі програми залучення кваліфікованих працівників. За експертними оцінками витрати на одного фахівця з вищою освітою становлять близько 20 тис. дол. США. Це означає, що кожен прибулий кваліфікований трудовий мігрант збагачує країну свого нового перебування саме на цю суму, збіднюючи водночас на таку ж суму свою власну країну. За оцінками експертів за межами України працює близько 30 % українських учених, збагачуючи науку й економіку зарубіжних країн. Загальні ж втрати для країни становлять понад 1 млрд. дол. США на рік.

Чисельність в порівнянні з іншими країнами світу важко оцінити в абсолютних величинах. Якщо проводити порівняльний аналіз серед всіх країн світу (їх кількість 226), то за показником рівня народжуваності Україна займає 186-е місце. Це дуже низький показник, але поки в країні на 2000 жителів народжується 21 дитина або, якщо приводити сухі цифри, то 10,5 на 1000 жителів.

Невтішна статистика за показником рівня смертності: 14,4 особи на 1000 жителів. Такий результат став антирекордом України, оскільки забезпечив 3-є місце за рівнем смертності серед європейських країн і 4-є місце в загальносвітовому рейтингу. З європейських країн за рівнем смертності ще гірші показники тільки у Болгарії та Литві.

У таблиці 2.2 наведені основні демографічні показники народжуваності населення за 1990- 2017 рр.

Таблиця 2.2

**Показники приросту населення України за 1990-2017 рр. [39, 72]**

|             | Кількість<br>живона-<br>роджених,<br>тис. осіб | Частка дітей<br>народжених<br>жінками, які<br>не<br>перебували<br>у<br>зареєстрова-<br>ному<br>шлюбі, % | Кількість<br>померлих,<br>тис. осіб | Природний<br>приріст,<br>скорочен-<br>ня (-), тис.<br>осіб | Міграційний<br>приріст,<br>скорочення<br>(-), тис. осіб | Кількість<br>зареєст-<br>рованих<br>шлюбів,<br>тис.<br>одиниць | Кількість<br>зареєст-<br>рованих<br>розлу-<br>чень,<br>тис.<br>одиниць |
|-------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| <b>1990</b> | 657,2                                          | 11,2                                                                                                    | 629,6                               | 27,6                                                       | 78,3                                                    | 482,8                                                          | 192,8                                                                  |
| <b>2000</b> | 385,1                                          | 17,3                                                                                                    | 758,1                               | -373,0                                                     | -133,6                                                  | 274,5                                                          | 197,3                                                                  |
| <b>2013</b> | 503,7                                          | 22,1                                                                                                    | 662,4                               | -158,7                                                     | 31,9                                                    | 304,2                                                          | 164,9                                                                  |
| <b>2014</b> | 465,9                                          | 21,1                                                                                                    | 632,3                               | -166,4                                                     | 22,6                                                    | 295,0                                                          | 130,7                                                                  |
| <b>2015</b> | 411,8                                          | 20,6                                                                                                    | 594,8                               | -183,0                                                     | 14,2                                                    | 299,0                                                          | 129,4                                                                  |
| <b>2016</b> | 397,0                                          | 20,1                                                                                                    | 583,6                               | -186,6                                                     | 10,6                                                    | 229,5                                                          | 130,0                                                                  |

Отже, у середньому за рік населення країни зменшується на 300-350 тис. осіб. Так, чисельність наявного населення України на 1 вересня 2013 року становила 45461,6 тис. осіб. Упродовж січня-серпня 2013 року населення зменшилось на 91,4 тис. осіб або на 3,0 особи у розрахунку на 1000 жителів. З падінням народжуваності продовжує старіти населення країни. Несприятлива демографічна ситуація посилюється трудовою міграцією.

Важливою передумовою розвитку місцевого самоврядування є організації державної фіскальної політики в сфері місцевого оподаткування. Це є основою для формування ресурсів діяльності органів місцевого самоврядування.

Відповідно до Податкового кодексу України, до місцевих податків належать [39]:

- податок на майно (він складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортного податку; плати за землю);

- єдиний податок.

До місцевих зборів належать:

- збір за місця для паркування транспортних засобів;
- туристичний збір.

З БК України впливає принцип забезпечення місцевих бюджетів власними доходами в розмірі, необхідному для фінансування видатків, пов'язаних з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування, і додатковим наданням коштів з державного бюджету України для фінансування видатків, пов'язаних з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. Держава фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади. Кошти, необхідні для здійснення органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконання рішень органів державної влади, щороку передбачаються в Законі України про Державний бюджет України [11].

Динаміку формування доходів бюджету за рахунок місцевого оподаткування наведено у табл. 2.3.

Таблиця 2.3

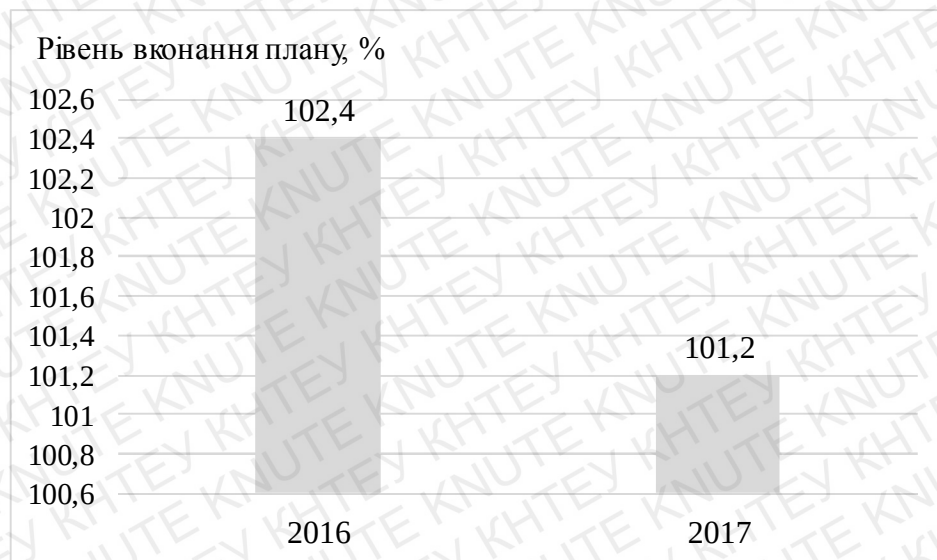
**Структура формування податкових надходжень до місцевих бюджетів України в 2011-2017 рр., %**

| Показники                                                          | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів           | 40,3 | 38,1 | 41,3 | 37,7 | 33,4 | 40,1 | 42,4 |
| Частка місцевих податків та зборів в доходах місцевих бюджетів, %: |      |      |      |      |      |      |      |
| - в т.ч. місцеві податки                                           | 2,9  | 5,4  | 7    | 8    | 22,4 | 24,8 | 25,3 |
| - в т.ч. інші податки та збори                                     | 1,9  | 1,7  | 1,6  | 1,3  | 1,8  | 3,3  | 3,9  |



За підсумками 2017 року у складі доходів місцевих бюджетів частка місцевих податків та зборів становила 25,3%. Це на 18,3% більше порівняно з 2013-м роком та на 0,5% більше порівняно з 2016-м роком.

Також варто відмітити, що у 2017 році порівняно з 2011-м роком частка місцевих податків та зборів у формуванні надходжень до місцевих бюджетів зросла на 24,4%. Рівень виконання плану з надходжень по місцевим податкам та зборам у 2017 році склав 101,2 відсотка річних розрахункових показників Міністерства фінансів (рис. 2.3).



**Рис. 2.3. Динаміка виконання плану надходжень до місцевих бюджетів у 2016-2017 рр., % [74].**

Досліджуючи роль місцевих податків і зборів у формуванні доходів бюджету, варто розглянути основні проблеми та перспективи розвитку місцевого оподаткування в Україні.

Невміння місцевих органів влади реалізовувати прихований податковий потенціал та ефективно регулювати економічну діяльність на місцях, непрозорість в адмініструванні окремих податків призводять до недовикористання наявних можливостей оподаткування. Внаслідок значного обсягу тіньової діяльності та зайнятості поза увагою фіскальних органів залишаються персональні доходи громадян, підприємницька діяльність незареєстрованих суб'єктів господарювання малого та середнього бізнесу. Зокрема, йдеться про втрати бюджету від недоотриманого збору за

запровадження окремих видів підприємницької діяльності, плати за землю та єдиного податку; невикористання туристичного потенціалу, що знаходиться у тіньовому секторі економіки - туристичного збору [39].

На жаль на сьогоднішній день місцеві податки та збори не займають провідного місця серед джерел наповнення місцевого бюджету, що є досить негативним. Основна частина доходів місцевих бюджетів складається не із місцевих податків та зборів, а з коштів держави та різних міжбюджетних трансфертів. В розвинених країнах місцеві податки та збори займають від 30 до 70 відсотків у структурі надходжень. Натомість в Україні це лише декілька відсотків від суми всіх надходжень [39].

Потрібно підвищувати ефективність бюджетно-податкового планування, виявляти резерви зростання податкового потенціалу, а це в свою чергу сприятиме поліпшенню фінансового становища місцевих бюджетів. Одним з основних елементів поліпшення податкового процесу має стати збільшення податкового потенціалу.

Щодо перспективи збільшення надходжень від таких місцевих податків та зборів як єдиний податок, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір, можна зазначити, що вони не здатні в повній мірі наповнювати місцевий бюджет [39].

Тобто аналізуючи суб'єктів сплати даних податків бачимо, що їх склад є вибіркоким, що в свою чергу досить негативно впливає на величину надходжень від цих податків та зборів.

Також існує деяка невизначеність в земельному податку (плата за землю). Це пов'язано з тим, що виникає певна ситуація подвійного оподаткування ділянки на якій знаходиться об'єкт нерухомості, що не має законодавчого відображення. Тому було б добре внести деякі зміни в розмежування об'єкта нерухомості (будівлі) та земельної ділянки на якій він знаходиться. Потрібно справляти податки лише з тієї земельної ділянки, на якій немає будівлі, що є об'єктом оподаткування з податку на нерухоме майно [6].

