

**ЗАКЛАД ВИЩОЇ ОСВІТИ
«МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА»**

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

МОСКАЛЬ ДЕНИС ДЕНИСОВИЧ

УДК 342.92

ДИСЕРТАЦІЯ

**РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ Й ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ
ЗАСАДИ**

Подається на здобуття наукового ступеня **кандидата юридичних наук**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Д.Д. Москаль

Науковий керівник – **Оленєв Дмитро Геннадійович,**
доктор педагогічних наук, доцент

Ужгород – 2024

АНОТАЦІЯ

Москаль Д.Д. Розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України: адміністративно-правові засади. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2024.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що виявляється в розкритті адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України.

Констатовано, що сучасний інститут розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування ґрунтується на конституційному фундаменті, який включає загальну та спеціальну складові. Доведено, що до загальних складових відносяться норми Конституції України, які визначають вимоги до застосування адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, а саме: 1) норми-принципи організації та здійснення публічної влади в Україні; 2) норми-принципи про конституційне регулювання органів місцевого самоврядування в Україні; 3) норми, які спрямовано на регламентацію діяльності органів місцевого самоврядування; 5) норми, які забезпечують функціонування виконавчої влади; 6) норми, що встановлюють державні гарантії місцевого самоврядування. До спеціальних складових відносять адміністративно-правові засади розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, які формуються норми Конституції, що встановлюють інститут делегованих

повноважень і регулюють відносини які безпосередньо пов'язані з наданням та реалізацією таких повноважень.

Виділено такі групи повноважень органів місцевого самоврядування: організаційні повноваження, які передбачають внутрішню організацію діяльності органів місцевого самоврядування; адміністративно-регуляторні повноваження, які спрямовано на третіх осіб (право регулювати ставки місцевих податків та зборів, надавати дозволи, ліцензії тощо); сервісні повноваження.

Зроблено висновок, що для подальшої оптимізації функціонального змісту та принципів розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування доцільно визначити такі законодавчі пріоритети: 1) чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 2) регулювання порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою; 3) закріплення децентралізації в Конституції; 4) закріплення нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування; 5) забезпечення участі громадськості в ухваленні рішень органів місцевого самоврядування.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що робота є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексних наукових досліджень, що присвячено встановленню адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України. Здійснене дослідження дозволило сформулювати нові наукові положення та висновки, обгрунтовані особисто здобувачем, зокрема:

уперше:

- класифіковано принципи взаємодії місцевої та центральної влади та запропоновано виокремлення двох взаємопов'язаних груп: 1) принципи, пов'язані з розподілом обов'язків (принцип місцевого самоврядування, принцип законності, принцип положення про загальну компетенцію, принцип субсидіарності, принцип делегування повноважень) 2) принципи,

що забезпечують оптимальну взаємодію (принцип співробітництва, принцип взаємної інформації та консультацій, принцип пропорційності, принцип фінансової достатності);

- обґрунтовано доцільність введення інституту асоціації муніципалітетів як привілейованих співрозмовників в процесі взаємодії (розподілу повноважень) між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

удосконалено:

- наукові положення щодо подальшої оптимізації функціонального змісту та принципів розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- наукові підходи щодо класифікації груп повноважень органів місцевого самоврядування та виокремлено: організаційні повноваження, які передбачають внутрішню організацію діяльності органів місцевого самоврядування; адміністративно-регуляторні повноваження, які спрямовано на третіх осіб (право регулювати ставки місцевих податків та зборів, надавати дозволи, ліцензії тощо); сервісні повноваження.

дістало подальшого розвитку:

- аргументація доцільності доповнення переліку основоположних прав та свобод людини і громадян, гарантованих розділом II Конституції України правом належного врядування та встановлення його гарантій, що надасть підстави для оновлення менеджменту з метою забезпечення реалізації прав та свобод людини з дотриманням демократичних процедур та інститутів, заснованих на ліберальних цінностях;

- на підставі аналізу досвіду зарубіжних країн обґрунтування необхідності відмови від нормативної конструкції інституту делегованих повноважень органів місцевого самоврядування державою; при цьому підкреслено, що делегування повноважень органам місцевого самоврядування має бути реалізовано у формі адміністративних договорів, що сприятиме впровадженню ідеї децентралізації публічної влади;

- вирішення проблеми належності фінансового забезпечення природоохоронних заходів, що є необхідними для потреб регіону, що вимагає перегляду підходів до справляння природоресурсних зборів та податків.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що висновки та пропозиції, які містяться в роботі, можуть бути використані в: науково-дослідній сфері – шляхом їх використання при подальшій розробці теоретичних проблем встановлення адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України; законотворчій діяльності – отримані результати можна використовувати для вдосконалення законодавства, яким встановлюються адміністративно-правові засади розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України; навчальному процесі – при складанні посібників, підручників та викладанні курсів з таких навчальних дисциплін, як «Фінансове право», «Адміністративне право», «Муніципальне право» та ін..

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, державна виконавча влада, децентралізація влади, компетенція, місцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації, повноваження, розмежування.

ANNOTATION

Moskal D.D. Separation of powers between the bodies of executive power and bodies of local self-government of Ukraine: administrative and legal principles. – Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for a candidate degree in law sciences by speciality 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – Uzhgorod National University, Uzhhorod, 2024.

The dissertation provides a theoretical generalization and a new solution to the scientific task, which is revealed in the disclosure of the administrative and legal basis of the separation of powers between the executive power bodies and the local self-government bodies of Ukraine.

It has been established that the modern institution of separation of powers between the bodies of executive power and bodies of local self-government is based on the constitutional foundation, which includes general and special components. It has been proven that the general components include the norms of the Constitution of Ukraine, which determine the requirements for the application of the administrative and legal principles of separation of powers between the executive power bodies and local self-government bodies of Ukraine, namely: 1) norms-principles of the organization and exercise of public power in Ukraine; 2) norms-principles on constitutional regulation of local self-government bodies in Ukraine; 3) norms aimed at regulating the activities of local self-government bodies; 5) norms that ensure the functioning of the executive power; 6) norms establishing state guarantees of local self-government. The special components include the administrative and legal principles of separation of powers between the bodies of the executive power and the local self-government bodies of Ukraine, which are formed by the norms of the Constitution, which establish the institution of delegated powers and regulate relations that are directly related to the granting and implementation of such powers.

The following groups of powers of local self-government bodies are distinguished: organizational powers, which provide for the internal organization of the activities of local self-government bodies; administrative and regulatory powers directed at third parties (the right to regulate the rates of local taxes and fees, to issue permits, licenses, etc.); service authority.

It was concluded that in order to further optimize the functional content and principles of separation of powers of the executive power and local self-government bodies, it is advisable to define the following legislative priorities: 1) clear separation of powers between executive power bodies and local self-

government bodies; 2) regulation of the procedure for resolving issues of the administrative-territorial system; 3) enshrining decentralization in the Constitution; 4) consolidation of supervision over the legality of decisions of local self-government bodies; 5) ensuring public participation in the decision-making of local self-government bodies.

The scientific novelty of the obtained results lies in the fact that the work is one of the first comprehensive scientific studies in domestic legal science devoted to the establishment of the administrative and legal basis for the separation of powers between the executive power bodies and local self-government bodies of Ukraine.

The conducted research made it possible to formulate new scientific provisions and conclusions, substantiated personally by the acquirer, in particular:

first:

- the principles of interaction between local and central authorities are classified and it is proposed to distinguish two interrelated groups: 1) principles related to the distribution of responsibilities (the principle of local self-government, the principle of legality, the principle of the provision of general competence, the principle of subsidiarity, the principle of delegation of powers) 2) principles ensuring optimal interaction (principle of cooperation, principle of mutual information and consultation, principle of proportionality, principle of financial sufficiency);

- the expediency of introducing the institution of the association of municipalities as privileged interlocutors in the process of interaction (distribution of powers) between executive authorities and local self-government bodies is justified;

improved:

- scientific provisions regarding the further optimization of the functional content and principles of demarcation of powers of executive power bodies and local self-government bodies;

- scientific approaches to the classification of groups of powers of local self-government bodies, and the following are distinguished: organizational powers, which provide for the internal organization of the activities of local self-government bodies; administrative and regulatory powers directed at third parties (the right to regulate the rates of local taxes and fees, to issue permits, licenses, etc.); service authority.

received further development:

- argumentation of the expediency of supplementing the list of fundamental rights and freedoms of people and citizens, guaranteed by Chapter II of the Constitution of Ukraine, the right to proper governance and establishing its guarantees, which will provide grounds for updating management in order to ensure the realization of human rights and freedoms in compliance with democratic procedures and institutions based on liberal values;

- based on the analysis of the experience of foreign countries, justification of the need to abandon the normative structure of the institute of delegated powers of local self-government bodies by the state; at the same time, it is emphasized that the delegation of powers to local self-government bodies should be implemented in the form of administrative contracts, which will contribute to the implementation of the idea of decentralization of public power;

- solving the problem of appropriateness of financial support for nature protection measures, which are necessary for the needs of the region, which requires a review of approaches to the collection of natural resources fees and taxes.

The practical significance of the obtained results lies in the fact that the conclusions and proposals contained in the work can be used in: the scientific and research sphere - by using them in the further development of theoretical problems of establishing the administrative and legal basis of the separation of powers between the bodies of the executive power and the bodies of the local self-government of Ukraine; law-making activity - the obtained results can be used to improve the legislation, which establishes the administrative and legal principles of

separation of powers between the executive power bodies and the local self-government bodies of Ukraine; educational process - when compiling manuals, textbooks and teaching courses in such educational disciplines as “Financial Law”, “Administrative Law”, “Municipal Law”, etc.

Key words: administrative and legal regulation, competence, decentralization of power, demarcation, local self-government, local state administrations, powers, state executive power.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Москаль Д.Д. Розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: виклики сьогодення в Україні. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2023. № 7(59). Р. 150–154. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2023.7.23>.
2. Москаль Д.Д. Напрями забезпечення ефективності розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2023. № 66. С. 38–40. DOI: <https://doi.org/10.32782/2307-1745.2023.66.8>.
3. Москаль Д.Д. Система повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Juris Europensis Scientia*. 2023. № 6. С. 102–107. DOI: <https://doi.org/10.32782/chern.v6.2023.19>.
4. Москаль Д.Д. Адміністративно-правове регулювання системи повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 6. С. 105–110. DOI: <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2023-6-17>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Москаль Д.Д. До питання розмежування повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. *Юридичні науки: проблеми та перспективи* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 24–25 лютого 2023 р. Львів–Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 377–379. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-292-3-106>.
2. Москаль Д.Д. Сучасний стан формування державної політики розвитку місцевого самоврядування щодо розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування і виконавчої влади. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали IX Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 22–23 грудня 2023 р. Львів–Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 387–390. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-351-7-104>.
3. Москаль Д.Д. Реформа розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та територіальними органами державної виконавчої влади в Україні. *Восьмі Таврійські юридичні наукові читання* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 16–17 червня 2023 р. Львів–Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 270–273. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-318-0-73>.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	13
ВСТУП.....	14
РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	22
1.1 Система повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування	22
1.2. Адміністративно-правове регулювання системи повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування	32
1.3 Функціональний зміст та принципи розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування	55
Висновки до розділу 1	63
РОЗДІЛ 2 РЕАЛІЗАЦІЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ Й ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ	70
2.1 Розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в економічній та фінансовій сферах	70
2.2 Розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері охорони довкілля	91
Висновки до розділу 2.....	104
РОЗДІЛ 3 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ Й ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	111
3.1 Зарубіжний досвід розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та напрями його впровадження в Україні	111

3.2 Напрями забезпечення ефективності розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні160

Висновки до розділу 3.....172

ВИСНОВКИ178

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ183

ДОДАТКИ206

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВР України – Верховна Рада України

ЄС – Європейський Союз

КМ України – Кабінет Міністрів України

МДА – місцеві державні адміністрації

МС – місцеве самоврядування

ОТГ – об'єднана територіальна громада

ТГ – територіальна громада

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Забезпечення ефективності задоволення потреб територіальних громад безпосередньо залежить від ефективності виконання покладених на місцеві органи публічної влади обов'язків перед населенням. Саме органи публічної влади, що складаються з органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, зобов'язані у своїй діяльності спрямовуватися на задоволення суспільних потреб та інтересів відповідних територій. Дуалізм публічної влади на місцях при цьому проголошується відповідно до ст. 5 Конституції України і є складником розуміння змісту реалізації форм безпосередньої та опосередкованої демократії.

Попри проголошення реформи децентралізації публічної влади в Україні, що корелюється із положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованою Верховною Радою України, та підкріплено ухваленням низки законів та супровідних підзаконних нормативно-правових актів, де закріплено специфіку реалізації розмежування компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, ще у 2014 році, і досі неможливим є висновок, що територіальні громади в державі є фінансово спроможні та майново самостійні та їхні органи здатні задовольняти потреби регіонів.

До проблем розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади належать такі як: дублювання повноважень, що призводить до того, що місцеві державні адміністрації не лише представляють інтереси держави на місцях, але і мають повноваження втручання та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, в тому числі із питань використання публічних фінансових ресурсів; фінансова необґрунтованість розширення повноважень органів місцевого самоврядування шляхом делегування їм компетенції із надання

соціальних послуг без встановлення механізмів забезпечення належного рівня акумуляції матеріальних коштів на забезпечення такої діяльності.

В умовах відсутності законодавчого закріплення розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України здійснення наукового дослідження таких проблем не втрачає своєї актуальності.

В умовах воєнного стану в Україні встановлення розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування є особливо актуальним, адже його ефективність безпосередньо впливає на задоволення вимог національної безпеки та оборони, фінансової спроможності громад реагування на потреби відбудови територій.

Вищезазначене зумовлює актуальність дослідження проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України з точки зору адміністративно-правової наукової розробки.

Проблематика розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України була предметом дослідження як представників науки конституційного права, так і науки адміністративного права. Варто виокремити наукові публікації таких учених – представників науки конституційного права, які здійснювали дослідження розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, як М.О. Баймуратов, В.М. Кампо, Н.В. Мішина, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький та ін. У межах адміністративно-правових досліджень окремі концептуальні питання розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України вивчались у публікаціях В.Б. Авер'янова, О.В. Батанова, В.М. Бесчастного, Ю.П. Битяка, Ю.О. Буглака, Д.І. Голосніченка, О.Ю. Дубинського, Т.О. Карабін, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломоєць, Р.О. Куйбіди, Я.В. Лазура, Т.О. Мацелик, Р.В. Миронюка,

Н.Р. Нижник, В.В. Тильчика, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи, А.М. Школика та інших. Однак при цьому дослідження розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України не втрачає своєї актуальності та визначається як нагальне з точки зору практики правозастосування в умовах воєнного стану зокрема.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційна робота виконана відповідно до вимог Закону України від 05 лютого 2015 року «Про основоположні засади державної регіональної політики», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, Указу Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 року № 68/2016, в межах виконання Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 року № 695, та ін. Дисертацію виконано в межах планів науково-дослідної роботи кафедри адміністративного, кримінального права і процесу Закладу вищої освіти «Міжнародний університет бізнесу і права». Внесок здобувача полягає у визначенні розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України.

Мета дослідження. Метою дисертаційної роботи є встановлення адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні та обґрунтування напрямів забезпечення його ефективності на підставі дослідження досвіду країн Європейського Союзу та інших провідних країн світу.

Досягнення поставленої мети дисертаційної роботи пов'язується із вирішенням таких наукових *задач*:

– охарактеризувати систему повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- описати адміністративно-правове регулювання системи повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- встановити функціональний зміст та принципи розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- визначити специфіку розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в економічній та фінансовій сферах;
- відобразити особливості розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері охорони довкілля;
- описати зарубіжний досвід розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та напрями його впровадження в Україні;
- обґрунтувати напрями забезпечення ефективності розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають у разі розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України – адміністративно-правові засади.

Методи дослідження. Досягнення поставленої мети та вирішення визначених завдань вимагає застосування складної сукупності загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Застосування діалектичного методу наукового пізнання дозволило розкрити систему повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (підрозділ 1.1). Застосування загальнонаукових методів аналізу та синтезу дозволило описати адміністративно-правове регулювання системи повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

(підрозділ 1.2). Застосування функціонального і системного підходів стало методологічним базисом для обґрунтування напрямів забезпечення ефективності розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні. Дослідження адміністративно-правового регулювання системи повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснено за допомогою використання історико-правового методу (підрозділи 1.2, 1.3). Порівняльно-правовий метод дав можливість дослідити зарубіжний досвід розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та напрями його впровадження в Україні (підрозділи 3.1, 3.2). Формально-юридичний метод сприяв формулюванню окремих правових понять і визначень з теми дослідження (розділ 2).

Нормативною базою дослідження є законодавчі та підзаконні нормативні акти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади.

Емпіричну основу дослідження становили наукові праці провідних вітчизняних та зарубіжних учених, статистичні матеріали, аналітичні матеріали автора.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що робота є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексних наукових досліджень, що присвячене встановленню адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України. Здійснене дослідження дозволило сформулювати нові наукові положення та висновки, обґрунтовані особисто здобувачем, зокрема:

у перше:

– класифіковано принципи взаємодії місцевої та центральної влади та запропоновано виокремлення двох взаємопов'язаних груп: 1) принципи, пов'язані з розподілом обов'язків (принцип місцевого самоврядування, принцип законності, принцип положення про загальну компетенцію,

принцип субсидіарності, принцип делегування повноважень); 2) принципи, що забезпечують оптимальну взаємодію (принцип співробітництва, принцип взаємної інформації та консультацій, принцип пропорційності, принцип фінансової достатності);

– обґрунтовано доцільність введення інституту асоціації муніципалітетів як привілейованих співрозмовників у процесі взаємодії (розподілу повноважень) між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

удосконалено:

– наукові положення щодо подальшої оптимізації функціонального змісту та принципів розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

– наукові підходи до класифікації груп повноважень органів місцевого самоврядування, а також виокремлено: організаційні повноваження, які передбачають внутрішню організацію діяльності органів місцевого самоврядування; адміністративно-регуляторні повноваження, які спрямовано на третіх осіб (право регулювати ставки місцевих податків та зборів, надавати дозволи, ліцензії тощо); сервісні повноваження;

дістало подальший розвиток:

– аргументація доцільності доповнення переліку основоположних прав та свобод людини і громадян, гарантованих розділом II Конституції України, правом належного врядування та встановлення його гарантій, що дають підстави для оновлення менеджменту з метою забезпечення реалізації прав та свобод людини з дотриманням демократичних процедур та інститутів, заснованих на ліберальних цінностях;

– на підставі аналізу досвіду зарубіжних країн обґрунтування необхідності відмови від нормативної конструкції інституту делегованих повноважень органів місцевого самоврядування державою; при цьому підкреслено, що делегування повноважень органам місцевого

самоврядування має бути реалізовано у формі адміністративних договорів, що сприятиме впровадженню ідеї децентралізації публічної влади;

- вирішення проблеми належності фінансового забезпечення природоохоронних заходів, що є необхідними для потреб регіону, що вимагає перегляду підходів до справляння природоресурсних зборів та податків.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що висновки та пропозиції, які містяться в роботі, можуть бути використані в:

- *науково-дослідній сфері* – шляхом їх використання у подальшій розробці теоретичних проблем встановлення адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України;

- *законотворчій діяльності* – отримані результати можна використовувати для вдосконалення законодавства, яким встановлюються адміністративно-правові засади розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України;

- *навчальному процесі* – у складанні посібників, підручників та викладанні курсів з таких навчальних дисциплін, як «Фінансове право», «Адміністративне право», «Муніципальне право» та ін.

Апробація матеріалів дисертації. Результати дослідження були оприлюднені та доповідалися на 3 науково-практичних конференціях, а саме: «Юридичні науки: проблеми та перспективи» (м. Запоріжжя, 24–25 лютого 2023 р.); «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 22–23 грудня 2023 р.); «Восьмі Таврійські юридичні наукові читання» (м. Київ, 16–17 червня 2023 р.).

Публікації. Основні наукові результати дисертації відображено у 7 наукових працях, серед яких 3 наукові статті опубліковані в юридичних фахових виданнях України, затверджених МОН України, 1 наукова праця – в іноземному виданні, та 3 тези доповідей на міжнародних науково-практичних заходах.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 226 сторінок, з яких основний текст становить 169 сторінок. Список використаних джерел містить 205 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1 Система повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

Систему органів виконавчої влади складають виконавчі органи державної влади та виконавчі органи місцевого самоврядування. У спеціальній літературі констатується, що система органів виконавчої влади складається із трьох ланок : 1) вищої (Кабінет Міністрів України); 2) центральної (міністерства, відомства, державні агентства та служби, інспекції, комісії та центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом); 3) адміністративно-територіальної [23].

Система місцевого самоврядування, згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [113] включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Відповідно до ст. 2 Закону місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в

межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

Громадяни України, згідно ст. 3 Закону, реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Стаття 11 вказаного Закону закріплює, що виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи (ч.1). Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади (ч.2). У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово (ч.3) [113].

З огляду на наявну систему виконавчих органів, взаємодія цих органів здійснюється на місцевому рівні між виконавчими органами державної влади

(районними державними адміністраціями) та місцевого самоврядування (виконками, управліннями, відділами тощо). Така взаємодія обумовлена тим, що ці органи відповідно до законодавства можуть виконувати як власні, так і взаємо делеговані повноваження [12].

Сучасний інститут делегованих повноважень органів місцевого самоврядування ґрунтується на конституційному фундаменті, який включає загальну та спеціальну складові. Норми Конституції України, які забезпечують конституційно-правові умови та в більш загальному вигляді визначають вимоги до застосування цього інституту, відносяться до загальних складових.

До них, зокрема, належать: 1) конституційні норми-принципи організації та здійснення публічної влади в Україні (принципи демократичної, соціальної, правової, унітарної держави з найвищою соціальною цінністю особи, народовладдя, поділу державної влади, гарантії місцевого самоврядування, верховенства права, легітимності тощо; 2) конституційне визначення правової природи місцевого самоврядування в Україні; 3) норми про конституційне регулювання системної та структурної організації органів місцевого самоврядування; 4) норми, що визначають окремі питання функціонування органів місцевого самоврядування (питання власної компетенції територіальних громад та утворених ними органів, матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування); 5) норми щодо регулювання питань організації та здійснення виконавчої влади (в частині визначення уповноваженої особи, яка делегує повноваження органам місцевого самоврядування, а також системи виконавчої влади, що здійснюють контроль за такими повноваженнями); 6) норми, що встановлюють державні гарантії місцевого самоврядування (фінансове забезпечення місцевого самоврядування, юридичну самостійність у межах визначених законом повноважень, судовий захист прав місцевого самоврядування).

Разом з тим, слід зазначити, що нормативний вплив конституційних норм на інститут делегування повноважень органам місцевого самоврядування є значно ширшим і включає норми розділу II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» [59]. Вони встановлюють найвищі правові стандарти для тих повноважень, які спрямовані на забезпечення належного рівня життя, надання адміністративних послуг громадянам.

Делеговані повноваження, що становлять половину змісту функціонування органів місцевого самоврядування, зобов'язані підкорятися загальним тенденціям розвитку гуманістичних принципів у державному управлінні. Як зазначається в актуальних наукових джерелах, гуманізм як теорія і практика сучасного державного розвитку більше орієнтований не на широкий спектр демократичних цінностей, а на захист колективних і особистих прав, потреб та інтересів [58].

У зв'язку з цим доцільно підтримати пропозицію щодо доповнення переліку основоположних прав та свобод людини і громадян, гарантованих розділом II Конституції України правом належного врядування та встановлення його гарантій [187].

Конституціоналізація цього права надасть підстави для вимоги від держави нова якість державного управління, де менеджмент процеси здійснюються з метою забезпечення реалізації прав людини та свобод у прозорий, відповідальний і компетентний спосіб, з повагою до демократичних процедур та інститутів [84].

Спеціальні конституційні засади щодо делегованих повноважень органів місцевого самоврядування формують норми Конституції, які встановлюють інститут делегованих повноважень і регулюють відносини які безпосередньо пов'язані з наданням та реалізацією таких повноважень. Наприклад, мова йде про норми ч. 3, 4 ст. 143 Конституції України Україна [59].

Мета модернізації та реформування конституційного регулювання як інституту делегованих повноважень та місцевого самоврядування в цілому покладено в основу проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (Реєстр. № 2217а) [95], в якому, серед іншого, пропонувалося уточнити спосіб продовження компетенція органів місцевого самоврядування (шляхом делегування їм певних повноваження органів виконавчої влади), кола органів місцевого самоврядування, які можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади (виконавчі органи місцевого самоврядування громади, виконавчі комітети району, регіональних рад), рівнів територіальної організації влади, які можуть використовувати механізм делегування (громада, район, область), джерела матеріалу та фінансова підтримка державою з метою реалізації таких повноважень шляхом організації місцевого самоврядування, а також кола контролюючих органів. І хоча цей законопроект було відкликано, всі його пропозиції залишаються актуальними до сьогодні, оскільки ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна отримала інструмент та дороговказ для своїх перетворень. Виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом в Європейському Союзі. Такими вимогами є відповідність Копенгагенським критеріям – параметрам, яким мають відповідати держави – члени Європейського Союзу [95].

Важливу роль у правовому регулюванні делегування повноважень від виконавчих органів органам місцевого самоврядування показує положення Європейської хартії місцевого самоврядування [51]. Зокрема ст. 2 цього нормативно-правового акту закріплено, що принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в Конституції.

Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом (ст. 3) [51].

Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу [51].

Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом [51].

Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов. У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми

мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином [51].

Відповідно при визначенні основних вимог до сфери компетенції місцевого самоврядування, Європейська хартія ґрунтується на кількох основних принципах: а) принцип законності; б) негативний принцип правового регулювання компетенції муніципальних структур; в) принцип субсидіарності; г) принцип повноти повноважень; д) принцип виняткових повноважень тощо [154]. Всі ці положення мають загальний характер для відносин у сфері формування та реалізація компетенції муніципальних органів влади, тому вони поширюються на делегування повноважень.

Конституційні та міжнародно-правові норми конкретизуються також в нормах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [113]. Регулююча роль цього нормативно-правового акта важлива, оскільки цей документ визначає не лише систему делегованих повноважень місцевих органів самоврядування, а й їх поняття, правові, організаційні, матеріальні та фінансові підстави для реалізації таких повноважень. Але законодавчо так само, як і в конституційному, законодавець не зумів подолати всі проблеми правового регулювання делегованих повноважень.

Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначив делеговані повноваження як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

В даний час багато питань викликає система власних і делегованих повноважень органів виконавчої влади сільських, селищних, міських рад. Зокрема, Закон не повністю відповідає вимогам принципів субсидіарності, повноти і виняткових повноважень, як а також значна кількість повноважень, безпосередньо пов'язаних з інтересами територіальних громад і спрямовуються на створення умов для істотних змін служби, залишаються делегованими повноваженнями.

Повноваження органів виконавчої влади можна систематизувати за кількома критеріями. По-перше, за суб'єктом, який видав документ, є акти Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади та акти місцевих державних адміністрацій.

На даний момент значна кількість регулюючих повноважень Кабінету Міністрів України встановлюються галузевим законодавством. Згідно ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [127] визначено, що систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави.