Отже, у даному питанні було розглянуто основні передумови формування системи місцевого самоврядування в Україні. До них відносяться історичні передумови, політико-правові, соціально-демографічні та фінансово-економічні. Вплив історичних передумов виявляється у тому, що система місцевого самоврядування в Україні є дуже молодого і почала формуватися лише з 1991 року. Політико-правові передумови окреслюються наявною нормативною базою, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування. Соціально-демографічні передумови визначаються чисельністю населення та напрямками демографічної політики. Фінансово-економічні передумови виражені механізмами фінансового забезпечення місцевих бюджетів, управління місцевих податків та зборів в Україні. В цілому вплив наведених передумов мав негативний характер упродовж останніх 25 років, оскільки реформування системи місцевого самоврядування відбувалося в ситуації перманентної економічної кризи, політичної дестабілізації в країні, зниженні чисельності населення.

## **2.2. Оцінка розвитку місцевого самоврядування в Україні**

В Україні процес децентралізації розпочато 2014 року з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (01.04.2014 р.) [48], Законів «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014 р.) [45], «Про добровільне об'єднання територіальних громад » (05.02.2015 р.) [42] та змін до Бюджетного [11] і Податкового кодексів [39] – щодо фінансової децентралізації.

Перспективні плани формування територіальних громад наведено у Додатку Б (станом на 01.10.2018 р.)

Станом на 01.10.2018 р. уже створено 838 об'єднаних територіальних громад (рис. 2.4). При цьому у 2015 році було створено лише 159 об'єднаних

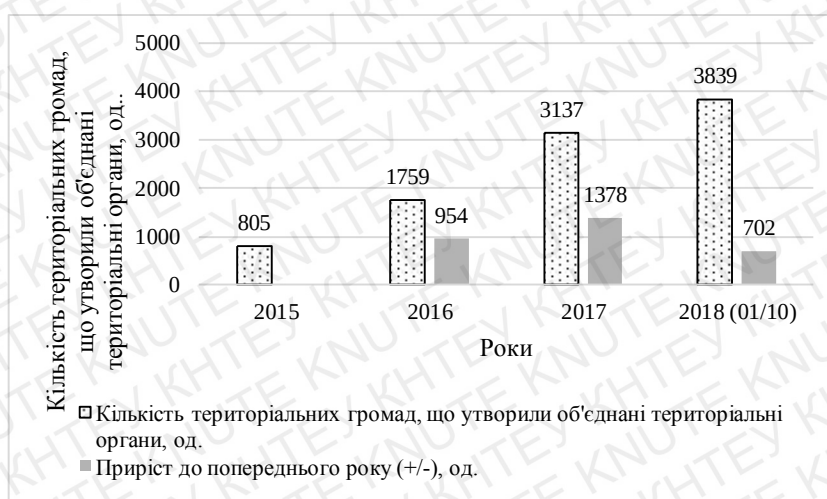


територіальних громад. У 2016 році кількість об'єднаних територіальних громад зросла на 207 од. і склала 366 од [74].



**Рис. 2.4. Динаміка кількості об'єднаних територіальних громад у 2015-2018 рр., од. [74]**

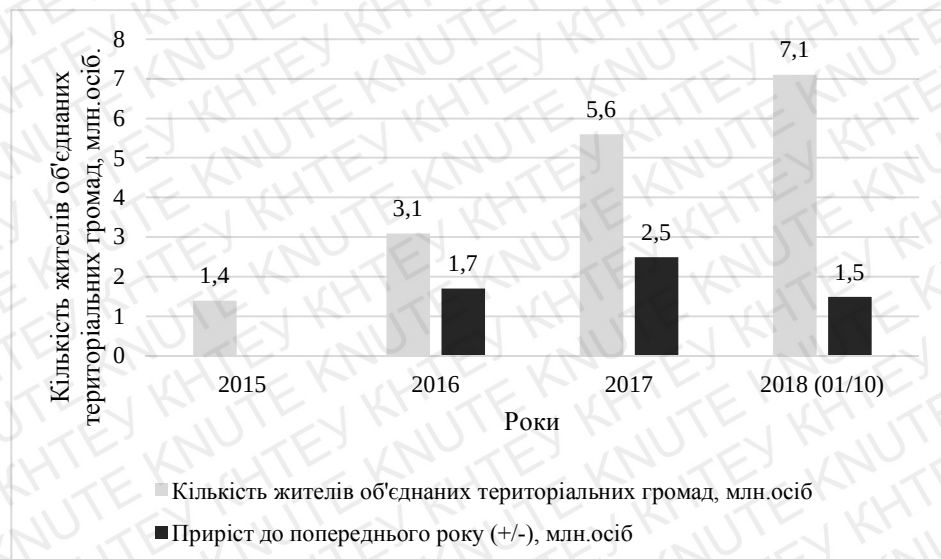
У 2017 році кількість об'єднаних територіальних громад збільшилася на 299 од. і становила 665 од. Досить відчутні темпи зростання кількості об'єднаних територіальних громад зумовлені процесом адміністративної реформи, яка активно проводиться в Україні з 2015-го року. При цьому досить швидко зростає кількість територіальних громад, які створили відповідні об'єднані територіальні органи (рис. 2.5).



**Рис. 2.5. Динаміка кількості територіальних громад, які створили об'єднані територіальні органи у 2015-2018 рр., од. [74]**

Як свідчать дані рис. 2.5, станом на 01.10.2018 р. налічувалося 3839 територіальних громад, які створили об'єднані територіальні органи. При цьому у 2015 році налічувалося лише 805 таких територіальних громад.

У 2016 році кількість територіальних громад, які створили відповідні об'єднані територіальні органи, зросла на 954 од. і склала 1759 од. Упродовж 2017-го року кількість територіальних громад, які створили відповідні об'єднані територіальні органи, зросла на 1378 од. і склала 3137 од.

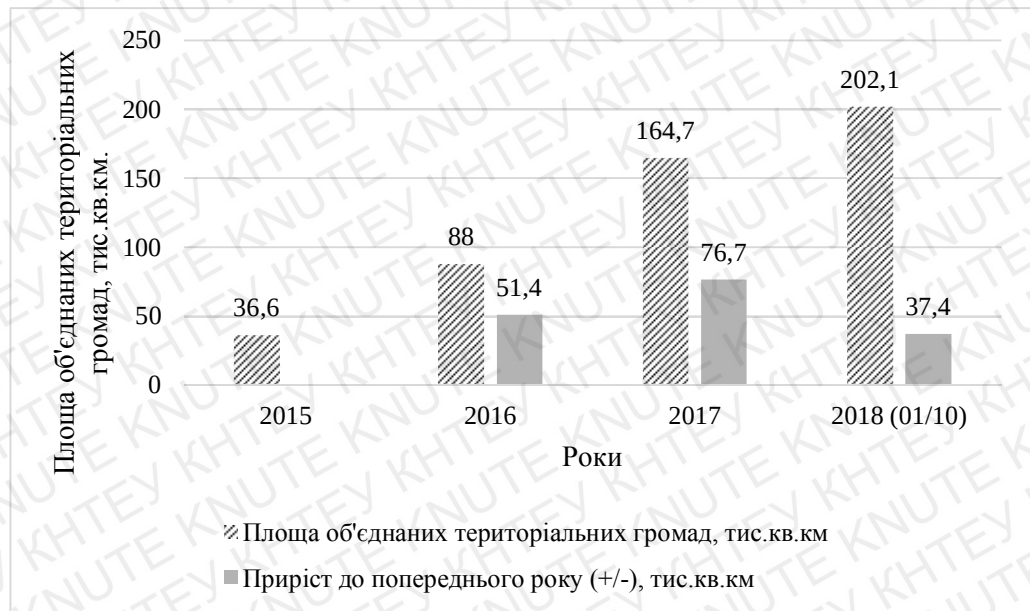


**Рис. 2.6. Динаміка кількості жителів, які проживали на території об'єднаних територіальних громад у 2015-2018 рр., млн.осіб. [74]**

У процесі децентралізації громади здобули ресурс, фінанси, повноваження – значний інструментарій і можливості для забезпечення повноцінного місцевого розвитку. Паралельно зі зростанням кількості об'єднаних територіальних громад зростала і кількість жителів, які проживали на території цих громад (рис. 2.6).

Станом на 01.10.2018 р. кількість жителів відповідних об'єднаних територіальних громад становила 7,1 млн.осіб. При цьому варто відмітити зростання даного показник у 2016 році на 1,7 млн.осіб, у 2017 році – на 2,5 млн.осіб, у 2018 році – на 1,5 млн.осіб.

Динаміку площі об'єднаних територіальних громад у 2015-2018 рр. наведено на рис. 2.7.



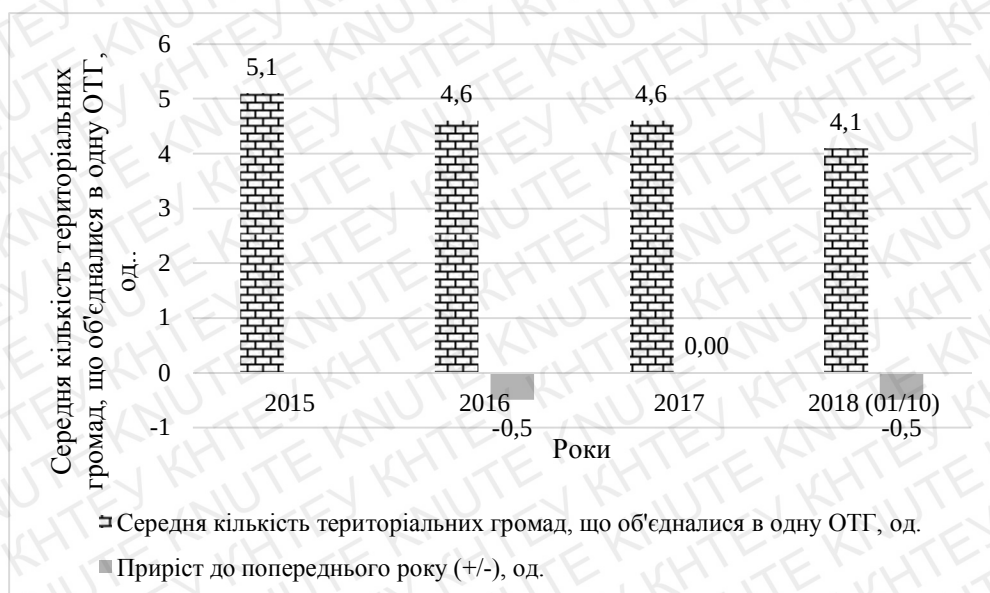
**Рис. 2.7. Динаміка площі території об'єднаних територіальних громад у 2015-2018 рр., тис.кв.км [74]**

Як свідчать дані рис. 2.6, обсяги площі території об'єднаних територіальних громад у 2015-2018 рр. зростали дуже стрімкими темпами. У 2016 році площа об'єднаних територіальних громад зросла на 51,4 тис.кв.км, у 2017 році - на 76,7 тис.кв.км, а у 2018 році – на 37,4 тис.кв.км.

Зростання площі територіальних громад зумовлене тим фактом, що упродовж 2015-2018 поступово зростала кількість більш компактно розташованих територіальних громад. Це зумовлено зниженням середньої кількості територіальних громад в межах одного об'єднання (рис. 2.7). Регіональні параметри інтенсивності формування ОТГ наведено у Додатках В та Г.

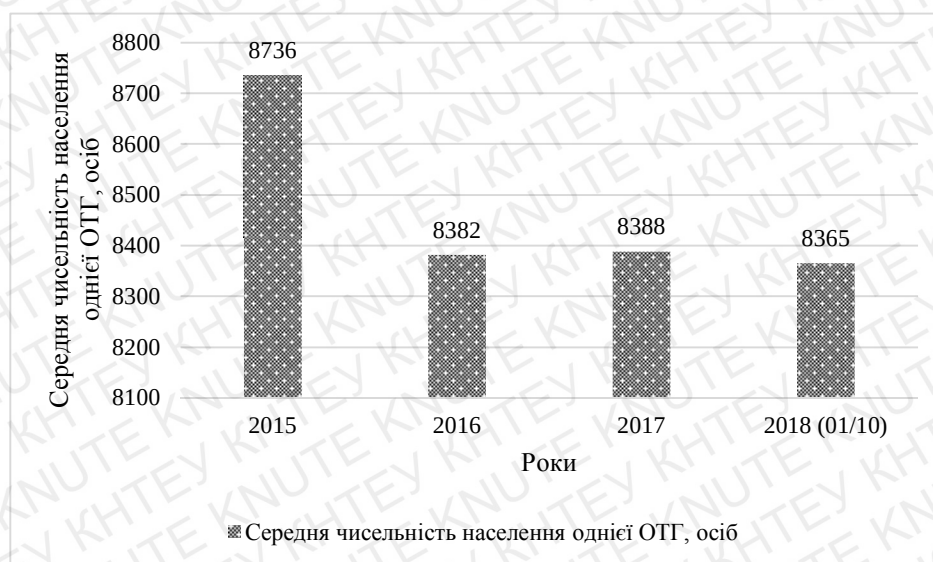
Головна стратегічна мета реформи – створення комфортного та безпечного середовища для життя людини в Україні – може бути досягнута шляхом побудови ефективної системи влади на всіх рівнях (громада – район – область), передачею максимально можливої кількості повноважень на найближчий до громадянина рівень – громадам. А також – створення умов для динамічного розвитку регіонів і надання якісних та доступних суспільних послуг громадянам.





**Рис. 2.8. Динаміка кількості територіальних громад, що об'єдналися в одну ОТГ у 2015-2018 рр., од. [74]**

Динаміка середньої чисельності населення в межах однієї ОТГ наведено на рис. 2.9.



**Рис. 2.9. Динаміка середньої чисельності населення в межах однієї ОТГ у 2015-2018 рр., осіб [74]**

Як видно з даних рис. 2.9, в цілому в межах однієї ОТГ перебувало 8-9 тис.осіб. При цьому можна спостерігати скорочення даного показника у 2018 році порівняно з 205-м роком.

Об'єднані територіальні громади мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. До реформи їх мали тільки обласні та районні бюджети,

бюджети міст обласного значення. Для виконання делегованих державою повноважень їм надають відповідні трансферти: дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо. Законодавчі зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети не залежно від дати прийняття закону про Державний бюджет.

Такі зміни вже дали перші результати. Власні доходи місцевих бюджетів від 2014 по 2017 рік зросли на понад 100 млрд гривень. Темпи зростання місцевих податків та зборів у ОТГ становлять 29,4% (за 11 місяців 2017 р.), що більше від середнього по Україні на 24,9%. Зокрема, плата за землю зросла на 20%, надходження податку на нерухоме майно – на понад 70%. Видатки бюджету розвитку в розрахунку на одну особу порівняно з минулим роком збільшилися у 1,5 рази. Як результат, частка власних доходів місцевих бюджетів у ВВП мала тенденцію до зростання (рис. 2.10).



**Рис. 2.10. Частка власних доходів місцевих бюджетів у ВВП, % [74]**

Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність. Реформа децентралізації дала поштовх до формування шляхом збільшення територіальних громад дієздатного найбільш наближеного до громадянина інституту влади – місцевого самоврядування.



Добровільне об'єднання територіальних громад дозволило новоутвореним органам місцевого самоврядування дістати відповідні повноваження та ресурси, що їх раніше мали міста обласного значення. Інтереси громадян, які мешкають на території об'єднаної громади, тепер представляють обраний голова, депутатський корпус та виконавчі органи ради громади, що забезпечують реалізацію наданих законом повноважень в інтересах громади. У населених пунктах, що увійшли до складу об'єднаної громади, право жителів на місцеве самоврядування та надання послуг громадянам забезпечують обрані ними старости.

Збільшення та об'єднання громад здійснюється шляхом добровільного об'єднання з урахуванням думки громадян. Обов'язковим при плануванні створення громад є визначення потенційних ресурсних можливостей громади для економічного та соціального розвитку і можливості забезпечити надання якісних послуг жителям.

Держава стимулює процес добровільного об'єднання шляхом фінансової підтримки формування необхідної інфраструктури для ОТГ: 2017 року субвенція на це становила 1,5 млрд грн, 2018-го – 1,9 млрд грн. Цим коштом 366 ОТГ реалізували 2017 року 2 046 проектів.

Ефективне місцеве самоврядування та забезпечення ним поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій має супроводжуватися збільшенням ресурсної та фінансової бази. Децентралізовані повноваження мають бути забезпечені відповідним ресурсом для якісного виконання.

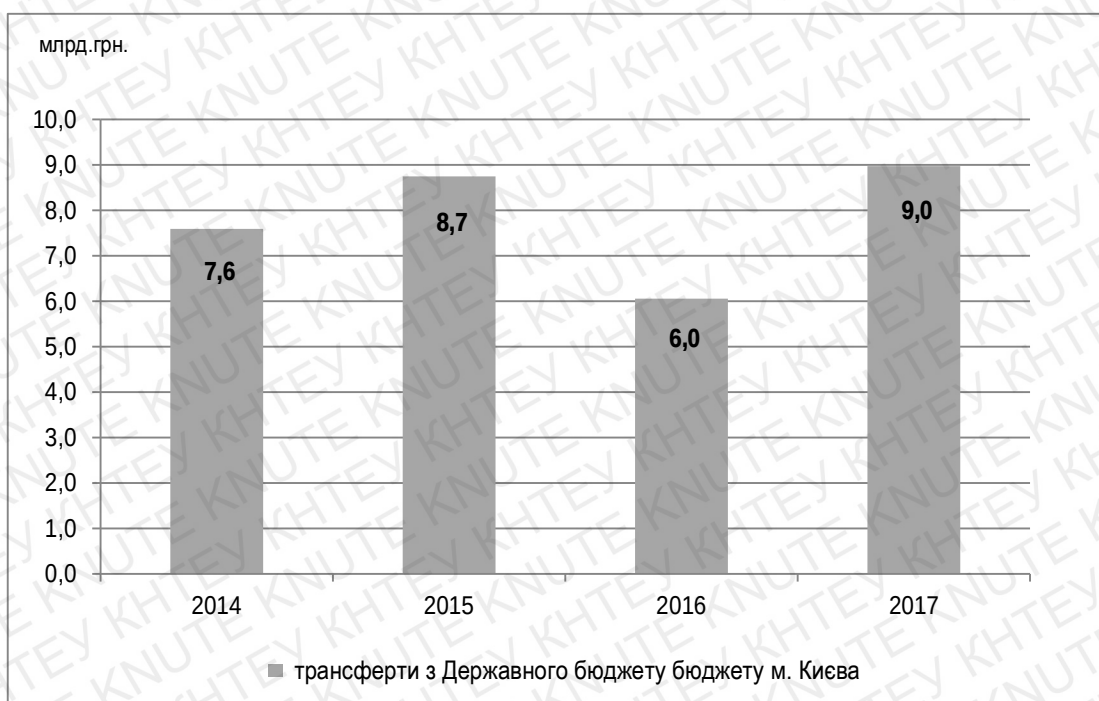
Тому із внесенням змін до Податкового та Бюджетного кодексів, від 1 січня 2015 року місцевим самоврядуванням отримано більше фінансів для підвищення економічної спроможності.

Об'єднані громади здобули повноваження та ресурс, які мають міста обласного значення, зокрема – зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження. Окрім того, на місцях повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток



підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт).

Як свідчать дані рис. 2.11, обсяги трансфертів з Державного бюджету місцевим бюджетам постійно зростали. Якщо у 2014 році вони складали, то вже у 2016 році – 115,8 млрд. грн., у 2017 році – 130,6 млрд.грн.