По-друге, за предметом правового регулювання розрізняють підзаконні акти органів виконавчої влади, що визначають організаційні аспекти правовстановлюючих, дозвільних та інших процедур, встановлює порядок взаємодії суб'єктів управлінської діяльності (в тому числі інформаційної) і визначає порядок здійснення контролю, а також делеговані повноваження щодо організаційного забезпечення надання адміністративних послуг виконавчої влади шляхом надання адміністративних послуг, зазначених у підрозділі 4 п. 6 ч.1 ст.27 Закону № 280/97-ВР та деталізовано у Законі України «Про адміністративні послуги» [89], до Порядку встановленого постановами Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118 «Про затвердження Типового положення про Центр забезпечення адміністративних послуг» [109], від 30.01.2013 № 44 « Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» [102], відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р « Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через

центри надання адміністративних послуг» [48], спільного наказу «Про затвердження порядку інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 08.09.2016 р. № 1501/248 [108] та низка інших урядових і відомчих актів.

Особливе місце займають підзаконні акти, що встановлюють стандарт документів, на підставі яких суб'єкти виконавчої діяльності розробляють та приймають власні положення, процедури, положення тощо. Таким чином, умови врахування особливостей організації та діяльності окремих суб'єктів при збереженні єдиного регулювання створюється управлінська діяльність. Такі акти мають рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування. Вони також передбачають правові підстави для усиновлення муніципальних нормативно-правових актів з окремих питань реалізації делегованих повноважень.

Одним із завдань реформи децентралізації є розширення та оптимізація повноважень органів місцевого самоврядування. Основним принципом взаємодії виконавчих органів різного рівня є те, що державні органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом [12].

Згідно з ч. 1 ст. 72 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань [113].

Варто вказати, що колегією суддів КАС ВС у Постанові від 23 грудня 2021 року у справі № 0440/6596/18 вказано на те, що особливістю органів місцевого самоврядування як суб'єктів владних повноважень є те, що кожен з таких суб'єктів, з урахуванням положень Конституції України, є самостійним, автономним та не знаходиться у підпорядкуванні жодного органу [88]. З огляду на конституційний принцип самостійності місцевого самоврядування, така форма взаємодії між місцевими державними адміністраціями та виконавчими комітетами органів місцевого самоврядування як взаємний контроль може виникати виключно під час здійснення відповідними органами саме делегованих повноважень [12].

Підсумовуючи наведене доцільно вказати, що проведена в Україні реформа децентралізації влади протягом 2015-2021 рр. Суттєво вплинула на розширення повноважень органів місцевого самоврядування шляхом передачі таких повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування.

Взаємодія органів виконавчої влади державного рівня та виконавчих органів місцевого самоврядування на базовому рівні здійснюється у формах:

- 1) здійснення заходів державного контролю та нагляду за виконанням делегованих повноважень виконавчими органами місцевого самоврядування;
- 2) звітування державних органів виконавчої влади перед місцевими радами щодо реалізації повноважень, делегованих державним органам;
- 3) інформаційна взаємодія, що покликана забезпечити ефективність, доступність адміністративних послуг, а також дотримання принципу раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;
- 4) співробітництво шляхом утворення спільних виконавчих органів та укладення договорів про спільну діяльність [12].

1.2 Адміністративно-правове регулювання системи повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

Сучасний стан організації державотворчих процесів в Україні характеризується наявністю великої кількості проблем, головною з яких є невідповідність організаційної, функціональної, правової та соціально-економічної складових умовам, актуальним для нашої держави сьогодні. Однією з головних причин цього є недосконалість адміністративно-територіального устрою держави. Тут не йдеться про неефективність чи хибність шляху унітарності та рівності обраних Україною регіонів. Але слід розуміти, що нерівномірність розвитку регіонів, велика диспропорція в розподілі продуктивних сил, специфіка культурних і ментальних особливостей різних територіальних громад ставить Україну перед необхідністю пошуку нової моделі відносин між центральною і регіональною владою, а також регіонами між собою, впровадження нових форм регіонального співробітництва на принципах субсидіарності та солідарності.

Місцеве самоврядування є одним із найефективніших інструментів розвитку територій. Там, де це реально працює, де місцеве населення має реальне право і можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, відбувається збільшення доходів місцевих бюджетів і соціально-економічного розвитку в цілому.

У кожній державі залежно від особливостей її політико-територіального та адміністративно-територіального устрою, форми правління і політичного режиму, історичних, національних, географічних та інших особливостей місцеве самоврядування має певну форму і назву.

Основами місцевого самоврядування є економічні, соціальні, фінансові, правові та інші можливості і умови, що об'єктивно склалися в суспільстві, сукупність яких становить основу, на якій будується система місцевого самоврядування. Це об'єкти дійсності, на яких ґрунтується

діяльність влади, ресурси, якими вона володіє. Вони різноманітні за своєю природою і за своїм об'єктним складом, що дозволяє їх класифікувати.

Однією з таких основ місцевого самоврядування є територіальна основа, закріплення якої є важливим, оскільки місцеве самоврядування характеризується насамперед певними просторово-графічними факторами і може здійснюватися територіальною громадою в адміністративних межах населених пунктів [4, с. 86].

Окрім Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [113], важливим документом для обґрунтування мети реформи реформи є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної влади [125]. До проблем, визначених для подолання на державному рівні, належать:

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

2) зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

3) складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);

4) неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

5) нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

6) зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів

місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

7) корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

8) надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

9) відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави [125].

Для подолання вищезазначених проблем розвитку місцевого самоврядування документом [125] визначено такі напрями становлення ефективної системи управління на всіх рівнях та досягнення якісних публічних послуг, а саме:

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

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

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

- 4) розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- 5) запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;
- 6) максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
- 7) удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Іншими законодавчими актами, які стали основоположними з початку реформи, можна назвати Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [99], Методику утворення спроможних територіальних громад, який визначив організаційні засади утворення ОТГ тощо. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, спроможними є територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [76].

Наступним кроком законодавчої та виконавчої гілок влади стало прийняття Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні [85], який мав забезпечити послідовність, комплексність та визначити чіткі орієнтири реформи. Цей план визначив ряд законопроектів, необхідних для прийняття їх концептуальних засад, а також терміни і відповідальних за їх подання.

Прийняття такого документа на початку реформи децентралізації дав можливість вже сьогодні, з огляду на завершення добровільного об'єднання територіальних громад та «закладання» підвалин для укрупнення

адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня, обґрунтувати стан законодавчого забезпечення процесу та визначити ризики, які тягне за собою прийняття запланованих законодавчих актів.

Таким чином, слід зазначити, що на сьогодні сформована ефективна нормативно-правова база для реформи децентралізації в Україні. Хоча більшість нормативно-правових актів у сфері децентралізації були прийняті ще у 2014-2015 роках, сьогодні та в майбутньому формується правове забезпечення цього процесу, зокрема в контексті подолання ризиків, що виникли після завершення початкового етапу реформи. Серед прийнятих документів доцільно згадати:

1) Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл та селищ до територіальних громад міст обласного значення» [94], яким визнано спроможними територіальні громади міст обласного значення – закон було прийнято у 2018 році з метою вирішення проблеми неокупації великих міст процесом утворення ОТГ (це пов'язано з той факт, що міста, перебуваючи у виграшному становищі від передачі ресурсів і повноважень на місцевий рівень, не стимулюють співпрацю з навколишніми сільськими громадами; Крім того, протягом певного часу намітилася тенденція необ'єднання малих сіл з великим містом через страх втратити управління власною територією і залишити місто без процесу об'єднання);

2) Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу сільського, селищного старости» [91], зокрема в контексті внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [121], спрямованих на ефективне регулювання діяльності працівників в органах місцевого самоврядування та підвищення престижу служби – такі зміни спрямовані на подолання проблеми нестачі кваліфікованих кадрів в органах місцевого самоврядування заохочення працівників до надання якісних публічних послуг і в громадах; Законом України «Про внесення змін

до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій у громадах Автономної Республіки Крим, регіонах» [⁹⁴], прийнято з метою спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад. Законом визначено, що об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області, а по-друге, процедура створення перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації, тобто більше не включатиме етап затвердження цих змін обласними радами, що вирішує проблему політизації місцевих еліт та їх стримуючого впливу на процес розширення громади.

Водночас, слід зазначити, що доцільно відзначити несвоєчасне та незавершене виконання Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні в частині децентралізації та реформи місцевого самоврядування, оскільки із запланованих до прийняття у 2015-2016 роках 80% законопроектів на сьогодні не прийнято. Основоположними для ефективної децентралізації в Україні залишаються прийняті законопроекти: «Про основи адміністративно-територіального устрою», «Про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації влади)», «Про місцеві органи виконавчої влади», «Про місцеві органи виконавчої влади», «Про порядок утворення, ліквідації районів», встановлення та зміну їх меж, внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування», «Про органи самоорганізації населення». Таким чином, неприйняття закону про адміністративно-територіальний устрій держави супроводжується невизначеністю системи територіальної організації влади, зволіканням із внесенням змін до Конституції України, які мають узгодити на законодавчому рівні зміну адміністративно-територіального устрою та розподіл повноважень між органами управління

різних рівнів та роль адміністрацій у розвитку процесу територій, викликає сумніви щодо незворотності реформи місцевого самоврядування в Україні.

З огляду на важливість цих законопроектів, варто зазначити, що їх відхилення супроводжується зростанням численних ризиків та гальмуванням реалізації реформи місцевого самоврядування, а також може бути свідченням відсутності політичної волі до її завершення. Серед інших недоліків та недоліків системи правового та інституційного забезпечення реформи місцевого самоврядування можна виділити такі:

1) незадовільна координація діяльності учасників реформи місцевого самоврядування на різних рівнях (на рівні територіальних громад, районному, обласному, центральному та субрегіональному рівнях влади), на даний момент це проявляється у відсутності зв'язку між політикою регіонального розвитку та процесом децентралізації;

2) відсутність нормативного обґрунтування та чіткості розподілу повноважень у сферах, які характеризуються багаторівневим представництвом;

3) слабкі зв'язки між процесами реформування системи місцевого самоврядування та секторальними реформами, що зумовлені виникненням нових ризиків та неспроможністю органів самоврядування своєчасно реагувати на зміни механізмів надання публічних послуг;

4) відсутність чітких критеріїв визначення впливу формування та розвитку ОТГ на якість життя населення та чітких меж управлінської свободи місцевого самоврядування;

Тому слід зазначити, що лише якісно сформована нормативно-правова база слугуватиме основою спроможності та функціональності об'єднаних територіальних громад.

Переходячи до аналізу адміністративно-правового регулювання системи повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, в першу чергу, доцільно вказати, що у нашій державі структура місцевого самоврядування виявляється зі змісту ч. 2 ст. 2 Закону

України «Про місцеве самоврядування в Україні» [113]. Так, відповідно до цієї норми місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Відповідно ст. 6 згаданого Закону первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом [113].

Територіальній громаді притаманні певні вирізняючі ознаки. Окремі автори виділяють: 1) територіальну (спільне проживання осіб (жителів), які належать до громади на певній території (у межах певної адміністративно-територіальної одиниці – село, селище, місто); 2) інтегративну (територіальна громада виникає на основі об'єднання усіх жителів, що проживають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави); 3) інтелектуальну (основою конституювання територіальної громади є спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра системних індивідуально-територіальних зв'язків, що виникають між ними); 4) майнову (територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності (їй належить рухоме й нерухоме майно, прибутки місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, які є власністю відповідних територіальних громад); 5) фіскальну (члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів) [15, с. 368 – 371].

Інші дослідники вказують на: спільні інтереси у вирішенні питань життєдіяльності; соціальна взаємодія у процесі реалізації цих інтересів; психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою; спільна комунальна власність; сплачування комунальних податків спільну територію існування тощо [81].

З урахуванням досліджених підходів оптимальним підходом у визначенні ознак вважаємо перелік запропонований Батраковою Д.С.: 1) територіальність – як об'єднання певної групи населення спільністю проживання; 2) інтегративність – приналежність до територіальної громади не тільки громадян, але і іноземців/осіб без громадянства; 3) спільність потреб та інтересів в інтелектуальній, культурній та соціальній сферах; 4) наявність спільного майна, землі та фінансових ресурсів, які використовуються для реалізації цілей і потреб територіальної громади та її окремих членів; 5) здатність формувати представницькі органи для вирішення питань місцевого значення [19].

В Україні місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою у порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Стаття 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [113] визначає суб'єктів місцевого самоврядування, якими, крім територіальної громади, є: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

До особливостей адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування необхідно віднести такі [19]:

1) органи місцевого самоврядування є суб'єктами публічної влади, у зв'язку з чим здійснюють публічне (муніципальне) управління, яке є невід'ємною частиною (видом) державного управління, однак не належать до системи органів державної влади;

2) органи місцевого самоврядування мають певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності;

3) органи місцевого самоврядування здійснюють керування економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю на певній адміністративно-територіальній ділянці;

4) під час формування та організації діяльності органів місцевого самоврядування враховуються історичні, національні, етнічні, культурні й інші особливості;

5) реалізуючи свої повноваження, закріплені у Конституції та інших правових актах, органи місцевого самоврядування можуть вступати у різні, у тому числі адміністративно-правові відносини, в яких можуть бути як владним суб'єктом, так і підпорядкованим;

6) як суб'єкти, що наділені адміністративно-правовим статусом, вони мають право приймати рішення, які є обов'язковими для виконання усіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території, видавати правові акти, здійснювати державну реєстрацію підприємств, надавати податкові й інші пільги та переваги підприємствам; установлювати місцеві податки і збори тощо, здійснювати інші юридично значущі дії;

7) наділені державними контрольними повноваженнями за: дотриманням цін і тарифів, дотриманням законодавства про захист прав споживачів; станом квартирної обліку й дотриманням житлового законодавства; забезпеченням надійності та безпеки будинків і споруджень, дотриманням земельного і природоохоронного законодавства: забезпеченням

законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян та з інших питань [19].

Згідно ст. 10 Закону[113] сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами [113].

Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених цим та іншими законами. Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад. Чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України. Для реалізації своїх повноважень сільські, селищні, міські, районні, обласні ради можуть утворювати консультативно-дорадчі органи [113].

Центральне місце в системі виконавчих органів посідає виконавчий комітет. Згідно ст. 51 Закону 1. Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету [113].

Кількісний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради - за пропозицією голови відповідної ради [113].

Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради - голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. Сільська, селищна, міська рада утворює у складі виконавчого комітету ради орган з питань містобудування та архітектури [113]. Секретар сільської, селищної, міської ради входить до складу виконавчого комітету відповідної ради за посадою. Сільська, селищна, міська рада за пропозицією сільського, селищного, міського голови може прийняти рішення про входування старост до складу виконавчого комітету відповідної ради за посадою [113].

Очолює виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради відповідно сільський, селищний, міський голова, районної у місті ради - голова відповідної ради. У виконавчому комітеті сільської ради функції секретаря виконавчого комітету за рішенням ради може здійснювати секретар відповідної ради [113].

Особи, які входять до складу виконавчого комітету, крім тих, хто працює у виконавчих органах ради на постійній основі, на час засідань виконавчого комітету, а також для здійснення повноважень в інших випадках звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням їм середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з виконанням обов'язків члена виконавчого комітету, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету [113].

На осіб, які входять до складу виконавчого комітету ради і працюють у ньому на постійній основі, поширюються вимоги щодо обмеження сумісності їх діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені цим Законом для сільського, селищного, міського голови. Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради не можуть входити депутати відповідної ради, крім секретаря ради [113].

У спеціальній літературі виокремлюють такі групи повноважень і функцій сільського, селищного, міського голови: організаційно-розпорядчі, кадрові (номінаційні), представницькі, контрольно-правові, фінансові та майнові [57, с. 15] До повноважень із управління міським господарством відносять лише право розпоряджатися коштами у межах бюджетних призначень, визначених радою [153, с. 82].

На нашу думку доцільно виділити такі групи повноважень органів місцевого самоврядування: організаційні повноваження, які передбачають внутрішню організацію діяльності органів місцевого самоврядування; адміністративно-регуляторні повноваження, які спрямовано на третіх осіб (право регулювати ставки місцевих податків та зборів, надавати дозволи, ліцензії тощо); сервісні повноваження.

Згідно ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [127] систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Повноваження і порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України.

У спеціальній літературі вказується, що розмежування повноважень повноважень між органами місцевого самоврядування, які наділені власними, самоврядними і делегованими повноваженнями, та місцевими державними адміністраціями, які наділені відповідними розпорядчими та виконавчими

повноваженнями, зумовлене: 1) необхідністю встановлення конкурентної політичної та юридичної відповідальності цих органів за визначені їм Конституцією і законами ділянки роботи; 2) порушенням встановленого Конституцією і законами балансу інтересів між цими органами; 3) наявністю прогалин у регулюванні або дублюванням певних повноважень цих органів тощо [3].

Відповідне розмежування відбувається у всіх сфера суспільних відносин та чітко регламентується відповідними нормативно-правовими актами. Так, статтею 122 Земельного кодексу України [53] визначено повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо передачі земельних ділянок у власність або у користування, зокрема: сільські, селищні, міські ради передають земельні ділянки у власність або у користування із земель комунальної власності відповідних територіальних громад для всіх потреб; обласні, районні ради передають земельні ділянки у власність або у користування з відповідних земель спільної власності територіальних громад для всіх потреб; районні державні адміністрації на їхній території передають земельні ділянки із земель державної власності, крім випадків, визначених частинами четвертою і восьмою цієї статті, у власність або у користування у межах сіл, селищ, міст районного значення для всіх потреб та за межами населених пунктів для: ведення водного господарства; будівництва об'єктів, пов'язаних з обслуговуванням жителів територіальної громади району (шкіл, закладів культури, лікарень, підприємств торгівлі тощо), з урахуванням вимог частини сьомої цієї статті; індивідуального дачного будівництва; центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин та його територіальні органи передають земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності, крім випадків, визначених частиною восьмою цієї статті, у власність або у користування для всіх потреб; обласні державні адміністрації на їхній території передають земельні ділянки із земель державної власності, крім випадків, визначених частинами третьою,

четвертою і восьмою цієї статті, у власність або у користування у межах міст обласного значення та за межами населених пунктів, а також земельні ділянки, що не входять до складу певного району, або у випадках, коли районна державна адміністрація не утворена, для всіх потреб; Кабінет Міністрів України передає земельні ділянки із земель державної власності у власність або у користування у випадках, визначених статтею 149 цього Кодексу, та земельні ділянки дна територіального моря, а також передає земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності до статутного капіталу державного земельного банку, який стовідсотково належить державі та не підлягає приватизації; державні органи приватизації здійснюють продаж земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації [53].

Стаття 37 Закону України «Про повну загальну середню освіту» [101] окреслює повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в системі загальної середньої освіти.

Актуальність наведеного підкреслюється й сучасними реаліями. Зокрема після повномасштабного вторгнення набули особливої актуальності питання розмежування повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Так, Державна міграційна служба сприяє возз'єднанню сімей внутрішньо переміщених осіб шляхом надання інформації внутрішньо переміщеній особі про місце фактичного перебування її членів сім'ї; у разі виявлення факту повідомлення внутрішньо переміщеною особою неправдивих відомостей та/або подання недійсних або підроблених документів, скоєння злочинів або співучасті у злочинах, виїзду особи на постійне місце проживання за кордон повідомляє протягом одного робочого дня орган, що видав довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, про такі факти для прийняття в установленому порядку рішення щодо дії довідки; у разі відсутності документів, що посвідчують особу та підтверджують її громадянство, здійснює ідентифікацію внутрішньо

переміщеної особи; забезпечує оформлення, видачу, обмін, продовження строку дії документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, за місцем фактичного перебування внутрішньо переміщеної особи.

Міністерство охорони здоров'я забезпечує організацію надання медичної допомоги та медичного обслуговування, здійснення комплексних заходів щодо санітарно-епідеміологічної безпеки населення та карантинних заходів за місцем фактичного перебування внутрішньо переміщених осіб [86].

Міністерство соціальної політики відповідає за забезпечення формування та ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб; забезпечує захист персональних даних внутрішньо переміщених осіб, що містяться в Єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб; забезпечує надання внутрішньо переміщеним особам гуманітарної допомоги; розробляє державні програми підтримки та вирішення соціально-побутових питань внутрішньо переміщених осіб; подає Кабінету Міністрів України пропозиції про заходи, необхідні для реалізації цього Закону, щодо забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб; забезпечує інформування внутрішньо переміщених осіб про можливості працевлаштування у відповідних населених пунктах, а також сприяє у працевлаштуванні внутрішньо переміщеним особам, які отримали статус безробітного, організовує підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації таких осіб. міністерство соціальної політики, здійснює координацію та методологічне забезпечення діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо соціального захисту внутрішньо переміщених дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа, а також забезпечує дотримання вимог законодавства під час встановлення опіки чи піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, їх усиновлення, застосування інших передбачених законодавством форм влаштування дітей, проводить роботу з соціальної підтримки внутрішньо переміщених сімей з

дітьми, над якими встановлено опіку чи піклування, прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу. законні представники дитини-сироти чи дитини, позбавленої батьківського піклування, посадові особи, які здійснюють заходи щодо захисту прав такої дитини, у разі необхідності підтвердження чи перевірки персональних даних про дитину можуть отримати відповідні відомості на підставі письмового запиту до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань усиновлення та захисту прав дітей, який забезпечує ведення єдиного електронного обліку дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які опинилися у складних життєвих обставинах [86].

Міністерство освіти та науки створює умови для здобуття громадянами дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної освіти, професійно-технічної, вищої освіти з урахуванням відомостей щодо внутрішнього переміщення осіб; здійснює в межах повноважень координацію діяльності органів виконавчої влади, у тому числі органів управління освітою місцевих державних адміністрацій, та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації права на освіту внутрішньо переміщених осіб; координує діяльність місцевих органів управління освітою в частині формування оптимальної мережі дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних навчальних закладів та забезпечує формування оптимальної мережі професійно-технічних навчальних закладів, експериментальних навчальних закладів для задоволення освітніх потреб населення з урахуванням потреб внутрішньо переміщених осіб; формує щороку пропозиції та доводить до підпорядкованих навчальних закладів державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб з урахуванням кількості внутрішньо переміщених осіб [86].

Державна служба з надзвичайних ситуацій забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту; забезпечує

відповідно до законодавства здійснення заходів з мінімізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, евакуації населення, надання екстреної медичної допомоги у зоні надзвичайної ситуації [86].

Місцеві державні адміністрації (здійснюють, забезпечують, організовують): прийом громадян та надання їм безоплатної первинної правової допомоги з питання взяття на облік внутрішньо переміщених осіб; взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; надання інформації внутрішньо переміщеним особам про можливі місця і умови для їх тимчасового проживання/перебування з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, волонтерських, благодійних організацій, інших юридичних та фізичних осіб, про стан інфраструктури, довкілля у таких місцях; надання у разі необхідності внутрішньо переміщеним особам медико-психологічної допомоги; безоплатне харчування відповідно до законодавства внутрішньо переміщених осіб на період до отримання такими особами статусу безробітних або їх працевлаштування, але не більше одного місяця; надання у тимчасове користування внутрішньо переміщеним особам житлового приміщення або соціального житла, придатного для проживання, за умови оплати зазначеними особами відповідно до законодавства вартості житлово-комунальних послуг; внесення до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб структурним підрозділом місцевої державної адміністрації з питань соціального захисту населення відомостей про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, у тому числі місце її фактичного перебування, та про надані такій особі послуги; набуття відповідно до законодавства внутрішньо переміщеними особами за місцем їх фактичного перебування прав на земельну ділянку із земель державної власності; допомогу за клопотанням внутрішньо переміщеної особи у переміщенні рухомого майна під час залишення особою місця проживання на території збройного конфлікту, та поверненні до такого залишеного місця проживання; влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади

державної форми власності; одержання гуманітарної та благодійної допомоги; виявлення із числа внутрішньо переміщених осіб сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, надання їм соціальних послуг та здійснення передбачених законодавством заходів у разі виникнення загрози життю та здоров'ю дітей, втрати дітьми батьківського піклування; здійснення соціального захисту внутрішньо переміщених дітей, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа, сімей, в яких виховуються такі діти, соціального супроводження таких сімей і дітей; здійснення в повному обсязі повноважень органу опіки та піклування стосовно зареєстрованих на їх території внутрішньо переміщених дітей, у тому числі дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; прийняття рішень про забезпечення функціонування внутрішньо переміщених прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу, сімей з дітьми, над якими встановлено опіку чи піклування, до яких діти влаштовані згідно з рішеннями районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських чи районних у містах рад тих адміністративно-територіальних одиниць, з яких здійснюється внутрішнє переміщення у зв'язку зі збройним конфліктом; надання житла дитячим будинкам сімейного типу, які вимушено або самостійно залишили місце проживання у зв'язку зі збройним конфліктом; організацію роботи з виявлення дітей, переміщених без супроводження батьків, інших законних представників, здійснення заходів щодо встановлення особи дитини, пошуку її батьків, влаштування таких дітей у сім'ї родичів, патронатних вихователів, до закладів соціального захисту дітей з урахуванням потреб дитини; влаштування громадян похилого віку, інвалідів, які проживали в стаціонарних інтернатних установах та закладах на території, де виник збройний конфлікт, в аналогічні установи та заклади за місцем фактичного перебування таких осіб; організацію роботи медичних закладів з надання необхідної допомоги населенню з урахуванням тимчасового проживання/перебування на відповідній території внутрішньо переміщених осіб; безоплатний проїзд залізничним, автомобільним

транспортom внутрішньо переміщених осіб до залишеного місця проживання в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [86].

Органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради): інформують місцеві державні адміністрації про можливі місця і умови для тимчасового проживання/перебування внутрішньо переміщених осіб, про стан інфраструктури, довкілля у таких місцях; надають у тимчасове безоплатне користування внутрішньо переміщеним особам з комунальної власності житлові приміщення, придатні для проживання (за умови оплати особою відповідно до законодавства вартості комунальних послуг); вирішують питання щодо набуття відповідно до законодавства внутрішньо переміщеними особами за місцем їх фактичного перебування прав на земельну ділянку із земель комунальної власності; сприяють за клопотанням внутрішньо переміщеної особи у переміщенні її рухомого майна для повернення на залишене місце проживання; забезпечують надання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я з урахуванням відомостей про внутрішньо переміщених осіб, які тимчасово проживають (перебувають) у відповідному населеному пункті; забезпечують влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади комунальної форми власності; забезпечують соціальний захист внутрішньо переміщених дітей, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа, сімей, в яких виховуються такі діти, соціальне супроводження таких сімей і дітей; здійснюють у повному обсязі повноваження органу опіки та піклування стосовно зареєстрованих на їх території внутрішньо переміщених дітей, у тому числі дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; приймають рішення про забезпечення функціонування внутрішньо переміщених прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу, сімей з дітьми, над якими встановлено опіку чи піклування, до яких діти влаштовані згідно з рішеннями районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських чи районних у містах рад тих адміністративно-територіальних одиниць, з яких здійснюється внутрішнє переміщення у

зв'язку зі збройним конфліктом; забезпечують надання житла дитячим будинкам сімейного типу, які вимушено або самостійно залишили місце проживання у зв'язку зі збройним конфліктом; організовують роботу з виявлення дітей, переміщених без супроводження батьків, інших законних представників, здійснюють заходи щодо встановлення особи дитини, пошуку її батьків, влаштування таких дітей у сім'ї родичів, патронатних вихователів, до закладів соціального захисту дітей з урахуванням потреб дитини [86].