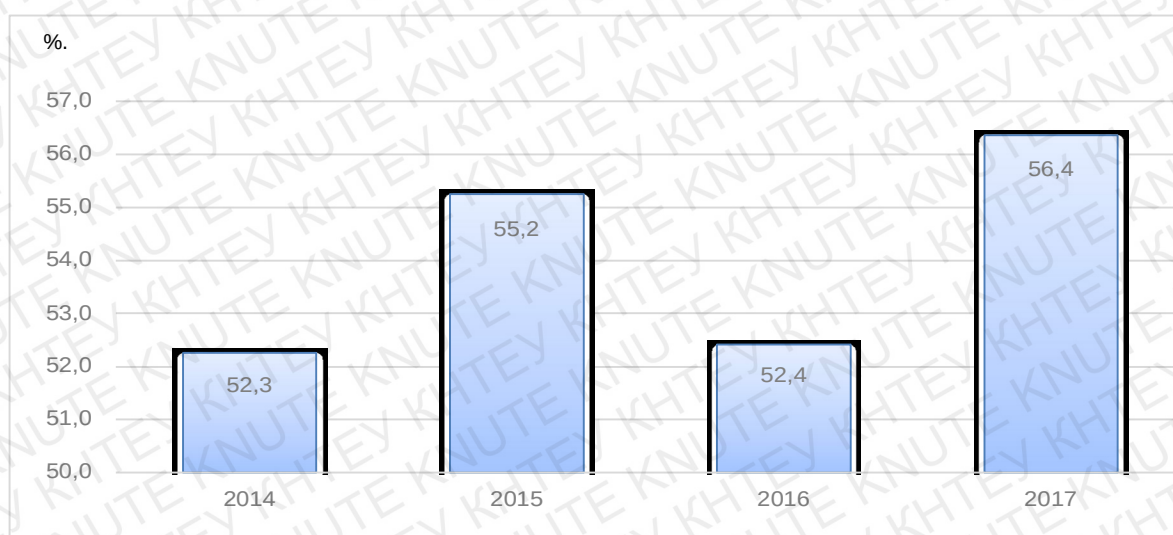


**Рис. 2.11. Обсяги трансфертів до місцевих бюджетів за 2011-2017 рр. [75]**

В частині податкових надходжень органи місцевого самоврядування не мають реального впливу на базу оподаткування, ставки, правила адміністрування, які визначаються на центральному рівні. На сьогоднішній день існує значний резерв збільшення надходжень до місцевих бюджетів, який пов'язаний із детінізацією економіки, легалізацією заробітної плати [36]. На жаль, реальні повноваження у органів місцевого самоврядування щодо застосування дієвих заходів до суб'єктів господарювання, які виплачують заробітну плату нижче мінімальної та, відповідно, ухиляються від сплати податків, відсутні.

Зокрема, як свідчать дані рис. 2.12 варто відмітити постійне зростання частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів.

У 2014 році трансфerti з Державного бюджету склали 52,3% від загального обсягу надходжень до місцевих бюджетів, а у 2017 році – вже 56,4%.



**Рис. 2.12. Частка трансфертів у загальних доходах місцевих бюджетів за 2014-2017 рр. [75]**

Верховною Радою України прийнято закони, які надають можливість децентралізувати частину повноважень ЦОВВ щодо надання базових адміністративних послуг: реєстрацію нерухомості, бізнесу, місця проживання особи – передавши їх на рівень громад. Сьогодні вже готовий законопроект про муніципальну варту, завдяки якому органам місцевого самоврядування буде надано дієвий інструмент наведення порядку на підлеглий території. Муніципальна варта – це структура, яка має стежити за дотриманням правопорядку, опікуватись питаннями благоустрою, незаконних звалищ, місць для паркування тощо.

Переваги реформи безліч громад відчули вже сьогодні: в їхніх містах, селах і селищах почали приводити до ладу дороги, будувати водогони, ремонтувати медичні та освітні заклади – все те, що десятиліттями перебувало у занепаді. Реформа дала поштовх до повноцінного розвитку громад, можливість поліпшити життя у кожному населеному пункті та у країні в цілому і дозволяє громадянам – усім – самостійно господарювати там, де вони живуть.

## Висновки до розділу 2

Отже, в ході дослідження було виявлено основні сучасні тенденції розвитку системи місцевого самоврядування в Україні. Станом на 01.10.2018 р. уже створено 838 об'єднаних територіальних громад. У 2016 році кількість об'єднаних територіальних громад зросла на 207 од. і склала 366 од. Обсяги площі території об'єднаних територіальних громад у 2016-2018 рр. зростали дуже стрімкими темпами. Станом на 01.10.2018 р. налічувалося 3839 територіальних громад, які створили об'єднані територіальні органи. У 2016 році кількість територіальних громад, які створили відповідні об'єднані територіальні органи, зросла на 954 од. і склала 1759 од. Упродовж 2017-го року кількість територіальних громад, які створили відповідні об'єднані територіальні органи, зросла на 1378 од. і склала 3137 од. У 2016 році площа об'єднаних територіальних громад зросла на 51,4 тис.кв.км, у 2017 році - на 76,7 тис.кв.км, а у 2018 році – на 37,4 тис.кв.км. Зростання площі територіальних громад зумовлене тим фактом, що упродовж 2015-2018 поступово зростала кількість більш компактно розташованих територіальних громад. Це зумовлено зниженням середньої кількості територіальних громад в межах одного об'єднання. Процес добровільного об'єднання територіальних громад створив передумови для трансформації територіального устрою і субрегіонального рівня.

Наслідком є те, що на районному рівні одночасно функціонують райдержадміністрація, райрада, виконавчі органи об'єднаних територіальних громад із визначеними законом повноваженнями, переважно дубльованими. Така ситуація потребує зміни системи органів влади на районному рівні, перерозподілу та розмежування повноважень і ресурсів. Тому наступним важливим кроком подальшої децентралізації є удосконалення територіальної організації влади на субрегіональному рівні. А це потребує подальшої децентралізації повноважень та системного ресурсного забезпечення їх виконання.



## РОЗДІЛ 3

### ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

#### 3.1. Європейський досвід реформування системи місцевого самоврядування

Україна перейняла таку тенденцію розвитку місцевого самоврядування в Європі як укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Цей процес повинен сформувати достатню територіальну, демографічну та матеріально-фінансову основу для утримання комунальних закладів у належному стані. [4, с. 103].

На початку становлення незалежної держави вітчизняне законодавство увібрало в себе французьку модель місцевого самоврядування. Проте згодом існуючу модель почали наближати до польської. На відміну від багатьох країн пострадянського простору Польща досягла значних успіхів у сфері масштабного реформування місцевого самоврядування. Зважаючи на викладене, метою цієї роботи є з'ясування основних інституційних та системно-структурних характеристик місцевого самоврядування, особливостей його розвитку та реформування у Франції та Польщі, а також формулювання пропозицій щодо застосування їх досвіду для України [7, с. 49].

Функціональна концепція була застосована, зокрема, у Франції, чий досвід представляє значний інтерес. У Франції налічується 36,8 тис. комун і за їх чисельністю вона випереджає всі інші європейські країни. Причому більшість з них невеликі: 22 тис. комун нараховують менше 500 осіб. Тому у повоєнний час здійснювалися неодноразові спроби їх укрупнення, проте всі вони закінчилися невдачею: з 1945 р. до кінця 70-х рр. було проведено всього близько 2 тис. злиттів комун. Однією з основних причин достатньо незначного успіху був опір населення, яке виступає за збереження ідентичності власних комун. Практика показала також, що вирішення в руслі «органічної» концепції не може бути

повністю задовільним, якщо обмежується тільки укрупненням, бо віддалення адміністрації від населення вимагає, у свою чергу, розвитку «внутрішньокомунальної» децентралізації [7, с. 50].

Подібним шляхом пішли в Угорщині та Італії і збираються піти в Іспанії, хоча там його важче реалізувати через повноваження автономних регіонів. Хоча уже сьогодні в Іспанії в об'єднання (синдикати) комун входить половина їх загальної кількості. Цим синдикатам держава гарантує більш сприятливий режим надання інвестицій, ніж окремим комунам. Але навіть у тих країнах, які пішли шляхом реалізації органічної концепції (Бельгія, Данія, Польща, Швеція, ФРН та ін.), досить широко розповсюджені добровільні об'єднання низових ланок адміністративно-територіальних утворень, зокрема у приміських зонах столиць та інших мегаполісів, наприклад у ФРН. Договірні відносини виключають тут диктат центру і забезпечують баланс інтересів усіх громадян. Міжмуніципальне співробітництво налагоджене у Польщі, Португалії, Македонії, Чехії, Словаччині тощо [40].

У Баварії (Німеччина) муніципальна взаємодія відбувається відповідно до приписів закону про муніципальне співробітництво та Порядку управління спільнотою. Співробітництво на місцевому рівні поширюється на: спільне забезпечення питною водою, очищення стічної води, збирання сміття; спільні шкільні установи; спільні лікарні; установи з проблем міграційних потоків; установи з питань роботи з молоддю, дитячими садками; організація руху, а в міжсезонні періоди і муніципальний нагляд за транспортними потоками. У ході територіальної реформи 1970-1980 рр. з 7 000 малочисельних общин залишилося 2 050, з яких 1 200 стали членами адміністративних спільнот. Така особлива форма міжмуніципального співробітництва була запроваджена задля збереження існування максимально можливої кількості общин. Створення адміністративних спільнот дозволило, за оцінкою німецьких учених, звільнити громади-члени від рутинних управлінських завдань, виконання яких згідно із законом вони взяли на себе [8].

Виділяють 4 найбільш поширені форми міжмуніципального співробітництва в країнах Європи: неформальне міжмуніципальне співробітництво, яке не потребує юридичного оформлення; слабо формалізоване міжмуніципальне співробітництво, яке може базуватися на угодах або контрактах; міжмуніципальне співробітництво у сфері діяльності комунальних підприємств (стосується головним чином менеджменту публічних послуг технічного характеру: водозабезпечення, утилізація відходів, водовідведення, інфраструктури або комунальних закладів – культурні установи, спортивні об'єкти, центри охорони здоров'я); міжмуніципальне співробітництво як модель інтегрованого територіального співробітництва (про що йшлося вище) [8].

У Бельгії з ініціативи міністерства внутрішніх справ у 1975 р. чисельність муніципалітетів була скорочена з 2 359 до 596, у Данії після реформи 1962-1970 рр. замість 86 міських та 1 300 сільських комун було створено 275 муніципалітетів [23, с. 7].

У Швеції законодавство про місцеве самоврядування 1862 р. встановлювало кількість сільських комун на рівні 2 400. Крім того, існувало 90 комунміст і 10 комунчопінгів, що являли собою дещо середнє між містом і сільською комуною. Процеси урбанізації призвели до того, що невеликі сільські комуні ставали зовсім малонаселеними, тому у 1946 р. риксдаг прийняв принципове рішення про реформування комун, яке набрало чинності у 1952 р. У підсумку злиття передбачалося довести середню чисельність населення комун до 3 тис. осіб. Реформа торкалася лише сільських комун, кількість яких знизилася від 2 282 до 816, а середня чисельність населення зросла з 1,5 до 4,5 тис. осіб [23, с. 8].

У Латвії Закон «Про адміністративно-територіальну реформу» був прийнятий 21 жовтня 1998 р., метою реформи визначалося створення адміністративних територій, які управляються муніципальними і регіональними органами влади, здатними сприяти економічному розвитку задля забезпечення надання якісних послуг населенню цих територій. Закон передбачав проведення

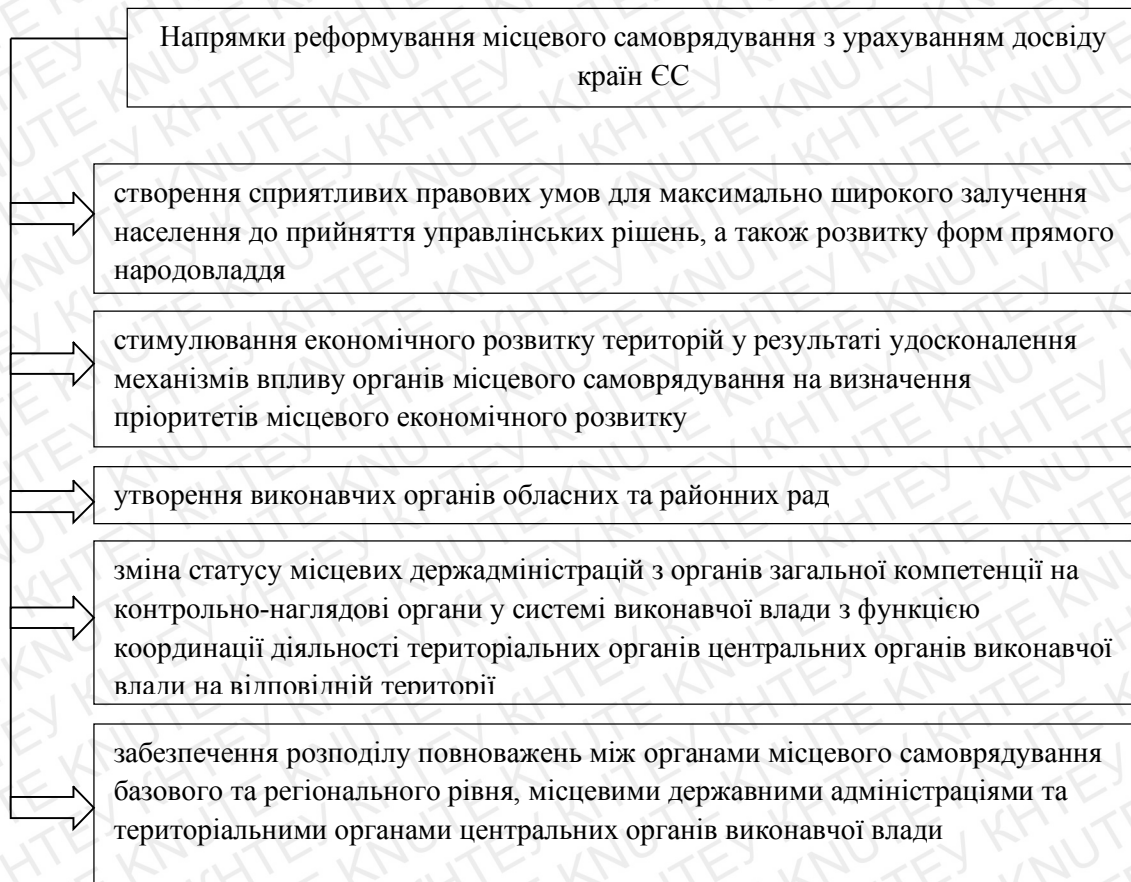


реформи в два етапи до 30 листопада 2004 р.: на I-му етапі (до 31 грудня 2003 р.) передбачалось здійснення об'єднання територіальних громад на добровільній основі; на II-му етапі планувалося визначити межі регіонів урядом. Проте, протягом шести років було утворено лише 26 об'єднаних громад, або менше 5%. Головною причиною невдачі першого етапу реформ, на думку латвійських політиків, стала відсутність дієвих механізмів заохочення та державної підтримки перетворень «знизу». Такі механізми фактично почали запроваджуватися з осені 2005 р., а їх правовою основою стали зміни і доповнення до Закону про адмінтерреформу, схвалені Сеймом Латвії 14 жовтня 2005 р. [23, с. 9].

Необхідність подібної перебудови територіальних меж діяльності місцевих органів обумовила появу двох основних концепцій, які умовноотримали назву «функціональної» та «органічної». Прихильники першої виходять з того, що сучасні комуни не можуть забезпечити багато функцій комунального управління, зокрема ті з них, які породжені науково-технічним прогресом, новими соціально-економічними та суспільними потребами. У цьому зв'язку вони пропонують, не торкаючись сучасних місцевих структур, створити мережу організацій міжкомунального співробітництва у формі публічно-правових установ, поклавши на них функції, які здійснюють чи мають здійснювати нинішні комуни. [9].

Таким чином, діюча в Україні система організації влади на місцевому рівні потребує вдосконалення відповідно до загальноприйнятих європейських принципів, закладених у Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема принципу субсидіарності, який полягає в наділенні найближчих до людини ланок влади максимальними за даних умов повноваженнями [14].

Врахування європейського досвіду реформування місцевого самоврядування в напрямку децентралізації влади в Україні, враховуючи положення Угоди про Асоціацію з ЄС, має передбачати наступні кроки [11] (рис. 3.1).



**Рис. 3.1. Основні напрямки реформування системи місцевого самоврядування з урахуванням досвіду європейських країн [40]**

Наведені на рис. 3.1 напрямки реформування системи місцевого самоврядування мають враховувати формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Таким чином, на основі проведеного аналізу, можна визначити такі основні напрямки подальшого розвитку інституційної та системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні з урахуванням досвіду країн ЄС: 1) децентралізація публічної влади (зокрема, розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування на основі принципів повсюдності місцевого самоврядування, субсидіарності, правової, організаційної та фінансової його спроможності); 2) запровадження повноцінного самоврядування на рівні областей і районів (у тому числі, шляхом створення їх

власних виконавчих органів); 3) ліквідація місцевих державних адміністрацій і запровадження посади уповноваженого державою на здійснення нагляду за законністю та представництва інтересів держави; 4) підвищення відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальним громадами та забезпечення змінюваності головних представників громади (шляхом скорочення строку повноважень місцевих рад і голів громад); 5) проведення комплексного реформування адміністративно-територіального устрою держави (у тому числі, визначення як базового, так і проміжного та регіонального рівнів самоврядування тощо).

### **3.2. Напрями удосконалення системи місцевого самоврядування України**

Сучасний етап побудови демократичної, соціально-правової держави з врахуванням глобальних змін неможливий без реорганізації системи місцевого самоврядування. Пріоритетним напрямком державної політики є забезпечення якісного та ґрунтового розвитку регіонів як важливих складових економіки країни [5].

Децентралізація та прозорість діяльності органів місцевого самоврядування сьогодні вже вийшла за рамки звичайного бажання покращити публічне управління, а стала гострою необхідністю а передумовою виходу з кризи в Україні. На початку 2015 року було прийнято Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», одним з пунктів якої є децентралізація та реформа державного управління [7].

В реально-діючій та чіткій системі місцевого самоврядування зосереджений вагомий потенціал, що за умови адміністративного реформування здатний створити самоврядні інститути суспільства України на противагу існуючому державному управлінні [7]. Продумана до дрібниць адміністративна політика держави має стати фундаментом для формування правової держави та громадянського суспільства в Україні.



До головних проблем адміністративно-територіального устрою країни, що зумовлюють необхідність реформування місцевого самоврядування, належать:

- занадто велика кількість адміністративно-територіальних одиниць як базового, так і районного рівнів. Від цього ефективність управління територіями відчутно знижується. Більшість міст, сіл та селищ не мають достатньо ґрунтового економічного потенціалу задля свого розвитку. А це не відповідає європейським тенденціям, відповідно до яких адміністративні територіальні утворення мають мати достатній інституційний, кадровий та фінансово-економічний потенціал задля забезпечення соціально-економічного розвитку та достатнього рівня надання населенню суспільних послуг [5];

- деградація розселення у селах та високі темпи депопуляції населення у малих сільських радах. З 1991 року до 2017 року в Україні сільське населення скоротилось на 2,5 млн осіб, а кількість сільських населених пунктів зменшилась на 348 одиниць. Та водночас, число сільських рад збільшилась на 1067 одиниць. Половина територіальних громад має населення менше 3 тис. осіб, у 4,8 тис. громад (це 40 % від заг. кількості) мешкає менше 1 тис. осіб, а у більше ніж 1,1 тис. чи 9,4 % сільських громад проживає менше 500 осіб. У більшості ще не створені виконавчі органи сільських рад, також немає бюджетних установ та комунальних підприємств. Тому можливості самоврядуванню повномірно реалізувати свої функції обмежені у таких громадах. І в результаті в селах, містах та селищах з малою кількістю населення відбувається неефективне витрачання ресурсів на забезпечення функціонування органів самоврядування [74];

- часто статус адміністративно-територіальних одиниць не відповідає їхньому ресурсному, кадровому та організаційному потенціалу. Більшість сільських громад є дотаційними, а публічні послуги або відсутні взагалі або надаються на низькому рівні. Дотаційність 5,4 тис. бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 %, а 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету. І лише 5 % сільських

громад можна вважати самодостатніми, тобто такими, що здатні забезпечувати поступовий соціально-економічний розвиток власної громади [55];

- ієрархічно неупорядкована та складна структура адміністративно-територіального устрою. Це наявні в складі адміністративно-територіальних одиниць інші одиниць цього ж рівня, розривність території, наявність 5 анклавів та ексклавів; віддаленість та нерівномірна доступність до адміністративного центру певних адміністративно-територіальної одиниці [31];

- законодавчо неврегульований правовий статус адміністративно-територіальних одиниць: відсутня єдина система та порядок віднесення населених пунктів до категорій міст сіл та селищ; відсутні чіткі критерії для утворення районів та районів у містах, а такі адміністративно-територіальні одиниці як сільрада, селище міського типу, селищна та міська рада є пережитком минулого [24];

- у багатьох випадках відсутні чітко визначені межі адміністративно-територіальних одиниць або встановлення частини меж без врахування місцевих географічних та інших факторів, відсутність картографічних матеріалів [4];

Держава повинна відмовитись від тотального контролю над суспільством. Вона може втручатися у приватну ініціативу та сферу приватного життя лише у випадку реальної необхідності забезпечення інтересів суспільства [2, ст. 10]. Але і ця необхідність має регулюватися. Щоб досягнути цю мету, потрібно підвищити рівень прозорості діяльності та публічності органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, та відповідальності посадових осіб цих органів.