Незважаючи на досить детальну регламентацію розподілу повноважень, окремі вчені [25] вказують на те, що в цілому сучасний стан розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні є незадовільним, що зумовлено такими проблемами: 1) концептуальні проблеми розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування: історично успадкована й сучасна модель централізованого державного управління; недосконалість і незавершеність реформування адміністративно-територіального устрою в країні; високий рівень централізації повноважень органів виконавчої влади та ресурсної бази для їх реалізації; дуалізм виконавчої влади та місцевого самоврядування на регіональному рівні; залежність моделі та стану розмежування повноважень від політичної ситуації та настроїв у країні; адміністративний тиск на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб з боку місцевих органів виконавчої влади та їх посадових осіб; недосконалість конституційних і законодавчих засад закріплення повноважень і порядку їх розмежування тощо [25];

2) адміністративно-правові проблеми розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування: прогалини та колізії в адміністративно-правовому регулюванні порядку закріплення та розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, відносна неузгодженість конституційних та законодавчих норм, положень нормативно-правових актів, прийнятих у різні часи; наявність значного

обсягу підзаконних нормативно-правових актів, які надають підстави для правового втручання органів виконавчої влади у сферу компетенції органів місцевого самоврядування; відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування різного рівня; відсутність гармонізації вітчизняної законодавчої бази з європейським стандартами та принципами Європейської хартії місцевого самоврядування та інші;

3) проблеми інституціонального характеру;

4) проблеми матеріального та фінансового характеру та інші [25]. З позицією автора можна погодитися [25].

Проте варто вказати, що на сьогодні Центр політико-правових реформ презентував проєкт Концепції щодо розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування і виконавчої влади, здійсненого у рамках реалізації проєкту «Підтримка формування державної політики розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [134].

Актуальність проблеми відзначив і Керівник Офісу Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентові України В'ячеслав Негода: «Незважаючи на те, що з 2020 року, після утворення нового адміністративно-територіального устрою на базовому і субрегіональному рівні, всі громади мають однаковий статус, вони усі є рівними і повинні мати однакові повноваження, закон про місцеве самоврядування цього не дає. Застарілим у питанні розподілу повноважень є і закон про місцеві державні адміністрації. Крім того, невирішеною залишається й проблема з функціями районних рад, у яких немає ресурсів, але з юридичної точки зору вони мають купу повноважень. Тому дуже добре, що експерти не полишають спроб допомогти законотворцям узгодити нормативну базу з сучасними реаліями» [134].

Голова підкомітету з питань адміністративно-територіального устрою Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування

Віталій Безгін визначив проблему, винесену на обговорення, як наріжну та висловив сподівання, що в 2024 році буде створений практичний документ з обґрунтуваннями, з оцінками, з моделями, який ляже в основу змін до законодавства у питанні розмежування повноважень. «Маємо докорінно переосмислити розмежування повноважень між державною і місцевою владою, а також між шаблями місцевого самоврядування. І тут складність ще й в тому, що ми маємо субрегіональний рівень, передбачений Конституцією, тому, говорячи про подальше розмежування повноважень, треба промодельовати дві версії: з субрегіональним рівнем та без нього», – зауважив народний депутат України Віталій Безгін [56].

Варто вказати, що наведена ініціатива є складовою євроінтеграційних прагнень нашої держави, оскільки підтримуючи Європейську хартію місцевого самоврядування, кожна з країн ЄС імплементує її, враховуючи особливості й виклики своєї держави [56].

Аналізуючи законодавство щодо повноважень ОМС та органів виконавчої влади (а це понад 100 НПА у 25 сферах), фахівці Центру політико-правових реформ дійшли висновку, що саме на цьому етапі важливо запропонувати критерії розмежування повноважень місцевого самоврядування між рівнями адміністративно-територіального устрою, ОМС та місцевими органами виконавчої влади задля виявлення та усунення їхнього дублювання [56].

Також експерти робочої групи з розмежування повноважень ЦППР провели соціологічне дослідження (анкетування) щодо розмежування повноважень місцевого самоврядування, у якому взяли участь представники ОМС 155 територіальних громад із 23 областей України. Концепція має на меті створення класифікації повноважень за видами, відповідно до ролі державної політики, визначення меж законодавчого регулювання повноважень у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», у галузевих законах та умов передачі повноважень від держави до органів місцевого самоврядування. Мета Концепції також і в усуненні дублювань,

розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності [56].

Усвідомлення необхідності продовження реформ в Україні, зокрема процесу децентралізації влади та оптимального розподілу повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування зумовлено тим, що європейське співтовариство воліє бачити у своєму колі самодостатніх партнерів, тобто держави з проведеними реформами, міцною й гнучкою системою влади, ефективною економікою, прозорим бюджетуванням тощо.

1.3 Функціональний зміст та принципи розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

Як слушно вказується у спеціальній літературі, існуюча система правового розмежування функцій і повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування містить різні юридичні інструменти: нормативно-правові, договірні, судові тощо, зокрема [25]:

1) Конституція, основний засіб їх нормативно-правового закріплення, визначає принципові межі функцій і повноважень як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування з метою запобігання їх змішуванню;

2) закони;

3) акти Президента та Кабінету Міністрів України, які доповнюються окремими положеннями Закону «Про місцеві державні адміністрації», та можуть ліквідувати частину питань, внести певний порядок у розмежування функцій і повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [25];

4) судові рішення. Зокрема Конституційний Суд має право трактувати Конституцію і закони України, здійснювати контроль за відповідністю Конституції; нормативним актам державної влади, а згодом може стати важливим джерелом розмежування функцій і повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

5) договори та угоди щодо загальної діяльності у відповідних сферах громадського життя. Місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування мають право укладати такі договори, які можуть конкретизувати відповідно до закону їх взаємні права й обов'язки [25].

Згідно чинного законодавства, функції і повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування базуються на принципах галузевої компетенції, яку «можна поділити на три види: а) виключну компетенцію місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль); б) суміжну компетенцію у разі, коли місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. Такими є більшість повноважень обох гілок місцевої влади, які найчастіше і потребують розмежування як на законодавчому рівні, так і в процесі правореалізації; в) виключну компетенцію органів місцевого самоврядування (наприклад, управління комунальною власністю)» [25].

Розмежовуючи функції і повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, законодавець передбачає забезпечення умов для самостійного їх функціонування. Тому «можна говорити про необхідність вирішення питання щодо критеріїв розмежування власних і наданих повноважень. Розв'язання цієї проблеми позитивно впливатиме на здійснення контролю за органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади на місцях. Слід сказати, що при розробці Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» не було використано чітких критеріїв. Це призвело до того, що до владних повноважень районних і обласних рад було віднесено такі, які через конституційну систему територіальної організації

влади в Україні можуть становити лише компетенцію органів виконавчої влади. З іншого боку, ряд життєво важливих для територіальних громад функцій не підкріплено владними повноваженнями. Це, зокрема, стосується функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян» [25].

Повноваження рад традиційно умовно поділяють на такі групи:

а) організаційні повноваження, що спрямовані на упорядкування функціонування рад та їх виконавчих органів. Зокрема до цих повноважень належить затвердження регламенту ради; утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій; утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; обрання на посаду та звільнення з посади секретаря ради у порядку, передбаченому цим Законом; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання тощо;

б) повноваження у сфері контролю та координації. До них належать заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради; прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради;

в) повноваження у галузі стримувань і противаг: скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; прийняття рішення щодо дострокового припинення

повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом;

г) повноваження у сфері соціально-економічного та культурного розвитку та зростання ефективності управління на місцях. Це повноваження щодо прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них; затвердження програм соціально- економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно- територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

д) повноваження у сфері формування бюджетів і податків;

є) повноваження у сфері управління комунальним майном;

ж) повноваження у сфері земельних правовідносин та екологічної безпеки;

з) повноваження у сфері містобудування і благоустрою населених пунктів [25].

Взагалі, поділ влади, а відповідно й адміністративно-територіальний устрій та розмежування повноважень між суб'єктами – це ідея, яка є фундаментальною для того, як працює будь-яка держава. Йдеться про наявність конкретних і окремих повноважень і функцій між трьома гілками держави. Це повинно допомогти зберегти ці три гілки незалежними та підзвітними, переконавшись, що жодна частина не є занадто потужною.

Важливо, щоб ці гілки влади були окремими, щоб одна гілка влади не володіла всією (або занадто великою) владою. Тому кожна гілка може перевірити дві інші гілки, щоб переконатися, що вони не порушують баланс та не перевищують надані повноваження. Це означає, що існує система стримувань і противаг. Це повинно запобігти зловживанню кожною гілкою своєї влади та допомогти забезпечити справедливість у державній системі, переконавшись, що кожна частина держави повинна грати за правилами.

Щоб мінімізувати регіональні диспропорції, у 2014 році парламент схвалив «Державну стратегію регіонального розвитку до 2020 року», яка

була спрямована на забезпечення територіальної цілісності держави, сприяння сталому економічному розвитку, сприяння конкурентоспроможності регіональних економік країни та стимулювання міжрегіонального співробітництва. Другий етап децентралізації також передбачав ще одну кардинальну зміну адміністративно-територіального поділу України – на рівні району.

На розгляд парламенту у 2020 році було винесено важливий законодавчий документ, пов'язаний з децентралізацією. Законопроект №8051 «Про основи адміністративно-територіального устрою України» визначає ключові принципи та процедури зміни меж адміністративно-територіальних утворень[129]. Більшість міжнародних та вітчизняних фахівців з децентралізації позитивно оцінили законопроект № 8051, хоча юридичні експерти Ради Європи висловили незначні занепокоєння. Якщо закон буде прийнято, район може бути швидко об'єднаний центром. Їх нові межі будуть визначатися відповідно до модифікованих функцій нових верхніх субрегіональних гілок влади.

Проте цей законопроект було відкликано. У цілому підтримуючи нагальну необхідність заповнення наявних прогалин у законодавчому регулюванні засад адміністративно-територіального устрою держави саме шляхом прийняття базового закону, разом з тим було вказано, що найголовнішим недоліком проекту є невідповідність покладеної в його основу концепції побудови та регулювання питань адміністративно-територіального устрою конституційним нормам [129].

Останнє питання реформи децентралізації стосувалося системи централізованих фондів розвитку для муніципальних інфраструктурних проектів та інновацій. Найбільш фундаментальною інфраструктурною проблемою в Україні залишалася відсутність, старість, застарілий стан або низька якість трансрегіональних автомобільних доріг, замських доріг та залізниць.

Проте зрозуміло, що з початком війни багато питань щодо адміністративно-територіальної реформи та децентралізації потребували уточнення, кореляції та прийняття інших стратегічних цілей.

Варто вказати, що децентралізація в Україні має щонайменше чотири геополітичні виміри. Вона сприяє європеїзації України. Будучи реформою, розробленою всередині країни, її можна трактувати як демонстрацію притаманної країні «європейськості». Більше того, ця політична та соціальна трансформація, як і інші лібералізуючі та демократизаційні реформи, робить країну більш схожою на інші європейські держави, де влада вже менш концентрована. Чим більше Україна децентралізується, тим більше вона стає «сумісною з ЄС» з точки зору політичної інтеграції.

Крім того, нефедералістська та субпровінційна децентралізація в Україні може стати моделлю для країн, яким загрожують: а) регіональний або макрорегіональний автономізм і сепаратизм та/або та б) хижачькі сусідні держави, які прагнуть скористатися територіальними розколами. Наразі децентралізація допомагає Україні утримувати свою державу разом, незважаючи на війну. У майбутньому цей метод запобігання сепаратизму може бути застосований і до інших країн. Високоцентралізовані авторитарні пострадянські держави можуть врешті-решт також захотіти передати владу на місцевий, а не регіональний рівень, щоб убезпечити себе від можливого розпаду – чи то підживлюваного внутрішніми чи зовнішніми силами. Таким чином, вони можуть вирішити наслідувати приклад української децентралізації, а не якоїсь старої федералістської моделі.

Дослідникам в Україні та сферах порівняльної децентралізації та місцевого самоврядування в інших частинах світу може бути корисно приділити більше уваги нещодавньому досвіду країни. Отже підводячи проміжні висновки варто вказати, що реформа децентралізації стала в Україні найуспішнішою і згорнути її, незважаючи на війну, неможливо.

Як влучно сказала Клаудія Лучіані, директорка Директорату людської гідності, рівності та врядування Ради Європи: «децентралізація не дарма

визнана однією з найуспішніших і найпопулярніших реформ в Україні. Вона призвела до створення більших, сильніших та стійкіших місцевих влад, які відіграють надважливу роль у протидії агресії. Як наслідок, у 2022 році реформа стала ще популярнішою. За нашим соціологічним дослідженням, зараз її підтримують вже 76,5% жительок і жителів України, що на 13 % більше, ніж позаминулого року. Реформа керується європейськими принципами, передусім положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування, і вона вже довела свою ефективність. Децентралізація має бути продовжена і супроводжувати процес відновлення України, адже вона посилює стійкість публічних інституцій та зміцнює добре демократичне врядування. І ми у ці складні часи будемо й надалі підтримувати Україну. Так, окрім іншого, Рада Європи вже започаткувала новий План дій для України «Стійкість, відновлення та реконструкція» на 2023-2026 роки з рекордним бюджетом 50 мільйонів євро» [47].

«У фокусі майбутніх змін щодо розвитку громад і територій - три ключові блоки. По-перше, - відбудова [47]. І мова тут про відбудову не лише інфраструктури, а й інститутів. Відбудова має враховувати потреби людей і їхню можливість долучатися до цього процесу. По-друге, - питання пріоритизації [47]. Маємо визначити, яким чином зібрати дані, проаналізувати, в якому стані ми знаходимося, щоб прийняти правильні рішення, куди мають піти як державні інвестиції, так і іноземні. По-третє, майбутні законодавчі ініціативи [47]. Крім вирішення питань функціонування служби в органах місцевого самоврядування (законопроект №6504 [131]) та забезпечення законності рішень на місцях (законопроект №4298 [128]), маємо також переглянути Державну стратегію регіонального розвитку до 2027 року, щоб максимально об'єднувати її з нашим євроінтеграційним процесом. У реалізації усіх цих завдань важливу роль відіграватимуть цифрові інструменти, які мають працювати на користь громад, щоб уся наша робота була більш підзвітною, прозорою, попереджала корупційні ризики і давала більше результатів саме для людей» [47]. Крім

того акцентовано на необхідності встановлення нових підходів до екологічних питань [47].

«Третій момент, який стосується відбудови – продовження реформ. Ми не плануємо зупинятися в реалізації намічених планів, які стосуються децентралізації. Ми маємо розглянути низку законопроектів, які стосуються роботи місцевих державних адміністрацій, функціонування служби в органах місцевого самоврядування, участі громадян у прийнятті рішень місцевою владою. Всі ці питання будуть у фокусі нашого комітету», – розповіла Олена Шуляк [47]. Зокрема вона нагадала, що нещодавно Верховна Рада України прийняла законопроект №7198, який стосується надання компенсації за зруйноване або пошкоджене житло. Саме до наповнення відповідного реєстру і будуть залучені органи місцевого самоврядування [130].

Отже підсумовуючи наведене доцільно вказати, що для подальшої оптимізації функціонального змісту та принципів розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування доцільно визначити такі законодавчі пріоритети:

- 1) чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- 2) регулювання порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- 3) закріплення децентралізації в Конституції;
- 4) закріплення нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування;
- 5) забезпечення участі громадськості в ухваленні рішень органів місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 1

1. Констатовано, що сучасний інститут розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування ґрунтується на конституційному фундаменті, який включає загальну та спеціальну складові. Норми Конституції України, які забезпечують конституційно-правові умови та в більш загальному вигляді визначають вимоги до застосування цього інституту, відносяться до загальних складових. До них, зокрема, належать: 1) конституційні норми-принципи організації та здійснення публічної влади в Україні (принципи демократичної, соціальної, правової, унітарної держави з найвищою соціальною цінністю особи, народовладдя, поділу державної влади, гарантії місцевого самоврядування, верховенства права, легітимності тощо); 2) конституційне визначення правової природи місцевого самоврядування в Україні; 3) норми про конституційне регулювання системної та структурної організації органів місцевого самоврядування; 4) норми, що визначають окремі питання функціонування органів місцевого самоврядування (питання власної компетенції територіальних громад та утворених ними органів, матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування); 5) норми щодо регулювання питань організації та здійснення виконавчої влади (в частині визначення уповноваженої особи, яка делегує повноваження органам місцевого самоврядування, а також системи виконавчої влади, що здійснюють контроль за такими повноваженнями); 6) норми, що встановлюють державні гарантії місцевого самоврядування (фінансове забезпечення місцевого самоврядування, юридичну самостійність у межах визначених законом повноважень, судовий захист прав місцевого самоврядування).

Вказано, що нормативний вплив конституційних норм на інститут делегування повноважень органам місцевого самоврядування є значно ширшим і включає норми розділу II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Вони встановлюють найвищі правові

стандарти для тих повноважень, які спрямовані на забезпечення належного рівня життя, надання адміністративних послуг громадянам.

Підтримано пропозицію щодо доцільності доповнення переліку основоположних прав та свобод людини і громадян, гарантованих розділом II Конституції України правом належного врядування та встановлення його гарантій, що надасть підстави для оновлення менеджменту з метою забезпечення реалізації прав та свобод людини з дотриманням демократичних процедур та інститутів, заснованих на ліберальних цінностях.

Зазначено, що спеціальні конституційні засади щодо делегованих повноважень органів місцевого самоврядування формують норми Конституції, які встановлюють інститут делегованих повноважень і регулюють відносини які безпосередньо пов'язані з наданням та реалізацією таких повноважень (ч. 3, 4 ст. 143 Конституції України).

Обґрунтовано, що мета модернізації та реформування конституційного регулювання як інституту делегованих повноважень та місцевого самоврядування в цілому покладено в основу проекту Закону України «Про внесення змін до Конституція України (щодо децентралізації влади)» (Реєстр. № 2217а), в якому, серед іншого, пропонувалося уточнити спосіб продовження компетенція органів місцевого самоврядування (шляхом делегування їм певних повноваження органів виконавчої влади), кола органів місцевого самоврядування, які можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади (виконавчі органи місцевого самоврядування громади, виконавчі комітети району, регіональних рад), рівнів територіальної організації влади, які можуть використовувати механізм делегування (громада, район, область), джерела матеріалу та фінансова підтримка державою з метою реалізації таких повноважень шляхом організації місцевого самоврядування, а також кола контролюючих органів. І хоча цей законопроект було відкликано, всі його пропозиції залишаються актуальними до сьогодні, оскільки ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським

співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна отримала інструмент та дороговказ для своїх перетворень. Виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом в Європейському Союзі. Такими вимогами є відповідність Копенгагенським критеріям – параметрам, яким мають відповідати держави – члени Європейського Союзу.

Повноваження органів виконавчої влади систематизовано за кількома критеріями. По-перше, за суб'єктом, який видав документ, є акти Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади та акти місцевих державних адміністрацій. На даний момент значна кількість регулюючих повноважень Кабінету Міністрів України встановлюються галузевим законодавством. Згідно ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» визначено, що систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави.

По-друге, за предметом правового регулювання розрізняють підзаконні акти органів виконавчої влади, що визначають організаційні аспекти правовстановлюючих, дозвільних та інших процедур, встановлює порядок взаємодії суб'єктів управлінської діяльності (в тому числі інформаційної) і визначає порядок здійснення контролю, а також делеговані повноваження щодо організаційного забезпечення надання адміністративних послуг виконавчої влади шляхом надання адміністративних послуг, зазначених у підрозділі 4 п. 6 ч.1 ст.27 Закону № 280/97-ВР та деталізовано у Законі України «Про адміністративні послуги», до Порядку встановленого

постановами Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118 «Про затвердження Типового положення про Центр забезпечення адміністративних послуг», від 30.01.2013 № 44 « Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги», відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг», спільного наказу «Про затвердження порядку інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 08.09.2016 р. № 1501/248 та низка інших урядових і відомчих актів.

Вказано, що особливе місце займають підзаконні акти, що встановлюють стандарт документів, на підставі яких суб'єкти виконавчої діяльності розробляють та приймають власні положення, процедури, положення тощо. Таким чином, умови врахування особливостей організації та діяльності окремих суб'єктів при збереженні єдиного регулювання створюється управлінська діяльність. Такі акти мають рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування. Вони також передбачають правові підстави для усиновлення муніципальних нормативно-правових актів з окремих питань реалізації делегованих повноважень.

Зроблено висновок, що проведена в Україні реформа децентралізації влади протягом 2015-2021 рр. суттєво вплинула на розширення повноважень органів місцевого самоврядування шляхом передачі таких повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування.

2. Констатовано, що легітимність місцевого самоврядування в Україні підтверджується Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», які визначають систему та гарантії місцевого самоврядування, основи організації та діяльності, правовий статус та відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Обґрунтовано, що серед усіх принципів функціонування місцевого самоврядування, визначених цим законом, особливого значення набуває принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, яким воно наділене в межах визначених законодавством повноважень. Правова та організаційна самостійність виражається в наданні органам місцевого самоврядування певних повноважень, в межах яких вони діють самостійно, приймають відповідні правові рішення, а також несуть відповідальність за реалізацію цих повноважень. Крім того, органам місцевого самоврядування можуть бути надані окремі повноваження органів виконавчої влади, при здійсненні яких вони підлягають контролю відповідних органів виконавчої влади.

Визначено, що основами місцевого самоврядування є економічні, соціальні, фінансові, правові та інші можливості і умови, що об'єктивно склалися в суспільстві, сукупність яких становить основу, на якій будується система місцевого самоврядування. Це об'єкти дійсності, на яких ґрунтується діяльність влади, ресурси, якими вона володіє. Вони різноманітні за своєю природою і за своїм об'єктним складом, що дозволяє їх класифікувати.

Вказано на несвоєчасне та незавершене виконання Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні в частині децентралізації та реформи місцевого самоврядування, оскільки із запланованих до прийняття у 2015-2016 роках, оскільки 80% законопроектів на сьогодні не прийнято. Основоположними для ефективної децентралізації в Україні залишаються прийняті законопроекти: «Про основи адміністративно-територіального устрою», «Про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації влади)», «Про місцеві органи виконавчої влади», «Про місцеві органи виконавчої влади», «Про порядок утворення, ліквідації районів», встановлення та зміну їх меж, внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування», «Про органи самоорганізації населення». Таким чином, неприйняття закону про адміністративно-територіальний устрій держави супроводжується невизначеністю системи територіальної організації влади, зволіканням із

внесенням змін до Конституції України, які мають узгодити на законодавчому рівні зміну адміністративно-територіального устрою та розподіл повноважень між органами управління різних рівнів та роль адміністрацій у розвитку процесу територій, викликає сумніви щодо незворотності реформи місцевого самоврядування в Україні.

З огляду на важливість цих законопроектів зазначено, що їх відхилення супроводжується зростанням численних ризиків та гальмуванням реалізації реформи місцевого самоврядування, а також може бути свідченням відсутності політичної волі до її завершення. Серед інших недоліків та недоліків системи правового та інституційного забезпечення реформи місцевого самоврядування виділено такі: 1) незадовільна координація діяльності учасників реформи місцевого самоврядування на різних рівнях (на рівні територіальних громад, районному, обласному, центральному та субрегіональному рівнях влади), на даний момент це проявляється у відсутності зв'язку між політикою регіонального розвитку та процесом децентралізації; 2) відсутність нормативного обґрунтування та чіткості розподілу повноважень у сферах, які характеризуються багаторівневим представництвом; 3) слабкі зв'язки між процесами реформування системи місцевого самоврядування та секторальними реформами, що зумовлені виникненням нових ризиків та неспроможністю органів самоврядування своєчасно реагувати на зміни механізмів надання публічних послуг; 4) відсутність чітких критеріїв визначення впливу формування та розвитку ОТГ на якість життя населення та чітких меж управлінської свободи місцевого самоврядування;

Вказано, що лише якісно сформована нормативно-правова база слугуватиме основою спроможності та функціональності об'єднаних територіальних громад.

Виділено такі групи повноважень органів місцевого самоврядування: організаційні повноваження; адміністративно-регуляторні повноваження; сервісні повноваження.

3. Констатовано, що згідно чинного законодавства, функції і повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування базуються на принципах галузевої компетенції, яку «можна поділити на три види: а) виключну компетенцію місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль); б) суміжну компетенцію у разі, коли місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання.

Вказано, що поділ влади, а відповідно й адміністративно-територіальний устрій та розмежування повноважень між суб'єктами – це ідея, яка є фундаментальною для того, як працює будь-яка держава. Йдеться про наявність конкретних і окремих повноважень і функцій між трьома гілками держави. Це повинно допомогти зберегти ці три гілки незалежними та підзвітними, переконавшись, що жодна частина не є занадто потужною. Важливо, щоб ці гілки влади були окремими, щоб одна гілка влади не володіла всією (або занадто великою) владою. Тому кожна гілка може перевірити дві інші гілки, щоб переконатися, що вони не порушують баланс та не перевищують надані повноваження. Це означає, що існує система стримувань і противаг. Це повинно запобігти зловживанню кожною гілкою своєї влади та допомогти забезпечити справедливість у державній системі, переконавшись, що кожна частина держави повинна грати за правилами.

Доведено, що з початком війни багато питань щодо адміністративно-територіальної реформи та децентралізації потребували уточнення, кореляції та прийняття інших стратегічних цілей. Зроблено висновок, що для подальшої оптимізації функціонального змісту та принципів розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування доцільно закріпити чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зокрема в Конституції, а також оптимізувати питання забезпечення участі громадськості в ухваленні рішень органів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2

РЕАЛІЗАЦІЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ Й ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВІ ЗАСАДИ

2.1 Розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в економічній та фінансовій сферах

Як було встановлено у попередньому розділі в Україні на місцевому регіональному рівні є наявним співіснування двох підсистем публічного адміністрування – системи місцевих державних адміністрацій та системи органів місцевого самоврядування.

Існування таких двох підсистем публічного адміністрування вимагає налагодження дієвої взаємодії між ними, задля забезпечення ефективного врегулювання потреб територіальної громад та приватних осіб у дотриманні вимог та інтересів держави. Саме ефективне пропорційне співвідношення повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування є гарантією належності та ефективності здійснення функцій, що стоять перед сучасною державою та суспільством.

Реалізація співвідношення повноважень між органами МС та органами державної виконавчої влади вимагає врегулювання ряду проблем, що існують, та обумовлені як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками впливу. До об'єктивних факторів, що формують співвідношення повноважень між органами МС та територіальними управління ЦОВВ і МДА є такі, як: адміністративно-територіальний устрій, політичне сприйняття ідеї децентралізації чи централізації влади в окремих регіонах України; неоднозначність та полісемантичність тлумачення змісту повноважень владних суб'єктів, що часто пов'язується із відсутністю чи недосконалістю

нормативного врегулювання обсягу компетентностей адміністративних органів у різних сферах суспільного життя.