За всі роки становлення українського місцевого самоврядування науковці та практики називають його дві основні проблеми: нечіткість формування повноважень та відсутність достатнього фінансування [7].

Значним поштовхом для демократизації суспільства стало закріплення статусу місцевого самоврядування на конституційному рівні, а саме стаття 7 Конституції визначає, що в Україні місцеве самоврядування визнається та

гарантується. Самоврядуванню присвячений також і XI розділ КУ. На основі конституційних норм був прийнятий ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [6], і цю сферу законодавства суттєво наблизила до європейських стандартів ратифікація Європейської хартії [6]. З однієї сторони, в умовах закріплених багатьох прав і свобод законодавчо, місцеве самоврядування має ґрунтовну правову основу для розвитку та всебічного функціонування самоврядування.

Ще однією проблематичною ланкою місцевого самоврядування є економічне становище, що побудоване на цьому ж законодавстві, а саме про джерела фінансування, витрати та ступінь їх розмірності. Бюджетний кодекс України та ключовий закон про місцеве самоврядування вказує, що основними надходженнями до місцевих бюджетів є податки, трансферти та доходи з власних джерел. А надходження ці формуються наступним чином: відповідно до статті 60 ч.1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»[1] територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження [3]. Звичайно банки, торгові організації і тому подібне можуть приносити непоганий прибуток, але тільки за умови вигідних економічних особливостей місцевості, ринкових умов та інших сприятливих чинників. Та зазвичай ряд факторів не дозволяють наповнити валову частину місцевого бюджету. Наприклад, не всі регіони мають розвинені ринки нерухомості, трудові ринки чи багаті природні ресурси. А низька платоспроможність жителів громад, тобто споживчий ринок не стимулює підприємницьку діяльність. Це є ще однією проблемою місцевого самоврядування, оскільки розвинені та



прибуткові підприємства є основою наповнення бюджетів громад, які мають бути створенні після процесу децентралізації. І ця система місцевого самоврядування потребує реформування [7].

Розкривши економічну проблематику діяльності самоврядування, є ще одне важливе питання організаційно-правового характеру відносин з державною мовою йде про взаємне делегування повноважень. Делегування повноважень – це тимчасова передача повноважень чи функцій зі збереженням права у делегуючого суб'єкта на повернення до власного виконання [5]. Разом з тим суб'єкт має право контролювати стан виконання делегованих повноважень та функцій, наслідки виконання. Також може здійснювати фінансування реалізації предмету делегування чи передавати необхідні для цього ресурси чи об'єкти.

Право делегування для органів місцевого самоврядування закріплене на законодавчому рівні, а саме стаття 44 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». Також Конституція України передбачає статтею 143 можливість надання органам самоврядування повноважень органів виконавчої влади [3]. Місцеве самоврядування з питань здійснення повноважень виконавчої влади за цим законом підконтрольне відповідним органам тієї ж виконавчої влади. Сьогодні процес делегування повноважень від виконавчої влади до місцевого самоврядування потребує удосконалення. Рішення про делегування має вигляд закону, а дотримання норм закону є загальнообов'язковим, і його невиконання не можна виправдати навіть таким фактором, що виконання суперечить інтересам суб'єктів місцевого самоврядування, а саме територіальних громад. Цим самим порушується принцип законності [6].

Конституційні положення про гарантування в Україні місцевого самоврядування підкреслюють, що питання та проблеми територіальної громади повинні вирішувати виключно самою громадою чи органами місцевого самоврядування, але аж ніяк не державною владою. Виключенням можна вважати проблеми місцевого рівня, що вийшли на державний рівень.

Отже, до проблемних питань місцевого самоврядування, що потребують нагального вирішення варто віднести такі:

- визначення територіальної основи для повноцінної діяльності органів місцевого самоврядування, що здатні забезпечити належну якість та доступність публічних послуг, що за Законом надаються органами самоврядування, і, звичайно, необхідної ресурсної бази для цього;
- забезпечення гідних матеріальних, організаційних та фінансових умов для здійснення місцевим самоврядуванням власних та делегованих повноважень [7];
- чітке розмежування повноважень органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади за принципом субсидіарності на різних рівнях адміністративно-територіального устрою [3];
- запровадити механізм державного контролю щодо дотримання у діяльності органів місцевого самоврядування засад Конституції та законів України.

Метою реформування системи місцевого самоврядування в частині організаційно-економічного механізму його функціонування, є розвиток ініціативності, реалізацію якої підкріплено механізмами державно-приватного партнерства, кооперації, консолідації, співробітництва тощо.

Визначальним кроком на шляху інституціональної модернізації місцевого самоврядування є упорядкування системи та структури органів місцевої влади за функціональним принципом. Цей процес надзвичайно складний за своїми соціальними наслідками: очікування звільнення для посадовців, невпевненість у завтрашньому дні, а відтак страх і протидія з їхнього боку. Але досвід країн розвиненої демократії доводить, що зволікання з оптимізацією управління на місцевому рівні - це лише більші проблеми і суттєве збільшення собівартості адміністративно - територіального реформування в майбутньому.

Принципи удосконалення системи місцевого самоврядування відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» представлені на рис.3.2.

**Принципи удосконалення системи місцевого самоврядування відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»**

|   |                                                                                                                                                                                                                       |
|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| → | <i>Чесні вибори, громадське представництво та партисипація, з метою забезпечення реальної можливості громадян брати участь у вирішенні місцевих справ.</i>                                                            |
| → | <i>Чутливість - відповідне реагування органів місцевої влади на законні очікування та потреби громадян.</i>                                                                                                           |
| → | <i>Ефективність і результативність, найбільш раціональне використання ресурсів місцевої громади.</i>                                                                                                                  |
| → | <i>Відкритість і прозорість, забезпечення публічного доступу до офіційної інформації з метою розуміння місцевою громадою, яким чином здійснюється управління суспільними справами.</i>                                |
| → | <i>Верховенство права, з метою забезпечення справедливості та політичної нейтральності місцевої влади у своїй діяльності.</i>                                                                                         |
| → | <i>Етична поведінка - переважання суспільних інтересів над приватними.</i>                                                                                                                                            |
| → | <i>Компетентність та спроможність. Забезпечення професійного виконання обов'язків представниками та посадовими особами місцевого самоврядування.</i>                                                                  |
| → | <i>Інновації та відкритість до змін - застосування нових підходів та практик в управлінській діяльності.</i>                                                                                                          |
| → | <i>Надійний фінансовий менеджмент, забезпечення ощадливого та продуктивного використання публічних фінансів та інших матеріальних ресурсів.</i>                                                                       |
| → | <i>Сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, з метою врахування інтересів майбутніх поколінь щодо збереження національної (місцевої) культурної спадщини та навколишнього природного середовища.</i> |

**Рис. 3.2. Основні принципи удосконалення системи місцевого самоврядування відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [64]**

Варто додати, що важливого значення набуває можливість ефективно впровадити заходи децентралізації на місцевому рівні. Тому процеси децентралізації в напрямку підвищення ефективності місцевого самоврядування мають збільшити його інституційний потенціал.

Манзя М. відзначає, що в Україні є певний досвід співпраці органів місцевого самоврядування з населенням у процесах розробки та ухвалення найважливіших рішень щодо життя територіальної громади. Саме за допомогою залучення громадян до процесу взаємодії з органами влади і місцевого самоврядування можна забезпечити їх реальний вплив на прийняття управлінських рішень, які можуть суттєво покращити життєдіяльність громади. У цьому процесі органи місцевого самоврядування беруть безпосередню участь. Однак, самоорганізація у територіальні громади не стала постійною практичною складовою для всіх органів місцевого самоврядування в Україні



[14, с. 177]. На думку Скрипнюка О., в умовах політичної нестабільності України при впровадженні децентралізації можлива поява нових або загострення існуючих негативних тенденцій у розвитку держави й суспільства, зокрема [16, с. 23]:

- поглиблення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських настроїв у окремих регіонах;
- посилення сваволі чиновників та місцевих еліт і зростання незадоволення населення регіонів владою, включаючи центральну, яка демонструватиме неспроможність захистити інтереси та права регіональних громад;
- небезпека відцентрових тенденцій через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами [16, с. 24].

Головна мета модернізації місцевого самоврядування в Україні має відповідати стратегічному завданню - створенню та підтримці сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, наданню жителям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Конкретні заходи з інституціонального вдосконалення системи місцевого управління мають ґрунтуватися на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування владних інституцій у демократичній, соціальній, правовій державі, серед яких ключове значення мають такі:

- пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів місцевого самоврядування;
- незалежність здійснення їхніх функцій та повноважень від виконавчої, законодавчої і судової влади у межах, визначених Конституцією і законами України;
- здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, насамперед, з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності управлінської діяльності на місцях;

- відповідальність органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадою та окремими громадянами, права яких були порушені;
- запровадження механізму контролю за функціонуванням місцевої влади з боку суспільства через громадянські інститути та засобами прямої демократії;
- принципи ефективності, відкритості та доброчесності в роботі органів та посадових осіб місцевого самоврядування [8].

Успіх інституціонального реформування місцевого самоврядування неможливий без активної участі самих місцевих посадовців у цьому процесі. Із метою ефективного залучення усіх посадовців до процесу модернізації системи місцевої влади необхідно, насамперед, забезпечити конституційне право громадян щодо рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Можливість конкурсного відбору на посади керівників державних адміністрацій не передбачена чинним законодавством.