Дослідження питання співвідношення органів виконавчої влади та органів МС в різні часи здійснювались у публікаціях таких вчених, як: М.О. Баймуратов [5], М.С. Бідюк [75], Ю.О. Буглак [24], І.Б. Коліушко [2], Ю.О. Легеза [69], Н.В. Мішина [80], О.О. Маркова [74], О.І. Сушинський [79;144], В.П. Тимощук [1], О.І. Яременко [156] та інших.

Однак при цьому в межах даних дослідження питання співвідношення повноважень органів МС та територіальних органів державної виконавчої влади розглядалось доволі фрагментарно, в межах інших більш комплексних проблем.

Варто зазначити, що складність дослідження співвідношення повноважень органів МС та територіальних органів державної виконавчої влади пов'язується із рядом суб'єктивних факторів, де центральне місце займають питання формування політико-правової ідеології в цілому, і зокрема, ставлення політичної еліти до впровадження ідеї децентралізації влади чи навпаки абсолютного нівелювання таких підходів [141, с.144].

При цьому ряд дослідників підкреслюють, що проблема пошуку оптимальної моделі співвідношення повноважень органів МС та територіальних органів державної виконавчої влади належить до проблем, що і досі, попри її тривалість, не є належним чином вирішеними та врегульованими [139, с.153].

Варто зазначити, що часто акцентуація проблеми співвідношення повноважень органів МС та територіальних органів державної виконавчої влади пов'язується із нездатністю таких двох підсистем адміністративних суб'єктів розмежувати визначені для них відповідно до чинного законодавства компетенції, в тому числі із питань укладення адміністративних договорів як форм відображення змісту делегування повноважень [41, с.67;145, с. 225-236].

Місцеве самоврядування, як засади функціонування сучасної держави та суспільства, є важливим елементом демократії, проте може породжувати різні питання і труднощі, зокрема стосовно встановлення меж функцій і повноважень між різними рівнями влади, а також вирішення компетенційних спорів. Одним із ключових питань є визначення того, які функції належать місцевим органам самоврядування, а які - центральним урядовим органам. Чітке визначення цього розподілу може зменшити можливі конфлікти та невизначеність. Проблеми можуть виникати внаслідок недостатнього фінансування місцевих органів самоврядування для виконання їх завдань. Це може виникати через нерівномірний розподіл фінансових ресурсів між центральним та місцевим рівнями. В цьому сенсі є важливим врегулювання компетенційних спорів, предметом яких є запровадження дієвих механізмів вирішення спорів між центральним та місцевими органами щодо розподілу повноважень. Врегулювання компетенційних спорів може здійснюватися через укладення адміністративних договорів, що є добровільною та вільною формою, через звернення до суду та процедуру оскарження, а також шляхом застосування позасудових процедур вирішення правових конфліктів.

Здійснення функцій місцевого самоврядування може бути ефективним тільки в разі активної участі громади. Однак важливо враховувати різні думки і інтереси різних частин громади та забезпечувати справедливий інклюзивний процес прийняття рішень, що вимагає належної поінформованості всіх учасників суспільних відносин, рівня їх правової культури та правової активності, освіченості та інформаційних компетентностей посадових осіб.

Ефективна система самоврядування вимагає збалансованого та чіткого розподілу компетенцій та повноважень, а також механізмів вирішення конфліктів для забезпечення сталого розвитку та демократії на місцевому рівні.

Таким чином, є важливим встановити законодавчі межі, що повинні існувати між здійсненням повноважень органами МС та територіальними

органами державної виконавчої влади, що означає врегулювання компетенційні спорів [141, с.145-146].

Функціонально встановлення співвідношення повноважень органів МС та територіальних органів державної виконавчої влади пов'язується із необхідністю створення дієвого механізму забезпечення застосування соціальної та юридичної відповідальності на засадах пропорційності, оптимального співвідношення приватних та публічних інтересів [3] тощо.

Відсутність чіткого розмежування та співвідношення повноважень органів МС та територіальних органів державної виконавчої влади призводить до виникнення проблем у здійсненні взаємодії між ними у різних сферах – інформаційній, фінансовій, екологічній, природоресурсній та ін. [21, с. 3-9].

Однією із найбільш суттєвих та болючих проблем реалізації повноважень органами МС у співвідношенні із функціонування територіальних органів державної виконавчої влади є питання формування відповідних бюджетних фондів, тобто питання впровадження концепції фінансової децентралізації [140, с. 352-353].

Варто зазначити думку О.М. Бабича, що обґрунтовує, що здійснення науково-практичних узагальнень із формування обсягу та змісту співвідношення компетенцій між органами МС та територіальними органами державної виконавчої влади, відбувалось впродовж розвитку вітчизняної юриспруденції безсистемно, доволі фрагментарно, без визначення праксеологічних та ціннісних проблем реалізації та врегулювання відповідних суспільних правовідносин [14, с.111].

Концептуальним документом, що визначає основоположні засади стратегії розвитку регіонального урядування в Україні, є Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 [104]. Так, відповідно до змісту Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки зазначається, що і досі «не відбулося реальної конвертації нових можливостей для розвитку територіальних громад та регіонів у кращу якість життя людини

незалежно від місця її проживання». Тобто підкреслюється, що реалізація повноважень владних суб'єктами в регіонах не лише має відповідати вимогам законності та правомірності, але і переслідувати ціль сприяння економічному зростанню та соціальному благополуччю населення [104].

Наявною є проблема застосування так званого адміністративного ресурсу, що є поширеним у формуванні змісту регіональних політик у різних сферах. Очевидно, воєнний стан, що триває, має негативний вплив на забезпечення ефективності регіонального розвитку, що передусім полягає у нерівномірного навантаженні, що здійснюється внаслідок військової російської агресії, але при цьому не відображується у принципах фінансової децентралізації та формування місцевих бюджетів.

Відповідно до змісту Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки визначено, що причинами низької ефективності здійснення функцій місцевого самоврядування є такі: 1) триваючі процеси стагнації формування громад, що мають бути побудовані не лише за територіальним принципом, але і за принципом зближення інтересів соціально-економічного зростання; 2) подекуди збереження принципів домінування влади міст над владою сіл та селищ, де фінансовий пріоритет віддається інтересам перших; 3) ситуативне впровадження принципів та стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування, що полягає у збереженні на рівні регіонів дуалізму суб'єктів владних повноважень; 4) наявні земельні спори з питань розмежування територій, що належать тій чи іншій громаді [104, с.2-3] тощо.

Подібний підхід було попередньо відображено відповідно до змісту Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р [125]. Відповідно до змісту Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» вказується на проблему диспропорційності адміністративно-територіального устрою та його

негативних наслідків. У рамках цієї Концепції, визначено, що побудова «здорової» та «якісної» системи МС та територіальної організації влади залежить від належної раціоналізації територіальної структури та вирішення проблем диспропорційності. Диспропорційний адміністративно-територіальний устрій може призводити до конфліктів у сфері компетенції між різними рівнями влади та порушувати нормальне функціонування системи самоврядування. Цілеспрямоване реформування та раціоналізація територіальної організації влади можуть допомогти уникнути конфліктів та забезпечити більш ефективне функціонування місцевого самоврядування. Це може включати об'єднання адміністративних одиниць, перегляд границь та компетенцій, а також забезпечення взаємодії між органами самоврядування та виконавчої влади. Реформи в напрямку створення територіальних громад та уникнення нераціональної територіальної організації можуть сприяти покращенню якості місцевого самоврядування та забезпеченню більш ефективного взаємодії між різними рівнями влади [125].

Відповідно до змісту Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. встановлюються проблеми, що виникають у зв'язку з реформуванням МС та територіальної організації влади, вказують на необхідність комплексного та прискореного вирішення цих питань. До таких проблем відносяться такі, як: погіршення якості та доступності публічних послуг, що обумовлюється ресурсною неспроможністю багатьох органів місцевого самоврядування виконувати свої повноваження може призвести до недостатнього надання громадам необхідних послуг, що вимагає розгляду проблем фінансування та можливостей делегації повноважень для забезпечення ефективного функціонування місцевих органів; нерозвиненість форм реалізації безпосередньої демократії, що унеможлиблює належне забезпечення участі громадськості у вирішенні питань регіонального розвитку громади, що має пов'язуватись із розвитком механізмів громадського контролю та консультацій з громадою при прийнятті важливих рішень; недостатні темпи децентралізації повноважень владних суб'єктів та

ресурсів, що вимагає розгляду реструктуризації системи розподілу повноважень та фінансів між центральним та місцевим рівнями влади, що може сприяти більш рівномірному розподілу повноважень та відповідальності; стагнації земельної реформи в Україні та збереження моделі цільового використання земельних ділянок, включаючи економічно збитковий мораторій на здійснення правочинів із відчуження земель сільськогосподарського призначення. Отже, реформи в місцевому самоврядуванні повинні бути направлені на забезпечення більшої ефективності та участі громадян у процесах прийняття рішень, забезпечення сталого розвитку громад, та уникнення конфліктів компетенції між різними рівнями влади [125].

Надзвичайно важливим задля забезпечення ефективності розмежування повноважень органів МС та територіальних органів державної виконавчої влади є створення механізмів політичної відповідальності на основі впровадження принципів фінансової децентралізації [139, с.154]. Вирішення питань правового розмежування повноважень в системі місцевого самоврядування дійсно залежить від реформ та механізмів, які впроваджуються для структуризації політичного життя. Наслідки політики виконавчої влади можуть бути вирішальними для визначення повноважень на місцевому рівні. Важливо, щоб така політика враховувала принципи демократії, правової держави та рівноправ'я. Впровадження механізмів, що забезпечують політичну структуризацію суспільства, може включати: формування парламентської більшості та дієвої опозиції, що дозволяє забезпечити різноманітність поглядів та підтримку для прийняття рішень; введення механізмів політичної відповідальності між законодавчою та виконавчою владою, що допомагає створити баланс гілок влади та забезпечити їх ефективну взаємодію; запровадження політичного арбітражу, що може забезпечити вирішення конфліктів між гілками влади та встановлення збалансованих рішень. Аналогічні принципи варто впроваджувати і на рівні місцевого самоврядування. Розвиток демократії та

політичної конкуренції на місцевому рівні може сприяти ефективному управлінню та забезпеченню інтересів громадян [138, с.102].

Спроби досягти збалансування інтересів окремих територіальних громад в Україні пов'язуються із ухваленням процедур утворення об'єднаних територіальних громад. Врегулювання балансу інтересів громад передбачається відповідно до механізму Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [99] та пов'язаного із ним ряду підзаконних нормативно-правових актів, зокрема: Постанови Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» [105], а також системи стратегічних актів, що визначають стратегії розвитку регіонів, наприклад: розвиток територій громад у Херсонській області встановлюється згідно із Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2020 р. № 474-р [106], розвиток територій громад у Запорізькій області закріплюється згідно із Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2020 р. № 625-р [107] та ін..

Громади, що мають намір об'єднатися, мають довести свою спроможність забезпечити належний рівень надання публічних послуг в цілому, і у передусім у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, мати відповідний кадровий потенціал та рівень кадрового забезпечення органів МС, мати достатність фінансових надходжень та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці (абз. 2 пункту 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» [105]).

Але попри висунення таких нормативних вимог щодо формування ОТГ, питання співвідношення компетентностей між органами МС та місцевими державними адміністраціями вирішується доволі ситуативно та фрагментарно, особливо із проблематики забезпечення ефективності

проведення фінансової децентралізації та співвідношення реалізації делегованих та власних повноважень [29, с.16-20].

При цьому зарубіжні країни та їх законодавство не підтримують ідею існування системи делегованих повноважень, та процедури набуття ними такого змісту. Якщо така ідея і реалізується, то передусім на підставі укладення між владними суб'єктами адміністративних договорів про розподіл повноважень, який є більш ефективним способом вирішення конкретних управлінських задач та досягнення певних цілей, на відміну від положень законодавчих та нормативних актів, що не повинні бути персоніфікованими, та мають діяти у просторі на широкий загаль [67, с. 18-24].

Натомість в Україні практика делегування повноважень, як зазначає С.П. Снігур, відбувається без відповідного фінансового обґрунтування, а також закріплюється на рівні розпорядчих нормативно-правових актів, що свідчить про централізацію підходів та недостатню їх обґрунтованість. Зокрема, проведення мобілізаційної роботи покладається на органи МС, без виокремлення коштів з Державного бюджету, попри те, що реалізація такої компетенції безпосередньо пов'язується із здійснення функції держави із забезпечення потреб національної оборони [140, с.354-355].

Отже, реалізація повноважень органами МС, і зокрема, делегованих повноважень, часто пов'язується із відсутністю належного фінансування таких процесів, а також характеризується певною імперативністю застосування.

В літературі обґрунтовується підхід, в межах якого до проблем реалізації повноважень органами МС відносяться: обмеженість фінансування діяльності територіальних громад та їх потреб; збереження подвійного статусу місцевих державних адміністрацій із поєднанням із створення військових цивільних адміністрацій, що входять до системи органів державної виконавчої влади, але при цьому втручаються у здійснення повноважень органів МС, а також мають вплив на розподіл коштів публічних

фінансових ресурсів; неналежність здійснення фінансового контролю за діяльністю МС, зокрема, з боку МДА може бути здійснено фінансовий контроль лише за ефективністю реалізації делегованих повноважень; використання коштів Державного бюджету з боку органів МС контролюється Рахунковою палатою України [29, с.38-39] тощо.

Врегулювання проблем необхідності фінансової децентралізації є можливим через: створення дієвих матеріально-організаційних умов для функціонування органів МС задля ефективного здійснення ними власних і делегованих повноважень; співмірність та субсидіарність розподілу делегованих повноважень між органами МС та органами державної виконавчої влади; запровадження дієвої системи державного контролю за діяльністю органів МС та МДА і територіальних управлінь ЦОВВ; належне кадрове забезпечення діяльності органів МС та МДА [78, с.13] тощо.

Н.С. Кузнєцова зазначає, що триваюча в Україні реформа розподілу повноважень між органами МС та територіальними органами державної виконавчої влади, характеризується нерівномірністю, що допускає поряд із створення таких прогресивних інституцій публічного адміністрування як спроможні ОТГ окремих населених пунктів, де функціонують застарілі селищні чи сільські ради, які швидше є перепорою для розвитку громади, ніж гарантією [64]. Вирішення такої проблеми вченою пов'язується із переглядом системи місцевих податків, її розширенням та належністю законодавчого відображення [64]. Така ідея підтримана у ряді публікацій іншими вченими, зокрема К.К. Недоступ [83], О.В. Гладієм, Ю.О. Легезою [39, с. 620-623; 69, с. 172-176], Л.В. Горбайчук [43], Р.С. Титикало [145, с. 123-127], Ю.О. Буглак [26, с. 198-203] тощо.

Врегулювання проблем співвідношення повноважень у сфері регулювання реалізації функцій, покладених на МС та МДА, а також територіальні органи ЦОВВ, на думку А.Ф. Ткачука, має пов'язуватися із активізацією процесів налагодження соціального партнерства між владними суб'єктами [147, с.35].

Таким чином, доцільним зробити проміжний висновок, що реалізація розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України вимагає обґрунтування визначеного історичними умовами розвитку українського суспільства принципів впровадження фінансової децентралізації.

Отже, розмежування повноважень між органами МС та місцевими органами виконавчої влади на практиці зустрічає багато нормативних та організаційних перепон. Варто відмітити складність та неперфектність системи адміністративно-територіального устрою в Україні, що обумовлюється: існуванням дуалізму виконавчої влади та місцевого самоврядування, що на регіональному рівні може призводити до конфліктів і недопорозумінь у розподілі повноважень та функцій; повільними темпами децентралізації повноважень, що ускладнює розвиток та ефективне функціонування органів МС, а також обмежує їхню фінансову самостійність; недосконалість адміністративно-правових засад розподілу власних та делегованих повноважень; застосування адміністративного ресурсу та політичного тиску на органи МС, що може обмежувати їхню автономію та незалежність; потреба в укрупненні адміністративно-територіальних одиниць та активізації процесів створення об'єднаних територіальних громад; залежність від політичної ситуації та відсутність стабільної системи розмежування повноважень, яка залежить від політичних настроїв, може викликати нестабільність та непередбачувані зміни. Розв'язання цих проблем може вимагати комплексних адміністративно-територіальних реформ, що базуються на консультаціях з різними зацікавленими сторонами, включаючи представників місцевих громад та експертів у сфері управління.

До проблем розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері необхідно також віднести відсутність чіткої та зрозумілої процедури делегування повноважень та відмови від їх виконання, що є серйозним обмеженням для ефективного функціонування системи адміністративно-територіального

управління. Швидкі зміни в обставинах чи потреби громад вимагають перегляду розподілу повноважень між різними рівнями влади. Відсутність процедур та недосконала практика укладення адміністративних договорів щодо розмежування власних та делегованих повноважень може унеможливити місцевим органам самотійно вирішувати питання, які вимагають швидкого реагування. Без чіткої процедури делегування та відмови від повноважень поширеною є практика несправедливого та недоброчесного розподілу повноважень. Невизначеність щодо делегування повноважень може призводити до конфліктів між різними рівнями влади та неврегульованих ситуацій. Для вирішення цих питань може бути корисним розробити чітку і прозору процедуру делегування повноважень, визначити відповідальні сторони та забезпечити механізми для ефективного вирішення суперечок чи відмови від повноважень. Урахування інтересів місцевих територіальних громад та консультації з ними також важливі для створення дієвих та справедливих процедур.

Реалізація зазначеної авторської пропозиції вимагає внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР шляхом викладення абзацу 13 частини першої статті першої у такій редакції: «делеговані повноваження - повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад *на підставі укладеного адміністративного договору*» (додаток Б).

Таким чином, адміністративно-територіальний устрій України та тенденції історичного та суспільного розвитку вимагає пошуку оптимальної моделі співвідношення органів МС та місцевих органів виконавчої влади, що мають виконувати роль певних гарантій від узурпації влади на регіональному рівні, здійснення контролю за діяльністю владних суб'єктів, та передусім контролю за використанням бюджетних надходжень, але при цьому має бути

мінімізовано втручання у процеси акумуляції фінансових ресурсів. Але при цьому У той же час нагальна потреба в удосконаленні розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в контексті здійснюваних адміністративно-територіальної та бюджетної реформи, децентралізації влади тощо вимагає чіткого визначення й аналізу відповідних відносин і сфер, що набуває особливого значення, зважаючи на переважну суміжність сфер компетенції органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Окремі питання співвідношення повноважень органів МС та місцевих органів державної влади у фінансовій сфері розглядались у публікаціях таких вчених, як: О.Ф. Андрійко [9], Ю.О. Андрійчук [10], В.Л. Андрущенко [11], С.І. Астіон [13], П. К. Бечко, О. В. Ролінський [20], О.А. Вінницька [32], Н.В. Воротіної [34], Д. О.Гетманцев, О. О.Семчик, О. А. Шишканов [38], Л.В. Горбайчук [44], Л.Ю. Демиденко, Ю.О. Наконечна [45], М. І. Дяченко, Г. О. Коваленко, І. В. Чукіна [49] та багатьох інших представників адміністративно-правової та фінансово-правової науки, але при цьому більшість зазначених досліджень здійснено до часів повномасштабного військового вторгнення російської федерації на територію України, що вимагає звернення дослідницької уваги як на здійснення теоретичної характеристики процесів фінансової децентралізації у зазначених умовах.

Встановлення специфіки взаємодії учасників процесів накопичення та розподілу публічних фінансових ресурсів вимагає визначення змісту взаємозв'язків між ними [133, с.47-48; 18, с. 22-29]. Визначення характеру такої взаємодії полягає у встановленні обсягу та змісту власних та делегованих органам МС повноважень, їх співвідношенні із реалізацією компетенцією МДА та іншими територіальними органами державної виконавчої влади.

У літературі висловлюється доволі широка підтримка необхідності виокремлення субординаційних та координаційних зв'язків, що існують між органами МС, МДА та територіальними управліннями ЦОВВ [143, с. 92-

93;142, с. 156-158; 63; 18, с. 22-29 та ін.]. Субординаційний зв'язок полягає у побудові вертикалі влади, тобто безпосереднього підпорядкування, і координаційний зв'язок свідчить про наявність горизонтальної взаємодії, тобто рівноправного соціального діалогу [16].

Ряд дослідників виокремлюють ще одну групу зв'язків – реординаційні зв'язки, зміст яких полягає у встановленні інформаційно-комунікаційної взаємодії [46, с.32-35]. При цьому О.І. Сушинський зазначає, що безпосередньо субординаційні зв'язки не є характерними для місцевих органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [142, с. 92-93], що в цілому заслуговує на схвальну оцінку, однак при цьому не характеризує сферу формування дохідної частини місцевих бюджетів, де є актуальним використання міжбюджетних трансферів, часто із застосуванням певною мірою адміністративного ресурсу.

Розгляд питання розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері вимагає звернення до положень чинного законодавства. Так, відповідно до ст. 17-18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV [114] визначено, що МДА здійснює такі повноваження, що можуть бути умовно згруповані на: *фінансово-прогностичні повноваження* (пов'язані із: розробкою проектів програм соціально-економічного розвитку з подальшим їх супроводом до розгляду та ухвалення; складання необхідних для управління соціально-економічним розвитком відповідної території балансів трудових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, місцевих будівельних матеріалів, палива; обґрунтування проектування необхідного рівня обслуговування населення відповідно до нормативів мінімальних соціальних потреб; здійснення розрахунку коштів та визначення обсягу послуг, надання яких є доцільним для забезпечення встановленого законодавством рівня мінімальних соціальних потреб, що підлягає затвердженню відповідною радою із подальшим впровадженням; вносить за погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування пропозиції про створення

спеціальних (вільних) економічних зон, зміну статусу та території цих зон; розглядом та затвердженням поданих органами МС проектів планів та заходів підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території; розробкою пропозицій щодо фінансово-економічного обґрунтування обсягів продукції, що підлягає продажу для державних потреб за рахунок державного бюджету; погодженням проектів планів щодо пропозицій органів МС про виробництво продукції для потреб громади; розробкою та подальшим супроводом до розгляду місцевими радами пропозицій до проектів державних цільових програм, а також довгострокових прогнозів та проектів індикативних планів розвитку відповідних галузей народного господарства, їх фінансово-економічного забезпечення; складає, схваленням і поданням на розгляд місцевих рад прогноз відповідного місцевого бюджету, складанням і поданням на затвердження ради проекту відповідного бюджету та забезпечення його виконання; звітування перед відповідною місцевою радою про його виконання; поданням в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб; внесенням пропозицій власникам майна підприємств, установ і організацій, що має важливе значення для забезпечення державних потреб, щодо його відчуження у власність держави; внесенням пропозицій до проектів програм приватизації державного майна, організації їх виконання); *виконавчі* (пов'язані із забезпеченням ефективного використання природних, трудових (людських) і фінансових (майнових) ресурсів; поданням місцевим радам висновків щодо доцільності розміщення на відповідній території нових підприємств та інших

об'єктів незалежно від форм власності; здійсненням фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної та виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадської безпеки і порядку, інших заходів, передбачених законодавством; задля задоволення спільних інтересів територіальних громад щодо об'єднання на договірній основі бюджетних коштів з коштами юридичних осіб приватного права та публічного права щодо здійснення архітектурних, будівельних робіт, робіт із здійснення реконструкції, робіт із забезпечення потреб підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення житлово-комунальних об'єктів, в тому числі їх придбання для задоволення потреб населення та фінансує здійснення цих заходів; здійсненням в установленому порядку регулювання інвестиційної діяльності; визначенням і встановленням норм споживання у сфері житлово-комунальних послуг, здійснює контроль за їх дотриманням; здійсненням управління майном інших суб'єктів права власності в разі передачі його в установленому порядку; забезпеченням реалізації державної політики сприяння розвитку малого бізнесу, поданням допомоги підприємцям, які займаються розробкою та впровадженням інноваційних проектів, виробництвом товарів народного споживання, будівельних матеріалів, наданням побутових, комунальних та інших послуг населенню, підготовкою кадрів); *реєстраційно-інформаційні* (пов'язані із отриманням від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для складання і виконання

бюджету; здійсненням у встановленому порядку державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців (крім обласних державних адміністрацій).

Таким чином, в основу розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в економічній та фінансовій сферах в Україні покладається ряд критеріїв: функціональне спрямування коштів, використання яких планується та розподіляється; підстави виникнення публічних фінансових ресурсів; здатність забезпечення потреб територіальної громади.

Варто акцентувати, що тривалий час розподіл місцевих публічних фінансових ресурсів відбувався саме за критерієм майнової приналежності та обсягу майнових коштів тих чи інших громад. Розподіл публічних фінансових ресурсів має відбуватися із врахуванням інвестиційного потенціалу регіону, а не лише спираючись на обсяг наявного економічного зростання [40, с.50].

Зазначений підхід вимагає застосування принципу субсидіарності, який має реалізовуватися у врахуванні як рішень про перерозподіл майнових ресурсів задля задоволення суспільних потреб, так і створенням додаткових субсидіарних механізмів врахування пропозицій органів, що є субординаційно вищими [70, с.16; 52]. Тобто на основі реалізації принципу субсидіарності субординаційно вищий орган державної влади може втручатися у здійснення повноважень нижчого органу публічної влади задля задоволення потреб та інтересів територіальної громади.

Реалізація розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в економічній та фінансовій сферах, як зазначають Л.В. Фещенко, П.В. Проноза, Н.В. Кузьминчук пов'язується із: встановленням межі щодо здійснення розподілу публічних фінансів для надання соціальних послуг; визначенням кола фінансових питань, що мають вирішуватися такими органами спільно; формуванням підходів до встановлення обсягу видатків для надання адміністративних послуг на

засадах доступності та рівності; розподілу доходів та надходжень до місцевих бюджетів; визначення переліку власних та делегованих повноважень [148, с.104].

Врегулювання міжбюджетних взаємовідносин щодо розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування визначається, зокрема, згідно із ст. 81 Бюджетного кодексу України. Зазначена законодавча норма містить визначення поняття міжбюджетних відносин, що розуміється як «відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України» [28]. Функціонально міжбюджетні мають забезпечити здійснення необхідного кола видатків, в межах потреб регіону та громади [28].

Видатки місцевих бюджетів поділяються на такі види: 1) видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету: ці видатки пов'язані з підтримкою основних принципів та цінностей, закріплених у Конституції України [59]; вони можуть включати фінансування діяльності конституційних органів, оборонні витрати, державну секретність тощо; 2) видатки, що визначаються функціями держави: ці видатки можуть бути пов'язані з функціями, які виконує держава, такими як забезпечення громадського порядку, охорона здоров'я, освіта та інші; принцип субсидіарності може передбачати можливість передачі певних повноважень та видатків на рівень місцевого самоврядування для більш ефективного виконання; 3) видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування: ці видатки стосуються конкретних повноважень та обов'язків, які мають місцевий характер, що включає витрати на інфраструктуру, соціальні послуги, розвиток місцевого господарства та інші сфери, які безпосередньо впливають на місцеве населення [28].