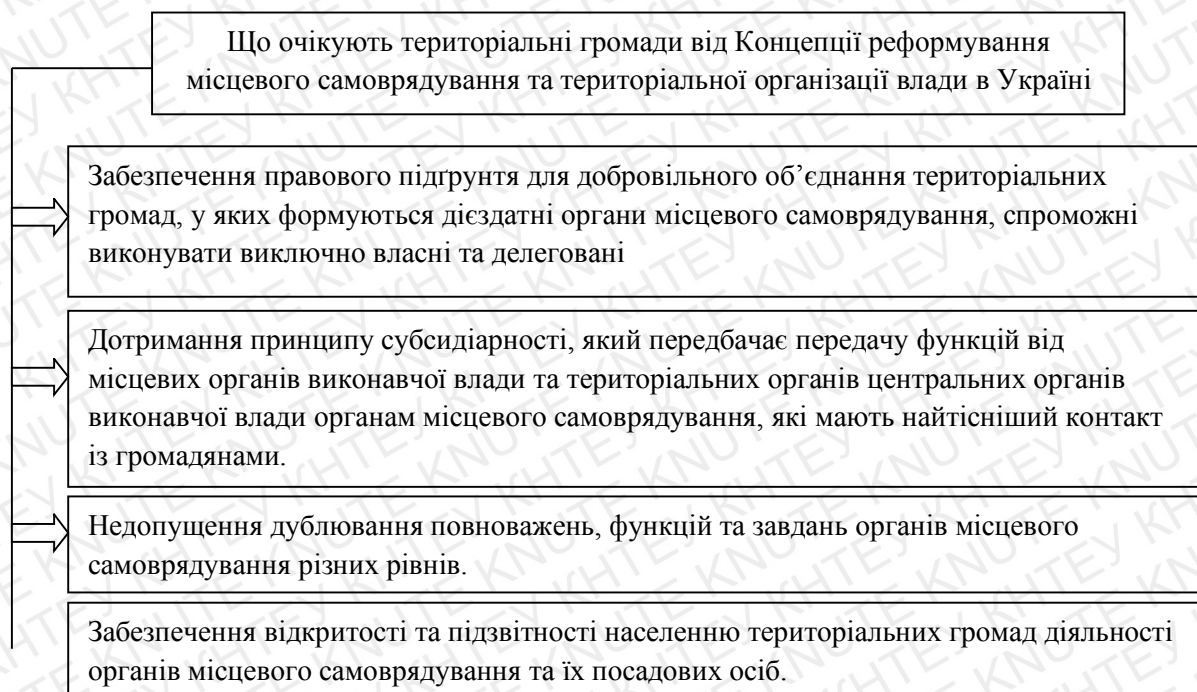
Започаткована реформа місцевого самоврядування є довгоочікуваною відповіддю на запит суспільства, яке потребує вироблення нової управлінської ідеології, спрямованої на оновлення адміністративної культури, формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам. Безумовно, реформа місцевого самоврядування не матиме успіху без удосконалення адміністративно-територіального устрою держави. Відповідно розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) [9].

Досягнення зазначеної мети планується здійснити насамперед за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як Метою Концепції стало 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 [9].

У Концепції зазначено, що через значну подрібненість територіальних громад в Україні, органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Удосконалення потребує система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування й місцевими органами виконавчої влади (рис. 3.3).







### **Рис. 3.3. Очікування територіальних громад від Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні**

Тобто дана Концепція передбачає оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності, децентралізації та враховує кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал і ресурси органів місцевого самоврядування різного рівня.

Структурні зміни не є втратами повноважень, вони дають оптимально залучати ресурси, що використовуються місцевими органами влади, що не тільки не втрачає свого центрального значення, а навпаки, отримує модель стійкого економічного зростання [6].

Відповідно, метою адміністративно-територіальної реформи має бути утворення на базовому рівні адміністративно-територіальних одиниць, спроможних до виконання своїх повноважень.

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

- наявності ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування;
- регіонального розвитку;
- охорони навколишнього природного середовища;
- розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування;
- професійно-технічної освіти;

- надання високоспеціалізованої медичної допомоги;
- розвитку культури, спорту, туризму [9].
- удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією;
- визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень;
- утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами;
- ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України [9].
- надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;
- визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;
- надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;
- надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;

- підвищення прозорості й ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;

- визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;

- надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад;

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



### **Висновки до розділу 3**

Таким чином, діюча в Україні система організації влади на місцевому рівні потребує вдосконалення відповідно до загальноприйнятих європейських принципів, закладених у Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема принципу субсидіарності, який полягає в наділенні найближчих до людини ланок влади максимальними за даних умов повноваженнями [14].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) [9].

Досягнення зазначеної мети планується здійснити насамперед за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як Метою Концепції стало визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінно-го 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 [9].

Тобто дана Концепція передбачає оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності, децентралізації та враховує кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал і ресурси органів місцевого самоврядування різного рівня.

Відповідно, метою адміністративно-територіальної реформи має бути утворення на базовому рівні адміністративно-територіальних одиниць, спроможних до виконання своїх повноважень.

## ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Отже, за результатами проведеного дослідження можемо сформулювати такі висновки і пропозиції:

Було визначено, що місцеве самоврядування як одна з передбачених статтею 5 Конституції України форм народовладдя є специфічною формою реалізації останнього. Воно характеризується, по-перше, наявністю особливого суб'єкта - територіальної громади, тобто жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, яка здійснює самоврядні функції безпосередньо та через представницькі органи, і по-друге, тим, що органи місцевого самоврядування не входять до механізму державної влади, а займають особливе місце у політичній системі. до того ж визнання у статті 7 основного закону місцевого самоврядування однією з фундаментальних засад конституційного ладу суспільства і держави означає необхідність встановлення демократичної, децентралізованої, самостійної системи управління, наділеної владними повноваженнями для вирішення питань місцевого значення.

У ході дослідження розглянуто напрямки формування системи місцевого самоврядування в Україні:

- формування об'єднаних громад базового рівня адміністративно-територіального устрою України;
- створення нових районів, які вирішуватимуть лише те, що відноситься до компетенції району: комунальна власність, вторинна медицина, школи-інтернати і т.д.
- області. Межі областей мінятися не будуть. Області перейменують в регіони. Змін зазнає лише форма управління.

Метою формування системи місцевого самоврядування є, передусім, забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів.

Було виявлено основні передумови розвитку системи місцевого самоврядування в Україні. До них відносяться історичні передумови, політико-правові, соціально-демографічні та фінансово-економічні. Вплив історичних передумов виявляється у тому, що система місцевого самоврядування в Україні є дуже молодою і почала формуватися лише з 1991 року. Політико-правові передумови окреслюються наявною нормативною базою, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування. Соціально-демографічні передумови визначаються чисельністю населення та напрямками демографічної політики. Фінансово-економічні передумови виражені механізмами фінансового забезпечення місцевих бюджетів, справлянням місцевих податків та зборів в Україні. В цілому вплив наведених передумов мав негативний характер упродовж останніх 25 років, оскільки реформування системи місцевого самоврядування відбувалося в ситуації перманентної економічної кризи, політичної дестабілізації в країні, зниженні чисельності населення.

Проаналізовано тенденції розвитку системи місцевого самоврядування в Україні. Станом на 01.10.2018 р. уже створено 838 об'єднаних територіальних громад. У 2016 році кількість об'єднаних територіальних громад зросла на 207 од. і склала 366 од. Обсяги площі території об'єднаних територіальних громад у 2016-2018 рр. зростали дуже стрімкими темпами. Станом на 01.10.2018 р. налічувалося 3839 територіальних громад, які створили об'єднані територіальні органи. У 2016 році кількість територіальних громад, які створили відповідні об'єднані територіальні органи, зросла на 954 од. і склала 1759 од. Упродовж 2017-го року кількість територіальних громад, які створили відповідні об'єднані територіальні органи, зросла на 1378 од. і склала 3137 од. У 2016 році площа об'єднаних територіальних громад зросла на 51,4 тис.кв.км, у 2017 році - на 76,7 тис.кв.км, а у 2018 році – на 37,4 тис.кв.км. Зростання площі територіальних громад зумовлене тим фактом, що упродовж 2016-2018 поступово зростала кількість більш компактно розташованих територіальних громад. Це зумовлено зниженням середньої кількості територіальних громад в межах одного об'єднання.



Дослідивши європейський досвід реформування системи місцевого самоврядування, було визначено, що Францією та Польшею використовується функціональна концепція, яка полягає у створенні комун. В Іспанії та Італії у створенні синдикатів (об'єднання комун), яким держава гарантує більш сприятливий режим надання інвестиції, ніж комунам. Договірні: відносини викликають диктат центру і забезпечують баланс інтересів усіх громадян. В німеччині створені адміністративні спільноти для муніципальної взаємодії. У Бельгії та Данії після реформ замість комун були створені муніципалітети.

На основі проведеного аналізу у роботі запропановані основні напрямки удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням досвіду країн ЄС: 1) децентралізація публічної влади (зокрема, розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування на основі принципів повсюдності місцевого самоврядування, субсидіарності, правової, організаційної та фінансової його спроможності); 2) запровадження повноцінного самоврядування на рівні областей і районів (у тому числі, шляхом створення їх власних виконавчих органів); 3) підвищення відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальним громадами та забезпечення змінюваності головних представників громади (шляхом скорочення строку повноважень місцевих рад і голів громад); 4) проведення комплексного реформування адміністративно-територіального устрою держави (у тому числі, визначення як базового, так і проміжного та регіонального рівнів самоврядування тощо).

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрієвський, Т. Децентралізація - запорука процвітання / Т. Андрієвський // Вісник міністерства доходів і зборів України. - 2014. - №36. - С. 46-47
2. Астапова Т. О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Астапова Тетяна Олександрівна ; Харк. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентові України. – Х., 2010. – 20 с.
3. Атаманчук Н.І. Місцеві податки і збори в Україні: сучасний стан та перспективи реформування / Н.І. Атаманчук // Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2015. - №31. – С. 102-108
4. Борзенкова О.Д. Роль місцевих податків і зборів в формуванні місцевих бюджетів України / О.Д. Борзенкова // Економіка: реалії часу, 2015. - №5. – С. 18-23
5. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні [Текст] / М. Баймуратов // Віче. - 2015. - № 12. - С. 16.
6. Байрак С. О. Місцеве самоврядування як інститут демократичної держави [Текст] / С. О. Байрак // Науковий вісник Волинського національного університету імені Л.Українки. Серія : Міжнародні відносини. - 2010. - № 26. - С. 83.
7. Бак Н.А. Місцеве оподаткування в Україні: стан і перспективи: посилення дієвості / Н.А. Бак // Економіка: реалії часу, 2017. - №1. – С.13-18
8. Батанов О. В. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: аксіологічні та онтологічні аспекти / О. В. Батанов // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». - 2015. - № 1(11) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15bovtoa.pdf>.