Таким чином, функціонально розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має забезпечити реалізацію вимог фінансової автономії органів місцевого самоврядування та фінансової спроможності територіальних громад, що є принципами, в рамках якого місцеві органи влади мають значний ступінь самостійності та контролю над своїми фінансовими ресурсами. Це означає, що вони можуть збирати, розподіляти та витрачати фінансові ресурси без значного втручання з боку центрального уряду чи інших вищих рівнів влади. Ключовими аспектами фінансової автономії місцевого самоврядування є: по-перше, система місцевих податків та зборів: місцеві органи можуть мати право встановлювати та збирати деякі податки і збори на своїй території (це може включати податки на нерухомість, місцеві податки на підприємства та інші місцеві збори); по-друге, формування дохідної та співмірної видаткової частини місцевих бюджетів: що означає, що місцеві органи формують свій власний бюджет, визначають пріоритети витрат та приймають рішення щодо розподілу фінансових ресурсів відповідно до місцевих потреб; по-третє, надання фінансової підтримки від КМ України, що вимагає забезпечення фінансової стабільності місцевих органів і може включати надання субвенцій та інших фінансових допомог з боку уряду; по-четверте, контроль над місцевими фінансами: місцеві органи мають можливість контролювати та вести облік своїх власних фінансів, приймати рішення про інвестиції та витрати. Фінансова автономія є важливим елементом сталого розвитку місцевих громад та забезпечення їхньої ефективної діяльності. Цей принцип сприяє більш ефективному використанню ресурсів та адаптації до конкретних потреб місцевих спільнот [61, с. 66].

Як зазначає Р.С. Титикало, під матеріально-фінансовою самостійністю місцевого самоврядування необхідно розуміти «законодавчо визначене право суб'єкта місцевого самоврядування самостійно приймати рішення матеріального, фінансового, організаційно-розпорядчого характеру та нести відповідальність за результат прийнятих рішень» [146, с. 278-279].

Забезпечення належного рівня матеріально-фінансової самостійності органів МС впливає на здатність ТГ чи ОТГ розвиватися, вирішувати проблеми соціально-економічного розвитку [82, с. 315-316].

Встановлення ступеня матеріально-фінансової самостійності та незалежності органів МС вимагає досягнення відповідності ряду показників. Як зазначає Л.О. Міронована до показників майнової та фінансової самостійності та незалежності органів МС відносяться: 1) показник свободи ухвалення управлінських рішень та меж впливу місцевої державної влади на діяльність владних суб'єктів; 2) показник самостійності місцевих органів влади від органів державної виконавчої влади; 3) показник матеріального забезпечення здійснення власних та делегованих повноважень; 4) показник ступеня належності та ефективності формування дохідної бази місцевих бюджетів та дохідної частини джерел фінансування діяльності місцевих органів ЦОВВ; 5) показник ступеня самостійності місцевих бюджетів, що формується в межах публічних фінансових ресурсів; 6) показник ступеня податкової спроможності ТГ чи ОТГ; 7) показник фінансових міжбюджетних ресурсів та запозичень, зокрема: дотації; субвенції; трансфертів [77, с.176].

Ряд дослідників визначають такі показники фінансової та майнової самостійності, як: показник ступеня самостійної розробки, та здатність ТГ і органів МС; показник здатності бюджету до його виконання; показник податкової ініціативності; показник наявних позабюджетних цільових фондів та ефективності їх діяльності; показник рівня кредитних запозичень; показник рівня фінансових санкцій; показник майнових активів територіальної чи об'єднаної територіальної громади [27].

Здійснення оцінки фінансової самостійності та здатності реалізації повноважень органами МС, у дослідженнях Ю. О. Напалкіна, здійснених разом із А. В. Мейш, визначено через встановлення пропорції співвідношення доходів та видатків місцевих бюджетів, що має формулюватися через обрахунок ВВП як складового елементу Державного бюджету України, що включають в тому числі частину урядових

міжбюджетних трансфертів як елементу надходжень органів МС [82]. Очевидно, що від співвідношення між розміром надходжень та рівнем видатків місцевих бюджетів та відповідних складових статей Державного бюджету України залежить встановлення ефективності впровадження політики фінансової децентралізації.

На разі в Україні зберігаються підходи, що свідчать про надмірну централізацію формування дохідної частини місцевих бюджетів, а отже і є підтвердженням недотриманням принципів справедливого та співмірного, такого, що корелюється із потребами регіону, розподілу ВВП, що негативно впливає на здатність органів МС здійснювати покладені на них компетенційні власні та делеговані повноваження [82, с. 314-316].

Вирішення потреб місцевих бюджетів і відповідно потреб органів МС вирішується за рахунок таких інструментів, як субвенції, дотації та трансфери.

Аналіз змісту Державного та місцевих бюджетів України свідчить про тенденцію збереження дотаційності останніх. Так, відповідно до Закону України «Про Державний бюджет на 2023 рік» встановлено, що місцеві бюджети на здійснення повноважень органів МС на територіях, постраждалих внаслідок російської військової окупації, отримують з доходів Державного бюджету 23934055,6 грн.; а також додатково понад 60000 грн для вирішення потреб оволодіння професійними компетенціями та підвищення рівня службової кваліфікації виділено для проходження навчань, стажувань, освіти посадовцями органів МС [98].

Таким чином, процеси фінансової децентралізації в Україні перебувають на стадії триваючої стагнації, що призводить до зниження рівня ефективності здійснення компетенційних повноважень органами МС, що негативно впливає на задоволення потреб регіонів та територіальних громад.

2.2 Розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері охорони довкілля

Відповідно до ст. 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначено, що до повноважень МДА відноситься здійснення управління та інших режимних видів діяльності відносно використання, розпорядження та володіння «об'єктами, що перебувають у державній власності та передані до сфери її управління», задля сприяння створенню на цих об'єктах «систем управління якістю, систем екологічного управління, інших систем управління, приймає рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію підприємств, установ і організацій, що належать до сфери її управління, а також здійснює делеговані відповідною радою функції управління майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад» [114].

Відповідно до ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлюється, що у сфері охорони довкілля органи МС виконують такі власні повноваження: *прогностичні* (пов'язані із розробкою нормативного обґрунтування розміру та ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів; пов'язані із розробкою ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля; аналітичний розгляд пропозицій щодо проголошення окремих територій зонами природно-заповідного фонду місцевого значення або надання інших спеціальних статусів окремим територіям, зокрема, статусу особливої

природної охорони); *інформаційно-консультаційні* (забезпечення доступу до геопросторових даних про стан використання природних ресурсів та використання публічних фінансових ресурсів відповідно до вимог Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» [116]); *розпорядчо-виконавчі* (гарантування дієвості механізму охорони, захисту, відтворення, підвищення продуктивності лісових насаджень, підвищення рівня їх продуктивності, родючості ґрунтів, забезпечення стандартів використання лісових ресурсів у межах лісів комунальної власності).

Органи МС у сфері охорони довкілля виконують ряд *делегованих повноважень*: *розпорядчо-виконавчого та контролюно-наглядового характеру* (забезпечення дієвості контролюно-наглядового механізму за додержанням природоохоронного законодавства, сприяння раціональному використанню та охороні природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення; забезпечення належності реалізації права особи на загальне природокористування, зокрема у частині доступу до узбережжя водних об'єктів та островів для загального водокористування на засадах безоплатності та безперешкодності); *інформаційно-охоронного характеру* (врегулювання питань землеустрою та вирішення земельних спорів; забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, що входять до складу національних систем «Екосистема», «Е-відходи» та інших; забезпечення інформаційного обігу даними про стан використання природних ресурсів у порядку регулювання відносин оподаткування, справляння платежів, пов'язаних із реалізацією договорів оренди, суборенди, емфітевзису, суперфіцію, а також надання іншої інформації у порядку застосування вимог Податкового кодексу України [87] (ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Отже, триваючими є процесу перегляду підходів до здійснення розмежування повноважень на регіональному рівні між органами МС та

МДА, і територіальними управліннями ЦОВВ в цілому, і зокрема, у сфері охорони довкілля.

Запровадження побудови розмежування повноважень МС та МДА, і територіальними управліннями ЦОВВ в цілому, і зокрема, у сфері охорони довкілля окремими вченими базується на нормативному закріпленні природно-територіального підходів. Такими є розробки та висновки здійснені у монографічних публікаціях Р.С. Кіріна [54], В.І. Андрецейва [8;7], Ю.О. Легези [68, с. 4, 35-36; 66], К.С. Кучми [65] та ін..

Міркування щодо доцільності застосування природо-територіального підходу, на відміну від адміністративно-територіального підходу, базуються на необхідності покладенні в основу функціонування екологічної політики специфіки окремих місцевостей, що, зокрема, базується на положеннях Європейської ландшафтною конвенції [50], ратифікованою згідно із Законом України від 7 вересня 2005 року № 2831-IV «Про ратифікацію Європейської ландшафтною конвенції» [119]. Ю.О. Легеза в цьому сенсі визначає необхідність створення умов для регіонально-ландшафтного зонування територій та побудови змісту компетенції відповідно до цього критерію [68, с. 116]. При цьому загальновизнаним є розуміння ландшафту як взаємопов'язаної системи елементів, що мають природний та людський характер впливу, і дозволяє відобразити географічні особливості місцевості та регіону. Так, виділяють степові, лісові, субтропічні, тропічні ландшафти та ін.. [155, с. 450–451]. І відповідно залежно від змісту того чи іншого ландшафту, природо-територіальних характеристик об'єктів має бути визначена специфіка побудови компетенційних зв'язків та систем повноважень.

Ідея побудови системи взаємозв'язків та розмежування компетенції органів МС та МДА, а також територіальних управлінь ЦОВВ, на засадах природо-територіальних підходів і з поступовою відмовою від адміністративно-територіального підходу

Згідно із положеннями ряду міжнародних конвенцій та стратегій, що встановлюють ландшафтний підхід до здійснення екологічної політики, зокрема, із положеннями Всеєвропейської стратегії збереження біологічного і ландшафтного різноманіття [36], Концепції збереження біологічного різноманіття України [60] виокремлюється такі ландшафти, як: ландшафти морського узбережжя; ландшафти земель річок, озер та болот; степові ландшафти; ландшафти лісів; ландшафти гір; ландшафти земель агропромисловості та ведення інших видів господарської діяльності. Ю.О. Легеза визначає, що побудова системи екологічного управління, яка побудована на ландшафтному підході, здатна забезпечити комплексність забезпечення Стратегії сталого розвитку [155, с. 450–451].

На разі система органів публічної влади у сфері охорони НПС в Україні передбачає побудову за адміністративно-територіальним принципом, що функціонує на таких рівнях, як: загальнонаціональний, обласний та місцевий (або регіональний) [117]. Н.В. Барбашова визначає, що такий уніфікований підхід не здатен забезпечити належний рівень ефективності здійснення політики у сфері ОНП [17, с. 179-180]. Але при цьому є необхідним здійснення пошуку забезпечення ефективності будь-якого явища, в тому числі і предмету даного дослідження, що вимагає здійснення критичного аналізу підходів до встановлення структурних елементів системи суб'єктів екологічної політики. При цьому Н. Р. Малишева акцентує, що ефективність екологічної політики може досягатися лише на підставі врахування характеристик місцевості, де вимагається її реалізація [73, с. 114-123].

Побудова екологічної політики та системної структури органів публічної влади та їх компетенцій в Україні визначається на конституційному рівні. Проблема розподілу повноважень між різними рівнями влади є важливою складовою конституційного ладу будь-якої країни. Конституційний лад і розподіл повноважень визначаються Конституцією України [59]. Конституція України передбачає розділ влади на законодавчу, виконавчу та судову. Цей принцип є основою конституційного

ладу і визначає основні сфери впливу кожного з органів влади. Конституція України також визначає принцип місцевого самоврядування. Місцеві ради та виконавчі органи мають повноваження вирішувати питання, які стосуються місцевого рівня. Конституція України визначає повноваження Кабінету Міністрів України, який виконує виконавчу владу та забезпечує формування та реалізацію державної політики. Влада законодавча зосереджена в Верховній Раді України, яка приймає закони та визначає основні принципи внутрішньої та зовнішньої політики. Конституція також встановлює незалежність судової влади та надає Конституційному Суду України право перевірки конституційності законів. Забезпечення ефективної взаємодії між центральною, регіональною та місцевою владою є важливою умовою для забезпечення єдності та стабільності в країні. Ці принципи та засади визначають роль та функції кожного рівня влади в системі управління країною. Однак, ефективність цієї системи також залежить від її практичної реалізації, дотримання принципів правової держави та забезпечення взаємодії між всіма гілками влади.

В сфері здійснення екологічної політики ВР України реалізує певну сукупність повноважень, що безпосередньо визначається ст. 85 Конституції України [59]. Такими повноваженнями є: розробка та прийняття законодавчих актів України, що має реалізуватися згідно із вимогами Закону України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI «Про Регламент Верховної Ради України» [120]; формування загальнонаціональних програм суспільного розвитку в різних сферах; урівноваження обсягу повноважень КМ України шляхом наділення повноваженням із висунення вотуму недовіри уряду; реалізація політики із формування політики внутрішнього займу та зовнішніх запозичень, та здійснення парламентського контролю за дотриманням плановості їх використання та повернення; утвердження у разі необхідності законодавчого режиму надзвичайної екологічної ситуації; ратифікація та денонсація міжнародних конвенцій, актів та договорів [59]. На законодавчому рівні вирішуються такі питання, як: принципи дозвольно-

ліцензійного провадження у сфері використання природних ресурсів; питання дотримання режиму екологічної безпеки, в тому числі питання управління небезпечними та безпечними відходами; засади місцевого самоврядування; правовий режим окремих територій із спеціальним статусом (державний кордон, узбереження морського простору, території природо-заповідного фонду та ін.); особливостей встановлення бази та принципів оподаткування діяльності у сфері охорони НПС [59; 117].

Питання конституційного закріплення децентралізації публічної влади відображується, зокрема, у ст. 140 Конституції України, де закріплюються засади здійснення функцій місцевого самоврядування, що розуміється як право територіальної громади чи об'єднаної територіальної громади (ОТГ) на врегулювання важливих для окремих територій проблем. Реалізація функцій місцевого самоврядування допускається через форму безпосередньої участі громадськості у прийнятті управлінських рішень, так і через опосередковану діяльність суб'єктів владних повноважень, тобто через органи місцевого самоврядування.

Органами місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства України є сільські, селищні й міські ради та їх виконавчі органи (Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [113], Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV «Про статус депутатів місцевих рад» [123]). Особливий режим здійснення функцій місцевого самоврядування закріплюється для м. Київ як столиці України [124].

Варто зазначити, що на конституційному рівні компетенція місцевих рад депутатів не визначається, а лише закріплюється право територіальних громад на об'єднання, зокрема, шляхом об'єднання бюджетів таких громад (ст. 142 Конституції України) [59].

Відповідно до ст. 143 Конституції України визначається співвідношення компетенцій обласних та районних рад із компетенцією селищної, сільської та міської ради народних депутатів. Так, до компетенції

селищних, сільських та міських рад депутатів відносяться врегулювання питання: пов'язані із здійсненням управління публічним майном; пов'язані із формування стратегій соціально-економічного розвитку регіону та здійснення контролю із їх реалізації; пов'язані із визначенням системи місцевих податків й зборів; пов'язані із створенням, реорганізацією та ліквідацією комунальних юридичних осіб, а також забезпечення контролю за їх господарською діяльністю [59].

Встановлення співвідношення повноважень органів МС та МДА визначається в тому числі згідно із рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів "а", "б", "в", "г" статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України (№ 1-6/2010) від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 [137]. Зазначене рішення має теоретичну та практичну цінність у світлі встановлення, що змістом проблем, що відносяться до компетенції сільських, селищних, міських рад відноситься врегулювання земельно-правових відносин, що встановлюється чинним законодавством України (абз. 3 п. 3.2 Рішення Конституційного Суду України [137]).

До висновків, досягнутих Конституційним Судом України є висновок, що пріоритетність вирішення питань із землеустрою, розпорядження земельними ділянками відповідних територій, передання земель у приватну власність, а також зміни цільового призначення земельних ділянок [137; 53].

Водночас варто підкреслити, що згідно ч. 2 ст. 143 Конституції України компетенція обласних та районних рад розуміється більш широко, і вимагає розробки програм та стратегій соціально-економічного розвитку місцевостей, а також здійснення акумуляції коштів до всіх рівнів місцевих бюджетів [59].

Отже, відчутним є певна диспропорційність розподілу повноважень між місцевими рівнями різних рівнів, що негативно впливає на ефективність впровадження ідей та принципів фінансової децентралізації задля створення

умов забезпечення майнової та економічної спроможності територіальних громад.

Питання співвідношення повноважень місцевих рад у сфері використання природних ресурсів деталізуються у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст.ст. 13-17) [117]. Відповідно до зазначених положень чинного законодавства концептуальні засади формування державної екологічної політики відносяться до компетенції Верховної Ради України, в цілому, і зокрема, і у частині формування джерел фінансування проведення та організації природоохоронних заходів.

У світлі забезпечення виконавчої функції держави важливим є вирішення питання встановлення змісту компетенції Кабінету Міністрів України, а також ряду ЦОВВ та їх територіальних управлінь (ст. 17 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [117]). До компетенції уряду належить: формування державної політики у сфері охорони довкілля; встановлення змісту стратегічних державних програм; здійснення керівного впливу на формування діяльності ЦОВВ; встановлення джерел публічних фінансових ресурсів, в цілому, і зокрема, з питань формування коштів природоохоронних фондів; обґрунтування розміру та підстав встановлення екологічних нормативів, меж забруднення та обсягів використання природних ресурсів; встановлення обсягів розміщення відходів та інших операцій із їх використання; нормативне регулювання справляння державних екологічних зборів, податків, платежів.

Поглиблення питання нормативної регламентації співвідношення повноважень місцевих та центральних органів виконавчої влади здійснено шляхом ухвалення Закону України від 16 жовтня 2012 року № 5456-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні», де було запроваджено спеціальні повноваження МС в сфері природокористування [93].

Відсутність подальшої децентралізації повноважень уряду в частині встановлення екологічних нормативів, розмірів податків, зборів та платежів пов'язується із недосконалістю визначеного обсягу урядової компетенції. Згідно із чинним законодавством України повноваження КМ України обмежуються правом визначати лише мінімальний розмір податків, зборів та платежів у сфері природокористування; так само компетенційно уряд має право встановлювати гранично допустимий рівень забруднення довкілля. Тобто зберігається уніфікований централізований підхід до визначення ставок податків та зборів у сфері природокористування, що не здатно відобразити потреби конкретного регіону у вжитті природоохоронних заходів, що мають співвідноситися із рівнем забруднення довкілля.

Таким чином, в умовах стагнації знаходяться процеси децентралізації компетенції уряду України щодо визначення мінімальних меж екологічного податку, та інших платежів, пов'язаних із здійснення природокористування, управлінням природоресурсної ренти та інших необхідних зборів, що мають корелюватися із встановленням та належним обґрунтуванням фінансування вжиття природоресурсних платежів.

Процес децентралізації вимагає поступового передання повноважень від ЦОВВ до органів МС в цілому, і зокрема, з питань здійснення політики природокористування. Ефективність такої політики вимагає пошуку нормативних шляхів, спрямованих на створення оптимальної моделі співвідношення наявного забруднення регіону та ставками природоресурсних податків та зборів. Наявність дієвої моделі встановлення екологічного податку, що буде залежати як в рівня забруднення, що здійснюється внаслідок діяльності платника податку, так і від загального рівня забруднення регіону, дозволить врегулювати потреби територіальної громади та її інтерес у забезпеченні безпеки довкілля.

Варто підкреслити, що попри триваючі процеси фінансової децентралізації повноваження із формування публічних фінансів, їх акумуляція на задоволення потреб окремих регіонів, що пов'язується в тому

числі із встановленням розмірів та ставок екологічного податку, і досі не вирішено.

Нормативний підхід до встановлення змісту повноважень органів МС у сфері природокористування відображується в тому числі згідно із положеннями статті 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де закріплюється реалізація повноважень у сфері регламентації земельно-правових відносин та використання ресурсів лісу, що структурно складаються із сукупності власних (самоврядних) повноважень та делегованих повноважень.

До власних повноважень сільських, селищних, міських рад відповідно до чинного законодавства України відносяться: визначення ставки земельного податку та розмірів природоресурсної ренти; встановлення розмірів платежів за надання житлово-комунальних послуг, в тому числі пов'язаних із забрудненням довкілля; формування регіональних природоохоронних програм та їх реалізація; визначення режиму використання окремих природних ресурсів, а також обґрунтування доцільності їх віднесення до об'єктів природно-заповідного фонду України; забезпечення створення та реалізації процедур доступності геопросторових даних, при дотриманні вимог національної екологічної безпеки, що додатково визначається положеннями Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» [116] тощо.

Особливо важливе значення має регламентація повноважень сільських, селищних, міських рад із питань належного забезпечення охорони, захисту, відтворення, підвищення продуктивності лісових ресурсів.

Регламентація повноважень сільських, селищних та міських рад у сфері лісового господарства дійсно має велике значення для забезпечення належної охорони, захисту, відтворення та підвищення продуктивності лісових ресурсів. Ліси відіграють важливу роль у збереженні біорізноманіття, регуляції клімату, забезпеченні водних ресурсів та багатьох інших екосистемних послуг. Повноваження місцевих рад можуть включати:

планування та ліцензування використання лісових територій; встановлення правил щодо вирубки, відтворення лісів та інших аспектів лісового господарства; контроль за дотриманням правил використання лісових ресурсів; захист від незаконної вирубки та інших порушень.

Важливим елементом компетенції, що реалізується органами МС, є забезпечення належного інформаційного взаємообміну з питання оподаткування діяльності, пов'язаної із використання природних ресурсів та об'єктів, справляння природоресурсної ренти, що визначається положеннями Податкового кодексу України [87].

У сфері охорони довкілля на територіальному рівні виконують також і місцеві державні адміністрації [114]. На регіональному рівні місцеві державні адміністрації виконують функцію представництва інтересів держави у взаємовідносинах із громадами, саме тому до їх компетенції відноситься встановлення змісту використання природних ресурсів та природних об'єктів загальнонаціонального значення, що розташовані на окремих територіях (ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). При цьому очевидно, що реалізація інтересів держави є неможливою без розробки дієвого механізму її відповідальності, за шкоду довкіллю, що заподіюється. В умовах військової агресії росії на території України розмір екологічної шкоди сягає надзвичайно значних сум, і вже дорівнює близько 10 млрд дол США, що відображується у чисельних площах забруднення, знищення земель, зниження рівня їх родючості тощо. Крім того, саме МДА наділені зобов'язаннями оперативного реагування на надзвичайні екологічні ситуації, що відбуваються, вжиття заходів із налагодження взаємодії суб'єктів, що мають бути задіяні у подоланні шкідливих наслідків протиправної небезпечної діяльності.

МДА як представник інтересів держави на місцях мають забезпечувати життєві потреби населення, зокрема, потреби у водопостачанні, використанні водозабірних споруд, створенні зон санітарної охорони джерел; встановлення контролю за обсягами та напрямками використання питної води, а також

контролю за недопустимістю використання питної води у промислових потребах. Крім того МДА наділений адміністративно-деліктними повноваженнями із розгляду справ про порушення режиму управління відходами.

Функція контролю за використанням узбережжя морів, великих та середніх річок також покладається на МДА, так як такі землі та водні ресурси є об'єктами загальнонаціонального значення згідно із чинного законодавства України (ст. 88 Водного кодексу України [33]).

Таким чином, у сфері використання природних ресурсів спостерігається розмежування повноважень МДА та органів МС як суб'єктів, де до компетенції перших суб'єктів відносяться забезпечення режиму використання об'єктів загальнонаціонального значення, а до компетенції останніх відносяться забезпечення режиму використання об'єктів місцевого значення. При цьому спостерігається проблема належності фінансового забезпечення природоохоронних заходів, що є необхідними для потреб регіону, що вимагає перегляду підходів до справляння природоресурсних зборів та податків.

До проблем розподілу повноважень із здійснення оцінки впливу на довкілля відноситься питання організації громадських обговорень, що фактично подекуди використовуються як певні інструменти затягування ухвалення управлінських рішень у сфері використання природних ресурсів, що знижує рівень сприятливості залучення фінансів для відновлення економіки України, що є вкрай необхідним в умовах воєнного стану. Розвиток національної правової системи засвідчив наявні спроби врегулювати процедуру оцінки впливу на довкілля, і однією із таких спроб є Закон України від 13 липня 2023 року № 3227-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення та цифровізації процедури оцінки впливу на довкілля» [92].

Зміст зазначеного Закону України від 13 липня 2023 року № 3227-IX полягає у встановленні допустимості подання звіту про ОВД через кваліфікований електронний підпис [92].

Таким чином, необхідно зазначити, що попри проголошену Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, ухваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [125], її впровадження часто здійснюється лише на нормативному рівні, що характеризує ці процеси декларативністю та фрагментарністю. Так, задля реалізації Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [125] було прийнято ряд Законів України «Про співробітництво територіальних громад» [122], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [99].

Впроваджуються окремі законодавчі зміни до податкового та бюджетного законодавства України. Варто виокремити такі Закони України, як Закон України від 22 листопада 2018 року № 2621-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України»[90], Закон України від 16 січня 2020 року № 467-IX «Про внесення змін до розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України» [96], Закон України від 9 липня 2022 року № 2390-IX «Про внесення змін до розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України щодо посилення гнучкості місцевих бюджетів та підвищення оперативності прийняття рішень» [97] та ін..

Однак при цьому зазначені зміни до податкового та бюджетного законодавства України не здатні належним чином врегулювати потреби регіонів у вирішенні їх природоресурсних та природоохоронних потреб. Зокрема, одним із найважливіших питань, що належним чином не врегульовані у встановленні кола повноважень МДА є питання забезпечення вимог національної екологічної безпеки в цілому, і зокрема, з питань поводження із небезпечними відходами, де компетенція регіональних органів

державної виконавчої влади фактично не виконується через нормативну невизначеність.

Висновки до розділу 2

1. Визначено, що забезпечення розмежування повноважень між органами МС та місцевими органами державної виконавчої влади в Україні має здійснюватися із дотриманням необхідності досягнення цілей Сталого розвитку. Підкреслено, що ефективність реалізації Сталого розвитку в Україні вимагає впровадження концепції соціальної відповідальності та взаємної підзвітності органів МС та органів державної виконавчої влади. Встановлено, що концептуальним документом, що визначає основоположні засади стратегії розвитку регіонального урядування в Україні, є Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695, якою була затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки.

З'ясовано, що відповідно до змісту Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки визначено відсутність реальної конвертації нових можливостей для розвитку територіальних громад та регіонів у кращу якість життя людини незалежно від місця її проживання.

На підставі зазначеного досягнуто висновок, що реалізація повноважень владних суб'єктами в регіонах не лише має відповідати вимогам законності та правомірності, але і переслідувати ціль сприяння економічному зростанню та соціальному благополуччю населення.

Підкреслено, що наявною є проблема застосування так званого адміністративного ресурсу, що є поширеним у формуванні змісту регіональних політик у різних сферах. Наголошено, відсутність суттєвих нормативних змін у забезпеченні фінансової децентралізації, яка в умовах воєнного стану повинна була б стати дієвим інструментом публічного адміністрування, застосування якого б забезпечувало потреби регіонів, що постраждали внаслідок російської військової агресії на території України.

З'ясовано, що принципи фінансової децентралізації закріплені у розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р, де зазначено про наявність проблеми . диспропорційності адміністративно-територіального устрою та його негативних наслідків. Визначено, що побудова «здорової» та «якісної» системи МС та територіальної організації влади залежить від належної раціоналізації територіальної структури та вирішення проблем диспропорційності.

Обґрунтовано, що диспропорційний адміністративно-територіальний устрій може призводити до конфліктів у сфері компетенції між різними рівнями влади та порушувати нормальне функціонування системи самоврядування. Визначено необхідність цілеспрямованого реформування та раціоналізації територіальної організації влади як напряду уникнення конфліктів та забезпечення ефективності місцевого самоврядування, що може включати об'єднання адміністративних одиниць, перегляд границь та компетенцій, а також забезпечення взаємодії між органами самоврядування та виконавчої влади.

Встановлено, що в Україні є поширеною практика делегування повноважень органам МС, яка впроваджується органами державної виконавчої влади без відповідного фінансового обґрунтування на рівні розпорядчих нормативно-правових актів, що свідчить про централізацію підходів розмежування компетенцій МС та МДА, а також територіальних управлінь ЦОВВ (наприклад, проведення мобілізаційної роботи покладається на органи МС без виокремлення коштів з Державного бюджету України на таку діяльність, попри те, що реалізація такої компетенції безпосередньо пов'язується із здійснення функції держави із забезпечення потреб національної оборони і вимагає належного фінансування).

Зроблено висновок, що реалізація розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України

вимагає обґрунтування визначеного історичними умовами розвитку українського суспільства принципів впровадження фінансової децентралізації.

Повноваження МДА у фінансовій сфері класифіковано на: *фінансово-прогностичні повноваження* (пов'язані із: розробкою проектів програм соціально-економічного розвитку з подальшим їх супроводом до розгляду та ухвалення; складання необхідних для управління соціально-економічним розвитком відповідної території балансів трудових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, місцевих будівельних матеріалів, палива; обґрунтування проектування необхідного рівня обслуговування населення відповідно до нормативів мінімальних соціальних потреб; здійснення розрахунку коштів та визначення обсягу послуг, надання яких є доцільним для забезпечення встановленого законодавством рівня мінімальних соціальних потреб, що підлягає затвердженню відповідною радою із подальшим впровадженням; вносить за погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування пропозиції про створення спеціальних (вільних) економічних зон, зміну статусу та території цих зон; розглядом та затвердженням поданих органами МС проектів планів та заходів підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території; розробкою пропозицій щодо фінансово-економічного обґрунтування обсягів продукції, що підлягає продажу для державних потреб за рахунок державного бюджету; погодженням проектів планів щодо пропозицій органів МС про виробництво продукції для потреб громади; розробкою та подальшим супроводом до розгляду місцевими радами пропозицій до проектів державних цільових програм, а також довгострокових прогнозів та проектів індикативних планів розвитку відповідних галузей народного господарства, їх фінансово-економічного забезпечення; складає, схваленням і поданням на розгляд місцевих рад прогноз відповідного місцевого бюджету, складанням і поданням на затвердження ради проекту відповідного бюджету та забезпечення його виконання; звітування перед відповідною місцевою радою

про його виконання; поданням в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб; внесенням пропозицій власникам майна підприємств, установ і організацій, що має важливе значення для забезпечення державних потреб, щодо його відчуження у власність держави; внесенням пропозицій до проектів програм приватизації державного майна, організації їх виконання); *організаційно-виконавчі* (пов'язані із: забезпеченням ефективного використання природних, трудових (людських) і фінансових (майнових) ресурсів; поданням місцевим радам висновків щодо доцільності розміщення на відповідній території нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності; здійсненням фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної та виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадської безпеки і порядку, інших заходів, передбачених законодавством; задля задоволення спільних інтересів територіальних громад щодо об'єднання на договірній основі бюджетних коштів з коштами юридичних осіб приватного права та публічного права щодо здійснення архітектурних, будівельних робіт, робіт із здійснення реконструкції, робіт із забезпечення потреб підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку,

служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення житлово-комунальних об'єктів, в тому числі їх придбання для задоволення потреб населення та фінансує здійснення цих заходів; здійсненням в установленому порядку регулювання інвестиційної діяльності; визначенням і встановленням норм споживання у сфері житлово-комунальних послуг, здійснює контроль за їх дотриманням; здійсненням управління майном інших суб'єктів права власності в разі передачі його в установленому порядку; забезпеченням реалізації державної політики сприяння розвитку малого бізнесу, поданням допомоги підприємцям, які займаються розробкою та впровадженням інноваційних проектів, виробництвом товарів народного споживання, будівельних матеріалів, наданням побутових, комунальних та інших послуг населенню, підготовкою кадрів); *реєстраційно-інформаційні* (пов'язані із отриманням від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для складання і виконання бюджету; здійсненням у встановленому порядку державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців (крім обласних державних адміністрацій)).

З'ясовано, що тривалий час розподіл місцевих публічних фінансових ресурсів відбувався саме за критерієм майнової приналежності та обсягу майнових коштів тих чи інших громад із поєднанням реалізації принципу субсидіарності субординаційно вищий орган державної влади, що може втручатися у здійснення повноважень нижчого органу публічної влади задля задоволення потреб та інтересів територіальної громади.

Наголошено, що фінансова автономія є важливим елементом сталого розвитку місцевих громад та забезпечення їхньої ефективної діяльності. З'ясовано, що в Україні зберігаються підходи, що свідчать про надмірну централізацію формування дохідної частини місцевих бюджетів, а отже і є підтвердженням недотриманням принципів справедливого та співмірного, такого, що корелюється із потребами регіону, розподілу ВВП, що негативно

впливає на здатність органів МС здійснювати покладені на них компетенційні власні та делеговані повноваження. Зроблено висновок, що вирішення потреб місцевих бюджетів і відповідно потреб органів МС вирішується за рахунок таких інструментів, як субвенції, дотації та трансфери, що свідчить про триваючу стагнацію процесів фінансової децентралізації, що призводить до зниження рівня ефективності здійснення компетенційних повноважень органами МС, і негативно впливає на задоволення потреб регіонів та територіальних громад.

2. Визначено, що в основу розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади має бути покладено застосування природо-територіального підходу, що на відміну від адміністративно-територіального підходу, базується на реалізації екологічної політики із врахуванням специфіки окремих місцевостей.

Визначено, що поглиблення питання нормативної регламентації співвідношення повноважень місцевих та центральних органів виконавчої влади здійснено шляхом ухвалення Закону України від 16 жовтня 2012 року № 5456-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні», де було запроваджено спеціальні запроваджено спеціальні повноваження МС в сфері природокористування.

З'ясовано, що відсутність подальшої децентралізації повноважень уряду в частині встановлення екологічних нормативів, розмірів податків, зборів та платежів пов'язується із недосконалістю визначеного обсягу урядової компетенції. Визначено, що в Україні зберігається уніфікований централізований підхід до визначення ставок податків та зборів у сфері природокористування, що не здатно відобразити потреби конкретного регіону у вжитті природоохоронних заходів, що мають співвідноситися із рівнем забруднення довкілля.

Наголошено, що є необхідною створення оптимальної моделі співвідношення наявного забруднення регіону та ставками природоресурсних податків та зборів. Підкреслено, що наявність дієвої моделі встановлення екологічного податку, що буде залежати як в рівня забруднення, що здійснюється внаслідок діяльності платника податку, так і від загального рівня забруднення регіону, дозволить врегулювати потреби територіальної громади та її інтерес у забезпеченні безпеки довкілля.

Визначено, що на регіональному рівні місцеві державні адміністрації виконують функцію представництва інтересів держави у взаємовідносинах із громадами, саме тому до їх компетенції відноситься встановлення змісту використання природних ресурсів та природних об'єктів загальнонаціонального значення, що розташовані на окремих територіях (ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). Зроблено висновок, про те, що реалізація інтересів держави є неможливою без розробки дієвого механізму її відповідальності, за шкоду довкіллю, що заподіюється. Наголошено, що МДА як представник інтересів держави на місцях мають забезпечувати життєві потреби населення, зокрема, потреби у водопостачанні, використанні водозабірних споруд, створенні зон санітарної охорони джерел; встановлення контролю за обсягами та напрямками використання питної води, а також контролю за недопустимістю використання питної води у промислових потребах. Визначено, що МДА наділений адміністративно-деліктними повноваженнями із розгляду справ про порушення режиму управління відходами.

Зроблено висновок, що функція контролю за використанням узбережжя морів, великих та середніх річок також покладається на МДА, так як такі землі та водні ресурси є об'єктами загальнонаціонального значення згідно із чинного законодавства України.

РОЗДІЛ 3

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ Й ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1 Зарубіжний досвід розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та напрями його впровадження в Україні

У зарубіжних країнах інститут розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування було сформовано і продовжує розвиватися під впливом різноманітного спектру факторів, включаючи історичний контекст, географічне положення, соціо-економічний розвиток і політичну динаміку. Прийнято вважати, що наявні локальні системи самоврядування можна розділити на англосаксонську, романо-германську, іберійську, скандинавську та радянську (або пострадянську) системи.

Ці системи впливають з їх унікальних інтерпретацій і застосувань таких принципів, як субсидіарність, децентралізація та деконцентрація, а також чітке правове та нормативно-правове регулювання, та відповідно основи, які спрямовують практичну реалізацію цих принципів.

У Франції, яка має континентальну систему, місцеве самоврядування колись характеризувалося унікальним «заступництвом» з боку центральної влади [195]. Однак значні зміни відбулися наприкінці 1980-х рр., що було пов'язано з переосмисленням ролі префекта. Префект, як чиновник, який пристосовується до місцевих умов і здатний задовольнити реальні потреби, має три основні напрямки діяльності [163]. Перша сфера пов'язана зі справами префектури та пов'язані з нею служби, такі як поліція та жандармерія. Другий напрямок орієнтований на нагляд за діяльністю місцевих міністерських органів влади. По-третє, найбільш дипломатичний

аспект: робота префекта, яка пов'язана з місцевою економікою та діловими відносинами, яка пов'язана з встановленням контактів з місцевими виборними посадовими особами та іншими партнерами або асоціаціями в промисловості, сільському господарстві виробництві [201]. Таким чином, історична тенденція до постійного конфлікту між державою і особою у Франції призвела до балансу між публічною владою на центральному та місцевому рівнях та епізодичними спробами применшити або поставити під сумнів необхідність і доцільність посади префекта [183].

Досить особливою є ситуація щодо здійснення нагляду (контролю) за органами місцевого самоврядування та муніципальними органами в країнах з англосаксонською системою. Зокрема у Великій Британії де у 1974 році була створена дворівнева адміністративна структура (ширських) округів та неметропольних округів по всій Англії та Уельсі, за винятком островів Сіллі, Великого Лондона та шести столичних округів [184].

Функції ради були розділені відповідно до рівня, на якому їх можна було практикувати найбільш ефективно. Як наслідок, округи взяли на себе функції, включаючи освіту, транспорт, стратегічне планування, пожежні служби, захист споживачів, утилізацію сміття, дрібні господарства, соціальні послуги та бібліотеки, тоді як райони місцевої влади (LAD) відповідали за місцеве планування, житло, місцеві автомагістралі, будівництво, охорону навколишнього середовища, збір сміття та кладовища. Відповідальність за відпочинок та культурні питання була розділена між двома рівнями [191].

Після реорганізації місцевого самоврядування в 1990-х роках були внесені основні зміни для створення адміністрацій, найбільш відповідних потребам певного регіону. Головною особливістю цієї зміни було запровадження унітарних органів влади (UA): однорівневих адміністрацій, відповідальних за всі сфери місцевого самоврядування. У період з 1995 по 1998 рік вони були створені в ряді районів по всій країні, особливо в міських районах середнього розміру, тоді як інші райони зберегли дворівневу структуру.

Подальша реорганізація місцевого самоврядування відбулася в 2009 році, і знову в 2019, 2020, 2021 і 2023 роках. В даний час (станом на 1 квітня 2023 року) в Англії є 63 UA, а 21 графство Шірі розділене на 164 (неметропольні) райони.

Варто також вказати, що англійські парафії – це дуже стара форма адміністративної одиниці, яка спочатку представляла сфери як цивільної, так і церковної адміністрації. Раніше вони були значними районами місцевого самоврядування, але тепер мають дуже обмежені функції [171].

Сучасні парафіяльні ради (які можуть вибрати себе міською радою) можуть надавати такі об'єкти, як сільські зали, військові меморіали, кладовища, розважальні заклади та дитячі майданчики. Вони мають такі обов'язки, як обслуговування громадських пішохідних доріжок, а також можуть витрачати гроші на культурні проекти, громадські транспортні ініціативи та обладнання для запобігання злочинності. Крім того, вони повинні бути повідомлені про всі заявки на планування та проконсультовані щодо прийняття певних підзаконних актів.

Однак не всі парафії мають раду - якщо парафіян менше 200, або якщо парафіяни не хочуть її, рішення можуть бути прийняті на парафіяльних зборах. Географія ще більше ускладнюється тим фактом, що кілька менших парафій можуть зібратися разом, щоб обрати спільну раду. Парафії обмежені в межах районів місцевої влади, але не суміжні з виборчими палатами. У деяких менших міських районах були створені парафії-наступники, але це не є універсальним. Отже, деякі райони країни мають парафії, а інші ні, що робить їх незадовільною одиницею для виробництва офіційної статистики. Багато парафій мають подібний розмір за площею до палат, але деякі можуть містити кілька палат, і не потрібно дотримуватися меж палат. Станом на 1 квітня 2022 року в Англії налічується 10 480 парафій [168].

Отже, Велика Британія характеризується «місцевим самоврядуванням», яке опосередковано здійснюється через центральні органи або суди. Більше того, нещодавні реформи виявили значне розширення не лише повноважень

установчих органів держави шляхом передачі повноважень британського парламенту, а й повноважень самоврядування, що має зацікавленість держави в розвитку спроможного місцевого самоврядування.

Скандинавська система ще більше підтримує місцеву владу. Наприклад, місцеве самоврядування у Швеції складається з двох виборних рівнів: графства і муніципалітети. Взаємозв'язок між цими рівнями не передбачає підпорядкування нижчого рівня вищому, тим самим унеможливорюючи здійснення відповідних повноважень контролю. Шведські муніципалітети та окружні ради користуються значною автономією в управлінні своїми справами. Крім того, органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за надання різних соціальних послуг та здійснення різних повноважень державного управління. Національне законодавство допускає значні адміністративні повноваження, які мають бути передані органам місцевого самоврядування, зокрема у соціальній сфері та охорони здоров'я. Крім того це призвело до законодавчого закріплення можливості передачі цих та інших повноважень органам місцевого самоврядування та іншим суб'єктам, таким як юридичні особи приватного права або фізичні особи.

Піренейська система характеризується значним ступенем централізації. У цій системі місцевого самоврядування, виборних представницьких органів, таких як ради, хунти, муніципалітети, а також окремі виконавчі органи, такі як префекти, алькальди та регідори, обрані населенням або радами, виконують функції місцевого самоврядування на всіх територіальних рівнях. Ці посадові особи стають головами відповідних рад і затверджуються центральним урядом як представники у відповідних адміністративно-територіальних одиницях, тим самим концентруючи значну кількість влади в їхніх руках [158].

Яскравим прикладом країни з іберійською системою місцевого самоврядування є Бразилія, де Конституція визнає існування муніципалітетів та місцевого самоврядування і передбачає особливості розподілу

повноважень між різними рівнями влади. Незважаючи на те, що понад 20річне військове правління, шлях Бразилії до демократизації та децентралізації залишався безперешкодним. Однак не всі муніципалітети Бразилії мають ефективне та спроможне місцеве самоврядування, незважаючи на конституційні правові положення про широке використання прямих демократичних інститутів. Незважаючи на те, що конституційно-правова рівність, нерівність у вихідних умовах функціонування та розвитку серед муніципалітетів зіграли свою роль у цьому результаті [186].

Муніципалізація комунальних послуг, аграрна реформа, реформи в інших сферах державного та правового життя дали поштовх до справжнього автономного місцевого самоврядування. Однак кілька факторів ускладнили побудову моделі державного правового контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості, що включає значну частка державного фінансування та нерівномірний розподіл коштів між муніципалітетами [176].

Проте історичні державні традиції Куби призвели до розробки моделі, заснованої на Піренейській системі. Однак у зв'язку з тісним міжнародним співробітництвом з СРСР та вплив його політики на стан країни призвів до того, що система місцевого самоврядування більше схожа на радянську, яка по суті передбачає місцеве управління, а не місцеве самоврядування.

Незважаючи на ці виклики, в останні роки деякі зусилля зміцнили місцеве самоврядування на Кубі. Конституція 2019 року визнала необхідність більшої децентралізації та встановила нові механізми участі громадян у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування [186].

Більшість країн-членів ЄС або запровадили, або реформували структуру місцевого самоврядування, що відповідає усталеним моделям, таким як континентальна, англосаксонська, іберійська або скандинавська системи.

У таких країнах, як Сполучені Штати, Канада та Німеччина, місцева влада відіграє важливу роль у формулюванні та актуалізації прагнень

спільноти, формування життєвих стандартів громади та її членів, і сприяючи загальному економічному зростанню. Місцеві укази, інвестиції в інфраструктуру, стратегічні ініціативи розвитку, надання комунальних та соціальних послуг є ключовими для реалізації цих цілей [166].

Тим не менш, нинішня тенденція повернулася до демуніципалізації, парадигми, яка виходить за межі наділення місцевих утворень значною автономією та перспективою фінансових та інших форм підтримки державного устрою. Демуніципалізація також бореться з нездатністю місцевого самоврядування сприяти конкуренції на ринку послуг, дефіцит, який може породжувати ширші соціально-економічні проблеми та перешкоджати розвитку конкретних територій і, можливо, держави в цілому. Таким чином, муніципалізація, як рух, що розгорнувся наприкінці минулого століття, перетворився на оновлений акцент на демуніципалізації в сучасну епоху, що вимагає глибокого переосмислення ролі та масштабів місцевого самоврядування [186].

Процеси взаємопроникнення правових систем, глобалізації та муніципалізації призвели до усвідомлення необхідності комплексного реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування уряду. Ці реформи спрямовані на децентралізацію та охоплюють кілька основних напрямків, таких як територіальна реформа, інституційна реорганізація та процедурна реорганізація [197]. Територіальна реформа складається з реорганізації територіального устрою, як правило, шляхом консолідації адміністративно-територіальних одиниць, у добровільній, обов'язковій або змішаній формі. Інституційна реорганізація тягне за собою передачу повноважень і відповідних ресурсів. Процедурна реорганізація передбачає реформування системи надання адміністративних послуг та запровадження електронного урядування на різних рівнях та в інших підсистемах органів публічної влади.

Зазначені реформи були проведені комплексно і змістовно в різних країнах, зокрема в таких країнах, як Польща, Латвія, Литва, Чехія, Словаччина, Естонія, Італія, Португалія, Данія, Фінляндія [189; 181].

Держави-члени ЄС мають значну автономію у прийнятті рішень щодо рівня, обсягу та методів адміністративного контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості. Юридичні традиції, стабільність демократичних інститутів, адміністративно-територіальних устроїв, організації місцевого самоврядування та політична ситуація є одними з факторів, які враховуються при реалізації конкретної моделі управління.

Тим не менш, комплексні реформаторські заходи лише іноді досягали поставлених цілей. Наприклад, у Латвії держава здійснює нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування через кілька установ, в тому числі Міністерства захисту довкілля та регіонального розвитку, яке має обмежені повноваження щодо автономних органів місцевого самоврядування. Хоча органи місцевого самоврядування за умови надання значної автономії, окремі акти, які вони приймають, не можуть бути призупинені або скасовані Міністерством. Це розумний підхід, оскільки такі рішення можуть зачіпати інтереси конкретних суб'єктів з правом оскарження їх у суді.

Відповідно до регуляторних процедур, орган місцевого самоврядування повинен подати будь-які запропоновані місцеві нормативні акти, звернутися до профільного Міністерства для отримання висновку перед прийняттям. Міністерство аналізує проєкт на предмет відповідності як Конституції, так і чинному законодавству в межах визначеного терміну. Аналогічний підхід застосовуються і в інших країнах ЄС, зокрема у Греції та Сербії. Крім того, держава наділена повноваженнями відсторонити голову ради муніципалітету від посади у разі послідовного невиконання обов'язків або поведінкових невідповідностей, а також розпускати місцеві ради при прийнятті відповідного акта за дорученням Міністерства [186].

Порівнюючи систему місцевого самоврядування Угорщини з Латвією, стає зрозуміло, що перша має більш складний і суперечливий характер. Останніми роками реформи місцевого самоврядування призвели до помітного зростання у централізації влади та контролю над місцевим самоврядуванням. Перерозподіл влади на користь держави включає в себе управління майном і фінансуванням місцевого самоврядування. Зміни в органах місцевого самоврядування включає зміни до виборчої системи місцевих виборів, а також меж і обсягу повноважень місцевого самоврядування, а також посилення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Хоча нова Конституція Угорщини дійсно охоплює питання місцевого самоврядування, процес реформ був спрямований у бік централізації. З січня 2011 року органи місцевого самоврядування округів фактично стали органами державної влади, що створили паралельну структуру управління поза виборним повітовим рівнем самоврядування. Статус органів повітового самоврядування зазнало суттєвих змін. Разом з тим, ст. 32 Основного Закону передбачає нагляд за актами місцевого самоврядування з метою забезпечення їх відповідності іншим законам. Місцевий уряд повинні направляти рішення місцевих органів влади до столиці або окружного урядового офісу відразу після їх оприлюднення. Якщо рішення або його положення порушують будь-який закон, митрополит або окружна урядова установа може ініціювати судовий перегляд рішення місцевого уряду. Невиконання встановленого законом обов'язку прийняти рішення може призвести до пред'явлення позову проти місцевого самоврядування столичним або окружним урядом.

Незважаючи на в цілому негативні оцінки реформи та виявлення невідповідності та невідповідності Європейській хартії місцевого самоврядування, моніторингу, місія Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи розглянула положення Основного Закону позитивно.

Більшість американців частіше контактують зі своїми державними та місцевими органами влади, ніж з федеральним урядом. Поліцейські

департаменти, бібліотеки та школи, не кажучи вже про водійські права та штрафи за паркування, зазвичай підпадають під нагляд державних та місцевих органів влади. Кожен штат має свою власну письмову конституцію, і ці документи часто набагато більш складні, ніж їх федеральний колега. Конституція Алабами, наприклад, містить 310 296 слів - більш ніж у 40 разів більше, ніж у США. Конституція [198].

Всі уряди штатів змодельовані за зразком федерального уряду і складаються з трьох гілок: виконавчої, законодавчої та судової. США Конституція передбачає, що всі держави підтримують «республіканську форму» правління, хоча структура з трьох філій не потрібна.

У кожному штаті виконавчу гілку очолює губернатор, який безпосередньо обирається народом. У більшості штатів інші лідери виконавчої влади також обираються безпосередньо, включаючи лейтенант-губернатора, генерального прокурора, державного секретаря, а також аудиторів та комісарів. Штати залишають за собою право організовуватися будь-яким способом, тому вони часто сильно різняться щодо виконавчої структури [198].

Всі 50 штатів мають законодавчі органи, що складаються з виборних представників, які розглядають питання, висунуті губернатором або введені його членами для створення законодавства, яке стане законом. Законодавчий орган також затверджує державний бюджет та ініціює податкове законодавство та статті про імпічмент. Останнє є частиною системи стримувань і противаг між трьома гілками влади, яка відображає федеральну систему і заважає будь-якій галузі зловживати своєю владою.

За винятком одного штату, Небраска, всі штати мають двопалатний законодавчий орган, що складається з двох палат: меншої верхньої палати та більшої нижньої палати. Разом дві палати створюють державні закони та виконують інші керівні обов'язки. (Небраска - це єдиний штат, який має лише одну палату у своєму законодавчому органі.) Менша верхня палата завжди називається Сенатом, і її члени, як правило, служать більш тривалими

термінами, як правило, чотири роки. Більшу нижню палату найчастіше називають Палатою представників, але деякі штати називають її Асамблеєю або Палатою делегатів. Його члени зазвичай служать коротшими термінами, часто два роки.

Державні судові гілки влади зазвичай очолюють Верховний суд штату, який розглядає апеляції від судів штату нижчого рівня. Судові структури та судові призначення/вибори визначаються або законодавством, або конституцією штату. Верховний суд зосереджується на виправленні помилок, допущених у судах нижчих інстанцій, і тому не проводить судових процесів. Рішення, винесені у вищих судах штатів, як правило, є обов'язковими; однак, коли виникають питання щодо узгодженості з США. Конституція, питання можуть бути оскаржені безпосередньо до Верховного суду Сполучених Штатів [198].

Місцеві органи влади, як правило, включають два рівні: округи, також відомі як райони на Алясці та парафії в Луїзіані, та муніципалітети, або міста/міста. У деяких штатах округи розділені на селища. Муніципалітети можуть бути структуровані різними способами, як це визначено конституціями штатів, і їх по-різному називають містечками, селами, бороми, містами або містечками. Різні види районів також забезпечують функції місцевого самоврядування за межами округу або муніципальних кордонів, таких як шкільні округи або райони протипожежного захисту.

Муніципальні органи влади - ті, що визначаються як міста, селища, райони (крім Аляски), села та селища - як правило, організовані навколо населеного центру і в більшості випадків відповідають географічним позначенням, що використовуються Бюро перепису населення США для звітування про житло та статистику населення. Муніципалітети сильно різняться за розміром, від мільйонів жителів Нью-Йорка та Лос-Анджелеса до кількох сотень людей, які живуть у Дженкінсі, штат Міннесота.

Муніципалітети, як правило, беруть на себе відповідальність за парки та послуги відпочинку, поліцію та пожежні служби, житлові служби,

екстрені медичні служби, муніципальні суди, транспортні послуги (включаючи громадський транспорт) та громадські роботи (вулиці, каналізація, прибирання снігу, вивіски тощо).

У той час як федеральний уряд і уряди штатів поділяють владу незліченними способами, місцевий уряд повинен отримати владу від штату. Загалом, мери, міські ради та інші керівні органи обираються безпосередньо народом [196].

Сучасні демократії поділяють урядову владу двома загальними способами; деякі, як і Сполучені Штати, використовують комбінацію обох структур. Перший і більш поширений механізм розділяє владу між трьома гілками влади - законодавчим органом, виконавчою владою та судовою владою. Другий, федералізм, розподіляє владу між двома рівнями правління: національним та субнаціональним. У Сполучених Штатах термін федеральний уряд відноситься до уряду на національному рівні, тоді як термін штати означає уряди на субнаціональному рівні [198].

Федералізм - це інституційна організація, яка створює два відносно автономних рівні правління, кожен з яких має здатність діяти безпосередньо від імені народу з повноваженнями, наданими йому національною конституцією [175].

Хоча сучасні федеральні системи різняться за дизайном, п'ять структурних характеристик є загальними для Сполучених Штатів та інших федеральних систем у всьому світі, включаючи Німеччину та Мексику [174].

В американській федеральній системі США Сенат функціонує як територіальний орган, представляючи п'ятдесят штатів: кожен штат обирає двох сенаторів для забезпечення рівного представництва незалежно від відмінностей у населенні штату. Таким чином, федеральні закони частково формуються інтересами штатів, які сенатори передають процесу формування федеральної політики [6].