9. Батанов О. Розвиток конституційного законодавства про статус територіальних громад в Україні: доктринальні та прикладні аспекти [Текст] / О. Батанов // Віче. - 2015. - № 12. - С. 18-22.

10. Буцька О. Ю. Місцеві податки і збори в умовах законодавчих змін бюджетно-податкової політики України / О. Ю. Буцька // Економіка, 2013. - №9. – [електронний ресурс] – режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2301>

11. Бюджетний кодекс [Електронний ресурс].- режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.

12. Власюк, О.С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні / О.С. Власюк // Регіональна економіка. - 2015. - №1. - С. 5-18

13. Ворона П. В. Теоретико-методологічні засади організації місцевого самоврядування в Україні [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 "Міське самоврядування" / Петро Васильович Ворона ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К., 2013. - С.14.

14. Ворона П. Міське самоврядування України в контексті розвитку представницької влади [Текст] : монографія / Петро Ворона ; Вищий навч. закл. Укоопспілки "Полтав. ун-т економіки і торгівлі". - Полтава : ПУЕТ, 2012. - С.111.

15. Гордєєв О. К. Забезпечення сталого місцевого розвитку: підходи, принципи, складові [Електронний ресурс] / О. К. Гордєєв // Державне будівництво. – 2012. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/index.html>. – Назва з екрану.

16. Глухова В.І. Місцеві податки та збори як складова фінансових ресурсів регіону / В.І. Глухова та ін. // Вісник КНУ імені Михайла Остроградського, 2014. - № 2 (67). Частина 1. – С. 152-155

17. Голосніченко І. П. Розвиток місцевого самоврядування та його роль в управлінні комунальною власністю [Текст] / І. П. Голосніченко, Д. І.



Голосніченко, Р. О. Денчук // Вісник Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут". Політологія. Соціологія. Право / НТУУ "КПІ, Ф-т соціології і права. - К., 2012. - № 1 (13). - С. 130.

18. Гулак Л. С. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / Л. С. Гулак // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки. - 2014. - № 801. - С. 40-45.

19. Європейська хартія місцевого самоврядування: Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985 [електронний ресурс] – режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

20. Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/public/File/2015\\_analit/reformaATU.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_analit/reformaATU.pdf) – Назва з екрану.

21. Звіт про виконання ДБУ за 2017 р. – [електронний ресурс] – режим доступу: [www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua)

22. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

23. Камінська Н.В., Бойко Г.В. Еволюція місцевого та регіонального самоврядування в умовах розвитку європейської демократії // Архіви України. - 2014. - №4-5(292-203). - С.79

24. Козирєв П. Місцеве самоврядування - найбільший здобуток незалежності України [Текст] / П. Козирєв // Віче. - 2011. - № 23. - С. 11.

25. Корнієнко М. Місцеве самоврядування: системний аналіз [Текст] / М. Корнієнко // Право України. - 2013. - № 3-4. - С. 349.

26. Крегул Ю., та ін. Реформування місцевого самоврядування в Україні / Ю. Крегул, В. Батрименко // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право, 2016. – № 1. – С. 17–27

27. Кресіна, І. Перспективи децентралізації влади у контексті регіональної політики України. Чи йдемо в Європу? І. Кресіна, О. Стойко // Публічне право. - 2015. - №2. - С. 12-17

28. Кулинич П. Право сільської громади на землю в контексті адміністративно-територіальної реформи [Текст] / П. Кулинич // Віче. - 2015. - № 14. - С. 14.

29. Кучабський О., та ін. Розвиток системи місцевого оподаткування в Україні / О. Кучабський, М. Гончаренко // Держава і ринок, 2014. - №2. - с. 122-126

30. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / [А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] – К. : – 2017. – 110 с.

31. Лис Б. А. Місцеве самоврядування: сучасний стан та перспективи розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.rusnauka.com/7\\_NMIW\\_2009/Economics/42124.doc.htm](http://www.rusnauka.com/7_NMIW_2009/Economics/42124.doc.htm) – Назва з екрану.

32. Литвиненко І. Історичні традиції становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні / І. Л. Литвиненко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. - 2002. - № 1. - С. 45. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap\\_2002\\_1\\_10.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap_2002_1_10.pdf)

33. Любченко П. М.Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування / П. М. Любченко, О. А. Смоляр // Державне будівництво та місцеве самоврядування, 2015. – № 29. – С. 18–31.

34. Манзя М. Шляхи реформування системи місцевого самоврядування України в умовах трансформаційних змін в Україні / М. Манзя // Державне управління та місцеве самоврядування, 2016. – № 2. – С. 176–182.

35. Матвієнко А. С. Правове регулювання реформування територіальної влади в Україні на сучасному етапі [Текст] / А. С. Матвієнко // Держава і право : зб. наук. праць / Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. - К., 2014. - Вип. 65 : Юридичні і політичні науки. - С. 316.

36. Мельничук А. Децентралізація влади: реформа №1 [аналітичні записки]. / А. Мельничук, П. Остапенко. – К.: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О. – 2016. – 35 с.

37. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / Кол. авт.; за заг. ред. Р. М. Плюща. – К.: РІДНА МОВА, 2016. – 744 с.

38. Носова В. М. Проблема становлення і розвитку муніципального процесу в Україні [Текст] / В. М. Носова // Держава і право : збірник наукових праць / Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України. - К., 2010. - Вип. 48 : Юридичні і політичні науки. - С. 210.

39. Податковий кодекс України [Електронний ресурс].- режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

40. Покатаєв П.С. Організаційно-економічні аспекти сучасного стану місцевого самоврядування в Україні / П.С. Покатаєв, Ю.П. Козаченко // Інвестиції: практика і досвід. - 2014.- №11. - С. 116-120

41. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 листопада 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

42. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

43. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

44. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

45. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV [Електронний ресурс] .– Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/93-15>

46. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>



47. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.

48. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.

49. Прокопенко Л. Л. Досвід реформування місцевого управління в країнах Європейського Союзу / Л. Л. Прокопенко // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 4. – С. 93–101.

50. Проць Н.В. Сутність та фінансова роль місцевих податків та зборів в умовах реформування бюджетного та податкового законодавства / Н.В. Проць // Глобальні та національні проблеми економіки, 2016. - №13. – С. 536-541

51. Пухтинський М. Реформа місцевого самоврядування - це концепція плюс політична воля [Текст] / М. Пухтинський // Віче. - 2015. - №13-14. - С.37.

52. Руснак Б.А. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика / Б.А. Руснак // Посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів]. - Одеса, 2011. - С.309.

53. Селіванов, А. Децентралізація державного управління має за мету інтереси народу / А. Селіванов // Голос України. - 2014. - 17 черв.- С.6

54. Сербан, Ф.І. Федералізація чи децентралізація. Виклики часу / Ф.І. Сербан // Юридична наука. - 2015. - №1. - С. 7-14

55. Серьогіна С. Г. Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні / С. Г. Серьогіна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 26. – С. 3–15.

56. Серьогін С.М. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні / С.М. Серьогін, Н.Т. Гончарук // Аспекти публічного управління. - 2015. - №4. - С. 111-120

57. Семенець Р.М. Роль місцевих податків та зборів у формуванні доходів місцевих бюджетів в умовах сьогодення / Р.М. Семенець // Фінансове право, 2014. - №1. - С. 667-671

58. Сидорчук, М. Децентралізація влади: чого очікувати вищій освіті?/ М. Сидорчук // Освіта. - 2014.- №24/25. - С. 6-7

59. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика [Електронний ресурс] / О. Скрипнюк // Віче : громадсько-політичний і теоретичний журнал. - 2015. - № 12. - С. 22-24.

60. Сухорукова А. Шляхи вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних організацій [Текст] / А. Сухорукова // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. - 2008. - Вип. 14. - С.344.

61. Толкачова І. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні / І. А. Толкачова // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. - 2015. - № 4. - С. 75-79

62. Ткачук .А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції / А.Ткачук. - К.: Логос, 2015. - 124 с.

63. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук. - К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. - 80 с.

64. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством [...] Україна, Європейський Союз, Євратом [...]; Угода, Список, Міжнародний документ від 27.06.2014 - [Електронний ресурс] .- Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011).

65. Фролов О.О. Сутність принципів місцевого самоврядування / О.О. Фролов // Право та Інновації, № 4 (12) 2015 - С. 51-56



66. Хуснутдінов О. Місцеве самоврядування : історія та сучасність [Текст] / О. Хуснутдінов // Зовнішні справи. - 2010. - № 3-4. - С. 12-15. - № 5-6. - С. 33.
67. Юркевич, І. Децентралізація та реформування місцевого самоврядування в Україні / І. Юркевич // Актуальні проблеми правознавства, 2017. – № 3. – С. 100–104.
68. Ярошевич Н.Б. Шляхи збільшення доходної бази місцевих бюджетів в Україні / Н.Б. Ярошевич, О.Я. Липа // Збірник науково-технічних праць Національного лісотехнічного університету України, 2014. – №10. – С. 278–282.
69. Ярошенко І. В. Проблемні питання реалізації реформи децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / І. В.Ярошенко, І. Б. Семигуліна. – Режим доступу: [http://www.problecon.com/pdf/2015/4\\_0/177\\_187.pdf](http://www.problecon.com/pdf/2015/4_0/177_187.pdf) – Назва з екрану.
70. The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.coe.int/t/dgap/local-democracy/strategy\\_innovation/Strategy\\_Brochure\\_E.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/local-democracy/strategy_innovation/Strategy_Brochure_E.pdf).
71. Дані державної служби статистики України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)
72. Офіційний сайт ВРУ [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
73. Реформа децентралізації / Урядовий портал [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>
74. Державна казначейська служба України / Виконання бюджетів [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593;jsessionid=B65BFDB93E2EA93179F41014C176246E>
75. Пінчук К.Г. Європейський досвід реформування системи місцевого самоврядування / К.Г. Пінчук // Зб. наук. ст. студ. заоч. форми навч. - К.:КНТСУ, 2018. - С. 266