Люксембург є унітарною державою з муніципальним рівнем децентралізації відповідно до Конституції 1868 року.

Це конституційна монархія, яка здобула незалежність у 1839 році та парламентську демократію, що характеризується гнучким поділом влади. Парламент (*Chambre des députés*) є однопалатним. Уряд очолює прем'єр-міністр, а великий герцог є главою держави.

До 2015 року Люксембург складався з 3 районів, 12 кантонів та 105 муніципалітетів [182] (комун). Округи (Люксембург, Дікірх та Гревенмахер) та кантони існували лише для територіальних та адміністративних цілей, а не були окремими рівнями влади. У той час як райони були деконцентрованим рівнем державного управління; 12 кантонів представляють територіальні одиниці і не мають адміністративних компетенцій. В даний час 105 муніципалітетів, які існували з часів Французької революції 1789 року, безпосередньо зв'язані з центральним урядом в адміністративних аспектах реалізації національної політики [161; 162].

Право на місцеве самоврядування закріплено в Конституції (ст. 107), де муніципалітети вважаються юридичними особами, які керують власними органами, спадщиною та інтересами. Муніципалітети мають загальну компетенцію з усіх питань, що стосуються муніципальних інтересів, але мають лише адміністративну компетенцію [182]. Муніципальні компетенції поділяються на обов'язкові та необов'язкові. Мери представляють як штат, так і їхні муніципалітети.

Великий герцог призначає окружного комісара в кожному окрузі [182]. Раніше вони виступали державними чиновниками, відповідальними перед міністром внутрішніх справ та урядом загалом, і служили контактними пунктами між центральним урядом та місцевими адміністраціями. Однак, оскільки окружні комісари раніше виступали координаційними пунктами між центральним урядом та муніципалітетами, останні тепер безпосередньо пов'язані з центральним урядом. Більшість рішень, прийнятих муніципалітетами, підлягають затвердженню Великого Герцога або Уряду.

Окрім Конституції 1868 року, яка мало вказує на компетенцію муніципалітетів, Закон про муніципальну організацію (*loi communale*) 1988

року є основним законом щодо розподілу повноважень між державою та муніципалітетами. Доходи муніципалітетів отримують від автономного оподаткування (33,8%), грантів (44,3%) та інших джерел доходів (21,9%)[159].

Центральний уряд має виняткову законодавчу владу у всіх сферах, пов'язаних з національним інтересом. Крім того, він має загальні законодавчі та адміністративні повноваження, за винятком місцевих повноважень, спеціально визначених законом.

Районні комісари забезчують дотримання законів та загального та муніципального регулювання, підтримання порядку, громадську безпеку та збереження миру.

Обов'язкові функції муніципалітетів включають: організація та функціонування муніципалітету; менеджмент реєстрів; освіта, включаючи будівлі, організацію школи, але не навчальні програми та педагогічні питання, дошкільну та початкову освіту; транспорт, включаючи муніципальну дорожню мережу; управління рухом; місцеве планування та житло; навколишнє середовище, включаючи водопостачання та управління відходами; екстрені служби; громадська безпека (поліція, спільно з державою); здоров'я, включаючи громадську гігієну та здоров'я; соціальний добробут тощо [205].

Крім того, муніципалітети мають повноваження виконувати такі додаткові функції у сфері: громадського транспорту; громадського здоров'я, включаючи управління клініками та лікарнями, будинками догляду; соціального забезпечення, включаючи ясла, дитячі приймальні заклади, заходи соціального забезпечення, догляд за людьми похилого віку; спортивних заходів; музичної освіти; економічного розвитку, включаючи створення промислових, комерційних та ремісничих територій; туризму; культурних заходів.

Містобудування, водопостачання та каналізація, поводження з відходами, дитячі садки та початкова освіта, а також соціальні послуги є

основними сферами місцевої відповідальності в більшості держав-членів. Однак можна спостерігати великі відмінності в обсязі цих обов'язків. Крім того, відмінності в територіальній моделі (децентралізація, регіоналізація, сильна місцева влада, розмір муніципалітетів) пояснюють деякі особливості, які можна оцінити. Більш детальний розгляд цих п'яти сфер відповідальності, які належать місцевим органам влади, що складають приблизно від 3/5 до 4/5 держав-членів, може бути корисним для того, щоб побачити обсяг обов'язків та характер взаємодії з центральними (державними/регіональними) органами влади.

Міське планування є однією зі сфер, про яку більшість країн повідомляють як про муніципальну відповідальність, де відмінності в масштабах є досить значними. У ряді випадків містобудування передбачає визначення та затвердження місцевими органами влади територіального планування (Болгарія, Англія, Франція, Ісландія, Італія, Люксембург, Португалія, Іспанія, Республіка Македонія) та видачу дозволів на будівництво. В інших випадках місцева відповідальність обмежується ліцензуванням діяльності або іншими видами адміністративних і технічних послуг, пов'язаних з просторовим розвитком (Бельгія). В окремих випадках вона обмежується наглядом за виконанням будівельних і планувальних доручень (Іспанія, Швейцарія) [181].

Іноді містобудування підлягає попередньому затвердженню центральними органами більш загального територіального планування (Італія, Нідерланди, Португалія, Швейцарія) або адаптації місцевого планування до більш високих вимог планування (Англія, Люксембург, Шотландія). У деяких інших випадках місцеве схвалення проходить нагляд за законністю «ex post» з боку центральних органів влади (Люксембург, Португалія, Іспанія) [181]. У деяких випадках місцева ініціатива в містобудуванні обумовлюється подальшим схваленням центральними органами влади (Люксембург, Іспанія) [184]. У регіональних державах

моніторинг законності або остаточне схвалення зазвичай є регіональним питанням (Бельгія, Іспанія) [181].

У Франції участь муніципалітетів у структурах співробітництва – *établissements publics de co-opération intercommunale* – дозволяє їм співпрацювати у просторовому плануванні. В Ісландії, відповідно до Закону про планування та будівництво № 73-1997, або Національне агентство планування, або міжмуніципальний комітет усіх зацікавлених місцевих органів влади готує регіональні плани. Метою регіонального плану є координація політики місцевих органів влади. Кожна муніципальна рада повинна затвердити план до того, як міністр дасть своє остаточне схвалення.

Центральні органи влади Словацької Республіки – Міністерство будівництва та регіонального розвитку – мають широкі наглядові повноваження за місцевими органами влади у сфері містобудування. Методологічна підтримка, навчання місцевого персоналу, встановлення стандартів, нагляд за проектами міських схем, консультування та настанови – це деякі з видів взаємодій, описаних у сфері міського планування.

Співрозмовниками в цих взаємодіях зазвичай виступають державні службовці, хоча рішення приймаються на політичному рівні (Бельгія, Болгарія, Ірландія, Люксембург). Центральні (державні/регіональні) органи влади, як правило, є співрозмовниками місцевих органів влади, а не спеціалізованими чи деконцентрованими органами (Норвегія). При взаємодії один на один контакти трапляються часто, якщо цього вимагає характер проблеми. Однак консультації з асоціаціями місцевих органів влади можуть мати законодавчо визначений календар і визначену періодичність [174].

Дві комунальні служби є спільними місцевими обов'язками. Як вода, так і поводження з відходами є компетенцією муніципалітетів у 60% штатів. Іноді весь цикл управління є місцевою відповідальністю, тоді як в інших випадках місцеві органи влади відповідають лише за деякі етапи (водопостачання, збір відходів, каналізація, утилізація тощо). Промисловий, комерційний або побутовий характер відходів або стічних вод також може

визначати, чи несе відповідальність місцевий орган влади, чи ні. Побутові відходи частіше є місцевою відповідальністю, тоді як інші види відходів (санітарні, промислові тощо) можуть не підпадати під місцеву компетенцію (Люксембург, Португалія, Іспанія).

Деякі види діяльності можуть підпадати під місцеву відповідальність: організація послуг зі збору та утилізації відходів або водопостачання та водовідведення (Болгарія, Фінляндія, Угорщина, Ірландія, Італія, Латвія, Португалія, Російська Федерація); обслуговування та експлуатація очисних споруд (Болгарія, Італія, Латвія, Мальта, Португалія, Російська Федерація, Іспанія, Швейцарія, Туреччина); встановлення тарифів на оплату цих місцевих послуг (Болгарія, Латвія, Португалія, Іспанія, Україна); затвердження правил і планів організації сервісу з дотриманням чинного законодавства (Болгарія, Данія, Італія, Латвія,); видача дозвільної документації (Чехія); всі наведені види діяльності (Данія, Фінляндія, Нідерланди) [157].

Законодавство є центральною (державною/регіональною) відповідальністю в більшості країн в рамках правил Європейського Союзу, які є дуже суворими в цих сферах [194].

Консультації є частою формою взаємодії між центральними та місцевими органами влади у виконанні цих двох обов'язків. У Фінляндії Асоціація муніципалітетів Фінляндії входить до складу відповідних робочих груп на підготовчих етапах реформ. Під час реформ відбуваються щотижневі та щомісячні зустрічі. В Іспанії Рада з водних ресурсів надає консультації всім урядовим рівням (місцевим, автономним співтовариствам та державним органам влади) з питань води.

Фінансування цих служб іноді є центральною відповідальністю (Ірландія), навіть якщо фінансування спільних дій також є досить поширеним явищем (Болгарія, Чеська Республіка, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Республіка Македонія). Місцеве оподаткування також є способом фінансування роботи обох служб (Болгарія, Латвія, Іспанія). У Шотландії

може бути встановлена розумна плата за комерційні відходи, тоді як збір побутових відходів зазвичай не стягується.

Центральні органи влади (Ісландія), а також спеціалізовані органи – наприклад, природоохоронні агентства (Болгарія, Фінляндія, Люксембург, Іспанія) – є місцевими співрозмовниками. У деяких країнах створюються деконцентровані органи з допоміжними, інспекційними та наглядовими функціями (Болгарія, Чехія, Нідерланди, Португалія). Контакти носять переважно технічний характер (Болгарія, Чехія, Ісландія, Російська Федерація), але проводяться і на політичному рівні (Ірландія, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Туреччина).

Початкова освіта (включаючи дитячі садки) є однією з п'яти сфер відповідальності, на які найчастіше посилаються держави-члени. Середня, доросла та професійно-технічна освіта – питання, які не часто підпадають під місцеву відповідальність (Грузія, Латвія, Швейцарія).

Фінансування початкової освіти також здебільшого здійснюється центральними органами влади («*Communautés linguistiques*» у Бельгії, Англії та Шотландії, державні органи влади в Люксембурзі, Португалії, Словацькій Республіці, «колишній Югославській Республіці Македонія»). Однак у Болгарії, Естонії та Латвії фінансування освіти, транспорту та стипендій є місцевою функцією. У Фінляндії фінансування освіти є місцевою функцією. Держава виділяє гранти муніципалітетам. В Ісландії реформа місцевого оподаткування 1996 року передбачала збільшення доходів, оскільки місцева влада взяла на себе відповідальність за всі поточні витрати на початкові школи [157]. Нагляд за успішністю в навчанні, як правило, покладається на центральні органи влади (Болгарія, Чехія, Грузія).

За взаємовідносини Бельгії з місцевою владою в питаннях освіти відповідають політичні співрозмовники. Обов'язками в галузі освіти займаються як державні службовці, так і політичні співрозмовники (Болгарія, Чехія, Грузія, Словенія). У деяких країнах як державні, так і регіональні органи влади, в залежності від проблематики виступають в ролі місцевих

співрозмовників (Болгарія, Чехія). Деконцентровані державні органи відповідають за взаємозв'язок у Литві, Франції (*préfet*), Норвегії, Португалії [165] та Словацькій Республіці.

Консультації та/або поради є одним з інструментів взаємодії, який використовується місцевими/центральною владою (Болгарія, Чехія, Англія, Естонія). Регулярні контакти проводяться, коли це необхідно для вирішення спільних питань. У Фінляндії Асоціація муніципалітетів Фінляндії входить до складу відповідних робочих груп на підготовчих етапах реформ у сфері освіти. Під час реформ відбуваються щотижневі та щомісячні зустрічі.

Якщо провести географічну класифікацію, то можна сказати, що країни Північної Європи та Східної Європи мають широкі соціальні послуги в руках муніципалітетів, і значна кількість фінансових пільг та надбавок надається місцевими органами влади, тоді як у решті Європи ці обов'язки, як правило, в основному покладаються на інші територіальні рівні (регіони, деконцентровані державні органи, центральні органи влади) [160].

Перелік послуг, зазначених як місцева відповідальність, довгий: клуби пенсіонерів та будинки для людей похилого віку (Болгарія, Данія, Естонія, Грузія, Ісландія, Латвія); шелтери та благодійні кухні (Болгарія, Угорщина, Латвія, Словаччина); дитячі будинки (Болгарія, Данія, Грузія, Латвія, Словацька Республіка, Республіка Македонія); установи для молоді з поведінковими проблемами (Данія); служби допомоги вдома (Угорщина, Данія, Норвегія); соціальне житло (Данія, Ірландія, Норвегія); реабілітаційні послуги для людей з обмеженими можливостями (Данія, Латвія); послуги нарко- та алкозалежним (Данія, Республіка Македонія); організації та центри, що надають притулок, інспекції соціальних служб та притулків (Італія); усі наведені послуги (Фінляндія). У Данії муніципалітети мають регуляторні обов'язки щодо соціальних послуг, житлових субсидій та пенсій для людей похилого віку та інвалідів [173].

На муніципалітети покладаються адміністративні функції, пов'язані з реалізацією соціальної політики на місцевому рівні. Вони також беруть

участь у регіональному плануванні соціальних послуг (Італія). Надання субсидій, мінімальних соціальних доходів, позик та інших форм фінансової підтримки фізичним особам (дітям, інвалідам, людям похилого віку, безробітним) також є місцевими обов'язками (Бельгія, Данія, Чехія, Угорщина, Литва, Словацька Республіка). Ці виплати покривають витрати на проживання, медичне обслуговування, житло, витрати на поховання та інші потреби. У Фінляндії муніципалітети мають регуляторні обов'язки щодо соціальних послуг. Надання субсидій, наприклад, мінімальної соціальної підтримки безробітним, також є місцевим обов'язком [160].

Муніципалітети іноді надають послуги, які оцінюють право людей на певні пільги або доступ до соціальних послуг відповідно до чинного законодавства. У деяких випадках місцева соціальна відповідальність також передбачає юридичну допомогу або захист (Чехія). Участь у загальнонаціональних програмах зайнятості (Болгарія) або організації програм зайнятості іноді є місцевою відповідальністю (Грузія). У деяких країнах встановлюється міжмуніципальне співробітництво (Угорщина) або угоди з установами соціальної допомоги (Латвія, Литва), коли муніципалітети не можуть самостійно забезпечити соціальну допомогу.

Попередня консультація особливо корисна в соціальній сфері, оскільки багато соціальних політик вимагають довідкової інформації та даних від місцевих органів влади правильного визначення цілей. Муніципалітети є тим рівнем, де ця політика має впроваджуватися, і вони можуть найкраще визначити потреби місцевого населення (Болгарія, Чехія, Литва, Республіка Македонія). У сфері соціальних послуг у Фінляндії також відбуваються щотижневі та щомісячні зустрічі для обговорення реформ. Асоціація муніципалітетів Фінляндії входить до складу робочих груп на підготовчих етапах освітніх реформ.

Визначення соціальної політики, як правило, є центральним питанням. Іншою формою взаємодії є загальнонаціональні кампанії з підвищення

обізнаності громадськості з соціальних питань за допомогою місцевої влади (Болгарія).

Державні гранти від центральних органів влади, як правило, призначені для підтримки місцевих соціальних служб (Бельгія, Грузія, Фінляндія, Угорщина, Нідерланди). В Ісландії Фонд вирівнювання, що залежить від Міністерства соціальних справ, контролює виплати та надає інформацію місцевій владі [179].

Нагляд «*ex-post*» з боку центральних органів влади є частим явищем у сфері соціальної допомоги (Чехія, Грузія, Угорщина, Шотландія, Словацька Республіка). Тим не менш, такі держави, як Фінляндія, посиляються на зміни в законодавстві, а не на нагляд *ex-post*, як на вирішення проблем імплементації.

Співрозмовниками місцевих органів влади є як центральні органи влади, так і спеціалізовані органи (Болгарія, Угорщина, Ісландія). Деконцентровані органи також мають соціальну відповідальність (Болгарія, Литва, Словацька Республіка) або проміжні функції (Франція). Регіональні органи влади мають велику компетенцію та керують взаємодією з місцевими органами влади в Іспанії. У Швейцарії труднощі муніципалітетів із забезпеченням зростаючих соціальних потреб своїх громадян мали ефект регіоналізації, передаючи відповідальність за соціальну допомогу кантонам або розділяючи її з ними.

Контакти між місцевими органами влади та центральними (державними/регіональними) органами влади є досить частими. Фактично, центральні органи влади вважають, що взаємодія відбувається щоразу, коли це необхідно, особливо коли йдеться про консультації.

Попереднє визначення центральними органами влади законодавства, планування або керівних принципів, як правило, є першим рівнем взаємодії між центральними та місцевими органами влади [200].

У більшості країн існують офіційні консультаційні структури на політичному рівні, в яких асоціації місцевих органів влади можуть

висловлювати свою думку переважно під час обговорення реформ. Неформальні консультації, як правило, з державними службовцями, є найбільш поширеною взаємодією між місцевими та центральними органами влади [164].

Фінансова підтримка (спільні дії або фінансування) також покладається на центральні органи влади у сферах відповідальності на місцях. Місцева фінансова автономія є рідкісним явищем, і більшість місцевих органів влади потребують бюджетної централізованої підтримки для виконання своїх обов'язків. Нагляд за виконанням місцевих обов'язків є звичайним, іноді з переважно юридичним компонентом (наприклад, містобудування), але в інших випадках призначений для забезпечення стандартів діяльності (наприклад, соціальна допомога, освіта).

Центральні органи влади вважають, що взаємодія з місцевими органами влади є достатньою і відбувається за потреби. Зазвичай підготовчі або інформаційні відносини ведуться з державними службовцями, в той час як виконавчі відносини мають місце на політичному рівні.

Якщо зробити спробу класифікувати сфери відповідальності під загальними назвами, то для всього спектру місцевих обов'язків: загальне управління, житлове будівництво та містобудування, дорожній рух і транспорт, навколишнє середовище та комунальне господарство, освіта, соціальне забезпечення, охорона здоров'я, культура, дозволя та спорт, економічний розвиток. Місцеві органи влади по всій Європі охоплюють більшість цих загальних сфер діяльності. Місцеві повноваження та обов'язки видаються досить широкими, пропонуючи широкий спектр послуг в інтересах своїх громадян. Положення про загальну компетенцію, яке визнає повноваження місцевих органів влади втручатися в будь-яке питання, що становить місцевий інтерес, фактично ґрунтується на досить загальному обов'язі місцевих повноважень та обов'язків [167].

Відмінність між місцевими обов'язками, які надають послуги окремим особам, і тими, які забезпечують інфраструктуру чи комунальні послуги

(послуги, орієнтовані на домогосподарство) – або між соціальними та економічними послугами – і цифри в кількох звітах Ради Європи можуть бути корисними для проведення диференціації між державами-членами. Частіше місцева влада відповідає за соціальну допомогу та освіту в країнах Північної Європи та Східної Європи, тоді як у Південній та Центральній Європі переважають послуги для домогосподарств [194].

Тим не менш, деякі останні політичні тенденції та територіальні реформи можуть зменшити розбіжності між місцевими органами влади, які мають скоріше соціальну чи економічну тенденцію. Регіоналізація в деяких європейських державах – іноді за допомогою асоціацій місцевих органів влади – вплинула на надання певних послуг, які раніше приписувалися муніципалітетам (наприклад, санітарні послуги). Регіональна політика Європейського Союзу в деяких країнах призвела до необхідності «розбудови» регіонального рівня, взявши на себе колишню відповідальність за місцевий економічний розвиток. Конкурентна політика Європейського Союзу також значно скоротила економічні послуги під час хвилі лібералізації [167].

Розглянуті основні сфери місцевої відповідальності виявляють певні тенденції щодо характеру та частоти взаємовідносин між центральними та місцевими органами влади: законодавство та встановлення критеріїв є центральною (державною/регіональною) відповідальністю; у багатьох випадках фінансування є центральним обов'язком, хоча муніципалітети можуть підвищувати податки, а для деяких питань існує спільне фінансування; нагляд за законністю також є центральним (державним/регіональним) обов'язком, і часто проводиться контроль за дотриманням бюджетних вимог; у розподілі обов'язків іноді присутній централізований контроль за ефективністю; обов'язкові консультації з муніципальними асоціаціями щодо місцевих статутів, бюджетів та інших важливих питань, що стосуються місцевих обов'язків, існують у більшості штатів; у багатьох державах-членах існують офіційні консультаційні

структури (загальні або секторальні) для полегшення спілкування в цих сферах; деконцентровані центральні органи, як правило, відповідають за інформаційну та наглядову взаємодію; інформування та консультування муніципалітетів в основних сферах відповідальності є найчастішою формою взаємодії; місцеві органи влади, як правило, надають інформацію центральним органам влади, таким чином надаючи показники ефективності та інші дані; інформаційні відносини, як правило, є більш неформальними і підтримуються державними службовцями та окремими місцевими органами влади; механізми співробітництва створюються, зокрема, у тих сферах, де характер місцевих завдань або обсяг необхідних інвестицій виходить за межі можливостей муніципалітетів; у деяких країнах починають створюватися центрально-місцеві угоди для підвищення ефективності, підвищення продуктивності або визначення фінансування [167].

Дослідження основних сфер відповідальності показує, що в будь-якій окремій відповідальності паралельні функції відповідають різним органам влади, здійснюючи необхідні взаємодії між ними. Деякі з цих відносин, в силу їх характеру або інтенсивності, можуть забезпечити краще розуміння протилежних сторін і сприяти більш ефективному впровадженню політики в інтересах громадян.

Часті контакти між місцевими органами влади та центральними державними службовцями, коли характер питань вимагає інформації, консультацій чи порад, є найбільш поширеними для держави-членами взаємодії, як при аналізі будь-якої окремої відповідальності, так і при наданні більш загальної відповіді про передовий досвід щодо їхніх взаємовідносин [193].

Однак розглядаються і деякі інші форми взаємодії: різні методи двостороннього визначення фінансового забезпечення, необхідного для виконання обов'язків; делегування центральних повноважень місцевим органам влади, розширення сфери їх діяльності; договори про співпрацю, що

визначають порядок взаємодії, двостороннього надання послуг або фінансової підтримки.

У багатьох державах-членах існують офіційні структури консультацій (конференції, робочі групи тощо), які збираються періодично (щороку, щокварталу тощо). У децентралізованих штатах ці структури часто є регіональними, хоча можуть бути проблеми, які також доведеться вирішувати на федеральному рівні [193].

У Бельгії існують офіційні консультаційні структури, які сприяють співробітництву в усіх сферах відповідальності. Ці консультації, незважаючи на їх обов'язковість, мають незначний вплив на процес прийняття рішень, навіть якщо іноді модифікуються вже вирішені політичні варіанти.

Чеська Республіка запровадила регулярні консультаційні форуми між центральними та місцевими органами влади. Політичні представники або професійні посадові особи проводять регулярні зустрічі з метою координації здійснення своїх повноважень і обов'язків.

Болгарія передбачає проведення парламентських консультацій щодо законопроектів, які можуть стосуватися місцевих органів влади. Національна асоціація муніципалітетів представляє місцеву владу в консультаціях, а також активно шукає та організовує зустрічі з членами парламенту з метою лобіювання місцевих питань. У сфері соціальної допомоги створено Раду соціальної опіки як громадський консультативний орган, в якому бере участь Національна асоціація муніципалітетів разом із центральними органами влади, профспілками, організаціями роботодавців та неурядовими організаціями. Крім того, Рада Міністрів створила Міжвідомчу раду за участю Національної асоціації муніципалітетів для обміну на експертному рівні спеціалізованою інформацією між учасниками.

Естонія запровадила процедури електронних консультацій щодо законопроектів, які активно використовуються асоціацією місцевих влад. У Фінляндії дві різні структури виступають за взаємні консультації та переговори з муніципальних питань. З одного боку, Консультативна рада з

питань муніципального господарства та управління проводить переговори між державою (Міністерством внутрішніх справ, Міністерством фінансів, Міністерством соціальних та медичних справ та Міністерством освіти та культури) та місцевими органами влади, представленими Асоціацією місцевих органів влади Фінляндії. З іншого боку, базова служба міністерської групи забезпечує співпрацю на політичному рівні з 2003 року. Представники Асоціації місцевих та регіональних влад Фінляндії та вищезгаданих міністерств, а також Міністерства навколишнього середовища та Міністерства сільського господарства ведуть переговори про фінансування муніципальних послуг у діалозі, який вважається успішним та корисним для міністерств для розуміння місцевих реалій та проблем [188].

Центральна консультація місцевих органів влади в Ісландії за допомогою Асоціації місцевих влад варіюється від статутів місцевих органів влади до розподілу фінансів і обов'язків. У Норвегії консультації між центральними та місцевими органами влади були формалізовані серією з чотирьох зустрічей, які щорічно проводяться між міністрами та політичним керівництвом Норвезької асоціації місцевих та регіональних влад. Консультації слугують засобом обговорення взаємозв'язку між фінансовим становищем сектору місцевого самоврядування та його обов'язками.

Офіційна консультативна структура Ірландії – це комітет, який контролюється групою, до складу якої входять міністр, представники вищого керівництва Департаменту навколишнього середовища, спадщини та місцевого самоврядування, голова Асоціації менеджерів графства та міста, а також виконавчий орган Асоціації [188].

В Італії всі регіони мають політичного представника (президента або члена регіональної виконавчої влади), який відповідає за відносини з місцевими органами влади. Координація регіональних та місцевих органів влади, співпраця між цими двома рівнями та встановлення законодавчих та адміністративних процедур, що сприяють співробітництву, є одними з функцій цього представника, який підтримується адміністративною

структурою. Крім того, важливу роль у кожному регіоні відіграє Рада місцевих автономій – консультативний орган, що представляє місцеві інтереси.

У Литві створено двосторонню комісію для координації інтересів і позицій. Проекти, що регулюють питання місцевого самоврядування, повинні бути узгоджені з Асоціацією місцевих влад.

У Люксембурзі *Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises* виступає представником муніципалітетів у тих питаннях, які становлять спільний інтерес для всіх місцевих органів влади. Тим не менш, близькість до органів державної влади, через обмежений територіальний вимір Люксембургу, сприяє індивідуальній взаємодії з кожним муніципалітетом, коли характер досьє вимагає двосторонньої оцінки.

Процес децентралізації в Республіці Македонія впроваджується та координується Робочою групою з питань децентралізації за участю Асоціації органів місцевого самоврядування. Десять тематичних підгруп, щомісяця зустрічаючись, роблять галузеві внески в цей процес. Координація та інституційне зміцнення також є метою Тристороннього комітету, де Агентство державних службовців працює разом із центральними та місцевими представниками з питань децентралізації. Вважається, що діяльність цих груп сприяла успіху процесу децентралізації. Розроблено численні стратегічні та планувальні документи.

Асоціація місцевих рад Мальти представляє місцеву владу на регулярних загальних зборах з центральними органами влади, а також у «тимчасових» комітетах. У Нідерландах двічі на рік під головуванням прем'єр-міністра проводиться консультативна нарада з питань державних органів відповідно до Кодексу положень про міждміністративні відносини. Португалія вважає, що консультації з місцевими органами влади є ефективним способом врахування місцевих проблем та потреб [180]. У Румунії нещодавні правові реформи місцевих статутів були проведені після консультацій з асоціаціями місцевих органів влади, як це передбачено

Місцевим законом. Словенія також передбачає обов'язкові консультації асоціації муніципалітетів щодо законопроектів з місцевих питань [190].

В Іспанії офіційні консультації між державними та регіональними органами влади проводяться галузевими конференціями, на яких координуються спільні обов'язки. Поки що місцеві органи влади можуть брати участь як спостерігачі, але очікувані правові реформи дозволять їм стати повноправними членами Конференцій. Ці галузеві конференції, залежно від їх тематики, часто вважаються корисними для координації політики.

Кантональне законодавство Швейцарії часто встановлює механізми консультацій з муніципалітетами з місцевих питань. Крім того, реформа Федеральної конституції передбачає, що Конфедерація повинна враховувати наслідки своєї діяльності для муніципалітетів. Як наслідок, Федеральний уряд прийняв «Керівні принципи щодо співробітництва між Конфедерацією, кантонами та муніципалітетами», встановлюючи: право муніципальних консультацій з місцевих питань, коли майбутні федеральні заходи матимуть вплив на муніципалітети, муніципальне право брати участь у роботі комітетів експертів або робочих груп, створених Конфедерацією, і давати висновки в рамках консультаційних процедур. Що стосується їхніх інтересів, то муніципалітети також мають бути запрошені до участі в роботі постійних консультативних комісій у деяких сферах, що мають галузеві обов'язки [169].

Центральні органи влади також можуть відігравати важливу роль у консультиванні місцевих органів влади. Зазвичай інформаційні відносини носять більш неформальний характер і, як правило, мають в якості співрозмовників державні службовці та окремі муніципалітети, а не інституціоналізовані контакти на політичному рівні.

Децентралізовані державні або регіональні органи часто відповідають за цей тип спілкування, оскільки близькість дуже важлива для успіху цього завдання. У деяких випадках рекомендації або інформація супроводжуються

навчанням місцевого персоналу, щоб допомогти муніципалітетам покращити свою роботу.

Цей тип контакту відбувається скрізь, де це необхідно, як правило, без будь-якої заздалегідь визначеної частоти через його неформальний характер. Електронні комунікації сприяють збільшенню контактів, їх частоті і швидкості відгуку. Кілька ініціатив у державах-членах пропонують нові шляхи зв'язку з місцевими органами влади та допомагають їм зрозуміти питання, що становлять місцевий інтерес.

Угорщина повідомляє про існування кількох служб, які підтримуються центральними органами влади – Міністерством місцевого самоврядування та територіального розвитку – які консультують або навчають місцеві органи влади та чиновників. «Гаряча лінія для органів місцевого самоврядування» працює міністерськими службами, які надають миттєву та професійну допомогу місцевим органам влади по телефону. Крім того, проводяться регулярні конференції, в присутності міжнародних експертів, які забезпечують професійну підготовку як місцевих політичних представників, так і державних службовців. У 2003 році було створено Інформаційну службу Європейського Союзу для органів місцевого самоврядування з метою надання допомоги органам місцевого самоврядування в процесі інтеграції, надання інформації з питань ЄС, підтримки з питань гармонізації законодавства та інформації про тендерні можливості. Міністерство також видає документи, методичні рекомендації та книги, що мають відношення до органів місцевого самоврядування [190].

Міністерство внутрішніх справ Італії здійснює постійну службу інформації та консультацій на користь місцевих органів влади як безпосередньо (за допомогою так званого «Вікна для місцевих органів влади»), так і за допомогою своїх деконцентрованих офісів на провінційному рівні (тобто територіальний уряд). У контексті цієї діяльності Міністерство збирає та оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті статут муніципалітетів. Крім того, регіональні органи влади Італії мають

адміністративні офіси, які контролюють роботу місцевих органів влади, надають юридичні консультації, інформацію та рекомендації.

Щорічний День діалогу в Болгарії – це загальнонаціональна ініціатива, яка об'єднує (у кожному з 28 районів) членів парламенту округу, мерів, інших представників муніципалітетів та громадян, а також членів деконцентрованих структур центральної влади та засобів масової інформації. Головним результатом цих зустрічей є краще розуміння позицій відповідних стейкхолдерів. В Іспанії експертні курси, організовані регіональними поліцейськими академіями для місцевих поліцейських сил, вважаються хорошим інструментом для координації дій і процедур у питаннях безпеки [199].

У Швейцарії місцеві представники часто є членами кантональних парламентів. Приналежність до обох урядових рівнів сприяє низці неформальних контактів та обміну інформацією, які вважаються корисними для місцевої влади. Деякі інші держави також згадують про централізоване керівництво, інформацію та підтримку місцевих органів влади. Географічна близькість – відповідно до розміру країни – до місцевих органів влади сприяє взаємодії, коли питання чи досьє цього потребують. Інституціоналізована або загальна підтримка частіше зустрічається у великих державах, наприклад, Люксембург і Швейцарія, вказують на те, що гладким відношенням сприяє близькість і територіально обмежений вимір кожного рівня уряду.

Співпраця щодо визначення цілей, управління або фінансової підтримки також вважається доброю практикою місцевими органами влади та центральними органами [202].

У Болгарії 12 жовтня 2005 року було підписано угоду між Радою міністрів та Асоціацією муніципалітетів про встановлення інституціоналізованого співробітництва. Угода передбачає тривалу співпрацю на принципах партнерства, прозорості та узгоджених дій. Він також забезпечує надання ефективних державних послуг та сприяв підготовці муніципалітетів до вступу Болгарії до ЄС. Ці механізми співпраці

залучають центральні органи влади та Національну асоціацію муніципалітетів і включають регулярні зустрічі або участь у консультативних, моніторингових та робочих групах. Крім того, міжмуніципальне співробітництво з питань регіональної політики може призвести до створення Рад партнерства (місцевих органів влади, приватних підприємців, громадських об'єднань тощо) для реалізації заходів, програм та проектів, що становлять взаємний інтерес [199].

У Франції розвинені структури співробітництва між державними і територіальними органами влади (де втручаються місцеві органи влади). По-перше, *Contrats de Villes* (CDV) між державними та територіальними органами влади намагаються запобігти соціальній ізоляції. CDV націлена на дії в міських кварталах з ризиком соціального відчуження через безробіття, житлові проблеми або проблеми з насильством. По-друге, *Contrats locaux de sécurité* (CLS) укладаються між тими органами, які можуть працювати разом для покращення умов безпеки.

В Ісландії в лютому 2006 року було укладено Угоду про співпрацю, яка встановлює рамки відносин між державними та місцевими органами влади. Його головною метою є створення формальної структури відносин між державою та муніципалітетами та гармонізація політики державного управління. Згідно з Угодою, експертні комітети обох рівнів періодично збираються для обговорення спільних питань [179].

В Італії забезпечення співробітництва є регіональною функцією. У кожному регіоні є політичний діяч, який відповідає за співпрацю та структуру адміністративної підтримки. В основних сферах політики, як правило, є органи, що забезпечують співробітництво. Крім того, специфічний механізм співпраці, нещодавно створений в Італії, дуже схожий на вищезгаданий французький CLS. Точніше, для реалізації екстраординарних програм з посилення правоохоронних органів і служб безпеки, міністр внутрішніх справ і за дорученням префекти (*префекти*) можуть підписувати угоди з регіональним урядом і місцевими органами влади, що передбачають

матеріально-технічний, інструментальний і фінансовий внесок регіону і місцевої влади [199].

Окружні комісари в Люксембурзі здійснюють консультативні, посередницькі та координаційні функції між центральними та місцевими органами влади. У Словацькій Республіці спільні муніципальні офіси створюються для того, щоб забезпечити виконання обов'язків асоціацією муніципалітетів, коли це неможливо для кожного муніципалітету самостійно. Центральні органи влади вважають його хорошим механізмом координації для надання послуг з вищими стандартами.

У Швейцарії розподіл обов'язків між кантонами та муніципалітетами іноді обумовлюється обов'язками співпраці з метою забезпечення ефективного виконання цих обов'язків. Товариства публічного права, на які покладено федеральні обов'язки, часто мають у своїй адміністративній раді представників як кантонів, так і муніципалітетів.

У Великій Британії існує «Рамка партнерства», що регулює відносини між центральними та місцевими органами влади (в Англії з 1997 р., у Шотландії з 2001 р.), хоча вона не має законодавчої основи. В Англії «Центральне місцеве партнерство» регулярно збирається для розгляду основних питань, що впливають на місцеве самоврядування. У Шотландії вважається, що метою Рамкової програми є забезпечення регулярного зв'язку та обговорення. Встановлено процедури консультацій та спільної роботи [192].

В Англії також існують механізми взаємного визначення пріоритетів між центральними та місцевими органами влади. Угода про місцеву територію (LAA) – це трирічна угода, яка об'єднує фінансування центрального уряду навколо пріоритетів для місцевої території в певних сферах політики за погодженням з центральним урядом. Місцева територія представлена місцевою владою та Місцевим стратегічним партнерством (LSP), єдиним органом, який об'єднує різні частини державного сектору, а також приватний, бізнесовий, громадський та волонтерський сектори на

місцевому рівні, щоб ініціативи та послуги підтримували один одного та працювали разом [172].

Передова практика у фінансовій сфері стосується двостороннього визначення доходів, необхідних місцевій владі для виконання своїх обов'язків та здатності надавати послуги громадянам. Процес затвердження болгарського бюджету передбачає участь Національної асоціації муніципалітетів на різних етапах. Консультація, як на політичному та експертному рівні, намагається забезпечити прозорий та збалансований розподіл коштів. Якщо думки розходяться, до проекту бюджету додається двосторонній протокол, який дозволяє Раді Міністрів прийняти рішення з цього питання [192].

Муніципалітети Данії вже 20 років відіграють важливу роль у формуванні економічної політики. Бюджетне співробітництво ґрунтується на загальній домовленості про те, що після встановлення економічних і політичних цілей центральними органами влади (урядом і парламентом) ця економічна політика розробляється шляхом добровільних угод з місцевими органами влади. Ці угоди визначають темпи зростання державних витрат, ставки муніципальних податків та інші питання, пов'язані з місцевими витратами і доходами. Договори укладаються між центральною владою та об'єднаннями органів місцевого самоврядування. Вони не є обов'язковими для кожного муніципалітету, хоча передбачається, що члени асоціації дотримуватимуться домовленостей.

Центральна та місцева влада Естонії досягли згоди щодо того, як мають вестися переговори з бюджетних питань. У Фінляндії здійснюється співпраця між центральною та місцевою владою для обговорення розподілу муніципальних ресурсів. Проводиться оцінка впливу на вартість актів Верховної Ради щодо їх ймовірного впливу на місцеві органи влади (муніципалітети).

В Ісландії існує домовленість про оцінку вартості законодавчих пропозицій та нормативних актів для фінансування муніципалітетів. У серпні

2004 року пілотний проект, розпочатий у 2002 році, був продовжений на два роки з метою оцінки загального впливу на муніципальні фінанси проектів законопроектів та нормативних актів центрального уряду [172]. В оцінці беруть участь кілька міністерств – Міністерство соціальних справ, Міністерство освіти, науки та культури, Міністерство екологічних справ, а також Асоціація місцевих органів влади Ісландії [192].

В Італії важливу роль відіграє так звана Єдина конференція (центральный уряд, регіони та місцеві органи влади), яка висловлює думку, зокрема, щодо законопроекту про бюджет. У Люксембурзі Вища рада місцевих фінансів сприяє діалогу між місцевими та центральними органами влади, пов'язаними з фінансами муніципалітетів. Спільний фінансовий комітет Мальти – це офіційна структура, яка забезпечує діалог між центральними та місцевими органами влади щодо доходів місцевих органів влади.

У Нідерландах діють процедури нагляду «ex-ante» з метою забезпечення збалансованого бюджету. Норвегія також повідомляє про існування системи розподілу місцевих доходів. Спільне фінансування розглядається Португалією як успішний спосіб створення проектів, які сприяють покращенню умов життя місцевих громадян.

Вважається, що швейцарська система фінансового вирівнювання є досить ефективною для уникнення великих розбіжностей між муніципалітетами та дозволяє їм брати на себе свої юридичні обов'язки. Ці кантональні системи вимагають регулярних контактів між муніципалітетами та органами влади кантонів. У Берні було створено спільний орган для обговорення цих питань. Міністерство фінансів України проводить аудит місцевих бюджетів і може вносити пропозиції до Кабінету Міністрів з метою покращення взаємодії державного бюджету з місцевими бюджетами.

У деяких випадках розширення повноважень на місцях через делегування повноважень центральним урядом вважається хорошою практикою взаємодії [170]. У Чеській Республіці деякі муніципалітети в

рамках «Спільної моделі державного управління» розширили делеговані повноваження. У таких випадках муніципалітети виконують ці делеговані обов'язки і для інших муніципалітетів. Інтенсивні механізми координації були створені за допомогою формальних структур консультацій і регулярних зустрічей між різними урядовими рівнями. Крім того, постановою Уряду від 17 березня 2004 р. № 237 затверджено проект під назвою «Краща координація діяльності центрального управління у сфері територіального державного управління». В Іспанії муніципалітети – *Pacto Local* – вимагають другого процесу децентралізації, спрямованого на делегування повноважень від автономних громад (регіонів) місцевій владі.

Деякі досвіди, з різними цілями, також цікаві для того, щоб показати інші шляхи взаємного обміну та співпраці між центральними та місцевими органами влади. У Данії створено незалежний інститут, який оцінює роботу місцевих та регіональних органів влади, виявляє передовий досвід та пропонує покращення. У правлінні інституту представлені центральні органи влади (міністерства), Асоціація місцевих та обласних рад, університет [192].

Вищезазначена процедура електронних консультацій була запроваджена в Естонії та надає Національній асоціації місцевих влад привілейовану та попередню можливість коментувати законопроекти. Це цікавий і досить простий спосіб заохочення консультацій на ранній стадії.

У 1994 році був прийнятий Закон про місцеву владу Ісландії. Місцева влада, на пробній основі, яка могла б прокласти шлях для майбутніх реформ, може експериментувати з новими обов'язками та новими формами управління чи фінансування ними. Місцеві органи влади звільнені від конкретних положень законів та нормативно-правових актів і можуть випробувати нові методи роботи або фінансування в цих пілотних сферах (соціальне житло, працевлаштування, загальне будівництво, охорона здоров'я, послуги для людей похилого віку та інвалідів). Цей досвід був успішним, і між державою та муніципалітетами було укладено кілька угод

про надання послуг, головним чином для охорони здоров'я та послуг інвалідам та людям похилого віку [170].

Деякі регіони Італії повідомляють, що навчання місцевого персоналу є регіональною відповідальністю. Навчання персоналу може бути досить корисним для місцевих органів влади, оскільки вони, як правило, не в змозі проводити навчання для власного персоналу, а регіональна підтримка може покращити надання місцевих послуг.

У Нідерландах Кодекс міжадміністративних відносин встановив правила взаємодії між центральними та місцевими органами влади. Кодекс не лише регулює функції обох контрагентів, а й містить положення про витрати та міжадміністративний контроль. Сторони зустрічаються двічі на рік з метою розгляду питань, що становлять спільний інтерес.

Португалія вважає контрактні програми (*Contrato programma*) корисним інструментом для фінансового та технічного співробітництва. Завдяки цим угодам про співпрацю стали можливими проекти в кількох сферах (навколишнє середовище та громадська санітарія, інфраструктура, транспорт, освіта та цивільний захист).

У Швейцарії взаємодія між кантонами та муніципалітетами має новий механізм виконання певних обов'язків: «контракти на обслуговування» (*contrats de prestation*). Хоча на даний момент ці угоди не дуже поширені, вони можуть зіграти важливу роль у майбутньому щодо перегляду системи фінансового вирівнювання.

Отже, підводячи певні підсумки проведеного аналізу зарубіжного досвіду розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування доцільно вказати наступне. Муніципальна організація в Європі досить різноманітна з точки зору інституційної структури, розміру та обов'язків. Для того, щоб описати передовий досвід у відносинах між місцевими та центральними органами влади, необхідно отримати спільне розуміння того, що визначається як базова місцева влада в державах-членах. Всі держави-члени мають спільний поділ своєї території на

муніципалітети і величезні відмінності в кількості жителів між найменшими і найбільшими утвореннями. Насправді, деякі держави зазнали або зараз проходять реформи (наприклад, Данія), спрямовані на скорочення кількості місцевих органів влади, щоб вони охоплювали більшу кількість жителів. Однак різноманіття ситуацій ускладнює узагальнення того, що є базовим або першим рівнем правління в усіх державах-членах. Також важко чітко розмежувати в органах місцевого самоврядування другого ешелону ті органи влади, які можна вважати місцевими суб'єктами, і ті органи, які є децентралізованими державними представництвами. Насправді, прагнучи побудувати класифікацію, можна описати принаймні три форми місцевих органів влади.

Багато європейських держав (включаючи Північну Ірландію, Шотландію та Уельс, оскільки Сполучене Королівство має іншу місцеву структуру, ніж Англія, Північна Ірландія, Шотландія та Уельс) повідомляють про існування лише одного рівня місцевого самоврядування. Муніципалітети в цих державах-членах значною мірою мають однакові повноваження та обов'язки, але існують спеціальні режими для кількох особливостей: столиці, більші суб'єкти, громади, які потребують спеціального статуту через територіальні обставини.

Таким чином, оскільки діапазон населення між найбільшими муніципалітетами та іншими, як правило, дуже значний, іноді існують спеціальні положення, які дозволяють столицям або міським агломераціям мати ширші повноваження (наприклад, Чехія, Словенія, «колишня Югославська Республіка Македонія»). Іноді (Чеська Республіка) ці різні режими походять від юридичного делегування суб'єктам (Прага, муніципалітети з розширеними повноваженнями), які здатні брати на себе атрибуції на додаток до базового загального стандарту компетенції. В обмін на це менші муніципалітети – з точки зору мешканців – у деяких випадках створюють структури, щоб полегшити надання послуг. Конституційна реформа у Франції 2003 року відкрила цікаву можливість, яка порушує

однорідність, дозволяючи територіальним суб'єктам експериментувати з обов'язками, які не є частиною їхніх правових атрибутів.

У деяких європейських державах місцеве самоврядування поділяється на два рівні (графство-провінція-округ/муніципалітет) з різними повноваженнями та обов'язками, але з однорідним територіальним розподілом. Другий рівень, як правило, надає підтримку базовому, хоча є держави, які відносять обов'язки до базового рівня залежно від кількості жителів (наприклад, Німеччина, Іспанія). У деяких країнах міста або столиці також можуть розпізнавати особливі атрибути (наприклад, Угорщина, Латвія, Іспанія, Туреччина тощо). У цих країнах другий рівень також є суб'єктом зі своїми повноваженнями та компетенцією, а не децентралізованим державним органом [192].

В Англії та Ірландії місцева влада демонструє більшу неоднорідність. В Англії існує змішана система однорівневого місцевого самоврядування в ширських районах (переважно великих містечках), районах Лондона та інших міських радах столичних округів. В інших країнах переважає дворівневе місцеве самоврядування, де повітові ради є верхнім рівнем, а районні ради – нижнім. По суті, кожна з цих двох систем функціонує, відповідно, в значній мірі як описані вище унітарні або двоїсті форми організації. Однорівневі органи місцевого самоврядування об'єднують зони відповідальності, які розподілені між обома органами влади за дворівневими напрямками. В Ірландії основними органами місцевого самоврядування є графства (29), міста (5), боро (5) і міські ради (75). Райони та великі міські ради мають ширший спектр функцій [172].

Навіть таке різноманіття в муніципальній організації держав-членів демонструє певні закономірності. Місцеві органи влади одного рівня мають однакові повноваження та обов'язки, але зазвичай міські агломерації мають спеціальні режими, щоб забезпечити більшу потребу в послугах та здатність надавати їх автономно. Фактично, можна сказати, що Європа переживає феномен «метрополізації», де все більшу роль відіграють міські агломерації,

що має економічні, соціальні, а також інституційні наслідки. Великі міста мають різні потреби та проблеми (фінансові, соціальні тощо) і, як правило, мають пряме спілкування з центральними органами влади, не використовуючи угруповання, що представляють муніципальні інтереси, які є досить ефективними для менших суб'єктів (наприклад, у 2001 році Глазго відмовився від Комітету місцевих органів влади Шотландії через фінансові суперечки з виконавчою владою Шотландії). У деяких випадках великі міста також «конкурують» з регіонами за те, щоб бути політичним орієнтиром своєї зони впливу (як у Барселоні). В Італії конституційна реформа, прийнята в 2001 році, визнала особливий «статус» за Римом.

З іншого боку, для надання послуг менші суб'єкти, як правило, об'єднуються в групи або мають підтримку вищого рівня. У деяких випадках міжмуніципальне співробітництво призвело до процесу регіоналізації, який забезпечує надання послуг та реалізацію певної політики, яку місцева влада самотійно не може здійснити. Ця потреба у спільному наданні послуг та реалізації регіональної політики об'єднала місцеві органи влади у своєрідну квазірегіональну структуру в деяких унітарних державах (Фінляндія, Латвія, Нідерланди, Швеція). Міжмуніципальне співробітництво може бути навіть обов'язковим для управління конкретними делегованими повноваженнями (Данія) для муніципалітетів з населенням до 20 000 осіб, які не бажають об'єднуватися з іншим муніципалітетом [192].

Взаємодія між місцевими та центральними органами влади регулюється деякими принципами, більшість з яких викладені в Європейській хартії місцевого самоврядування, які стосуються як питання розподілу та/або розподілу обов'язків, так і механізмів полегшення взаємодії у разі потреби. Перша група матеріальних принципів пов'язана з розподілом обов'язків: самоврядування, законність, положення про загальну компетенцію, субсидіарність і делегування компетенцій. Друга група принципів, яку можна назвати інструментальною, передбачає адекватні відносини і повагу сфери діяльності кожного рівня, коли повноваження і

відповідальність розподілені: співпраця, інформація, консультації, фінансова достатність, моніторинг. У той час як перший встановлює позицію кожного органу влади та сферу його відповідальності, другий регулює взаємодію між ними.

Місцеве самоврядування є основним принципом, на якому ґрунтується муніципальна діяльність. Стаття 2 Європейської хартії місцевого самоврядування встановлює, що «принцип місцевого самоврядування визнається у внутрішньому законодавстві і, де це практично можливо, в конституції» [51]. Самоврядування, або місцева автономія, як її називають у деяких державах, становить основу, на якій ґрунтується політичний вимір місцевої влади. Принцип місцевого самоврядування відрізняє орган місцевого самоврядування як виборну територіальну одиницю з власним політичним виміром і компетенцією від суто адміністративних одиниць. Тим не менш, ефективне самоврядування залежить від наділення сфери відповідальності достатньою фінансовою підтримкою і не обмежена вищими механізмами контролю – зокрема, «ex ante» та/або моніторингом доцільності. Чітке визначення сфери повноважень та обов'язків, що надаються місцевій владі, у поєднанні з адекватною фінансовою автономією сприяє налагодженню демократичних механізмів взаємодії з регіональними/державними органами влади та заохочує до впровадження належних практик [192].

Обов'язки органів місцевого самоврядування визначені законом. Правові норми встановлюють коло і обсяг обов'язків. Цим правовим дорученням підпорядковуються місцеві органи влади (принцип законності). Повноваження, надані місцевим органам влади, «як правило, повинні бути повними та виключними» (пункт 4 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування), хоча правові та фінансові обмеження часто обмежують обсяг цих обов'язків [51]. Як загальні, так і галузеві закони регулюють характер місцевих обов'язків. У регіональних або федеративних державах місцеві повноваження і обов'язки можуть регулюватися регіональним

законодавством. З іншого боку, місцеві органи влади мають, в тій чи іншій мірі, в залежності від країн, регулюючи повноваження, які повинні поважати правову базу, встановлену центральними нормативними актами. Що регулятивна влада є вираженням місцевого самоврядування і зачіпає питання муніципальної відповідальності.

Іноді конституція або нормативно-правові акти також визначають принципи, що регулюють взаємодію між місцевими та центральними органами влади (співробітництво, інформація, субсидіарність тощо), хоча ці правові положення, як правило, досить рідкісні та не мають достатньої точності.

У Нідерландах інституціоналізація цих взаємодій відбулася через Кодекс міжадміністративних відносин, який передбачає широке регулювання правил і механізмів відносин між різними органами влади [192].

У Швейцарії місцеве самоврядування гарантується федеральною конституцією, але саме регіональне законодавство, встановлене кантональними парламентами, розподіляє обов'язки та їх обсяг. Шукаючи баланс між кантональними та місцевими функціями, деякі кантони надають муніципалітетам право правової ініціативи, щоб запропонувати прийняття, зміну або скасування конституційних або правових положень кантонів [192].

Розподіл конкретних повноважень та відповідальності за законом пов'язаний із визнанням «положення про загальну компетенцію», яке визнає повноваження місцевих органів влади втручатися в будь-яке питання, що становить місцевий інтерес. Положення про загальну компетенцію допускає розширення сфери діяльності на місцевому рівні, якщо це необхідно для задоволення інтересів місцевого населення. Важко встановити межі того, що підпадає під «інтереси місцевого населення». У Фінляндії, наприклад, після деяких резолюцій, які спочатку обмежували міжнародні зв'язки місцевих органів влади, суди дозволяють вважати певні міжнародні контакти частиною цього місцевого порядку денного на підставі положення про загальну компетенцію. У Швеції судові рішення призвели до тлумачення

положення про загальну компетенцію з впливом на місцеве законодавство. Однак фінансові обмеження та юридичні обов'язки інших рівнів обмежують вплив положення про загальну компетенцію.

Положення про загальну компетенцію пов'язане з принципом субсидіарності, який встановлює перевагу у здійсненні компетенції найближчими до громадянина органами влади (ст. 4.3 Європейської хартії місцевого самоврядування) [51]. Наприклад, Італія, Португалія, Румунія, Нідерланди, Іспанія та Велика Британія, а також «колишня Югославська Республіка Македонія» згадують субсидіарність як керівний принцип взаємодії між центральною та місцевою владою. При здійсненні спільних компетенцій слід обирати найближчий до громадян рівень, який зможе дати ефективну відповідь на їхні потреби.

Взаємодія часто відбувається у формі делегування повноважень центральних (державних/регіональних) органів влади на місцевий рівень (наприклад, Чехія, Латвія, Литва, Словацька Республіка, Іспанія). Законодавство, що делегує компетенцію, зазвичай встановлює механізми інформування, моніторингу та фінансування реалізації цих компетенцій. У Чеській Республіці здійснення делегованих повноважень передбачає постійний потік інформації між центральними та місцевими органами влади. Центральні органи влади повинні забезпечити потік інформації до місцевих органів влади та отримати зворотний зв'язок від муніципалітетів, що може призвести до правових реформ [192].

Наразі в Португалії триває реформа законодавчої бази та інституційної структури місцевого та регіонального самоврядування. Визначення нових компетенцій на рівні місцевого самоврядування та модель делегування повноважень державою місцевому самоврядуванню супроводжуються фінансовими ресурсами, необхідними для реалізації цих повноважень. Конституційна реформа Франції 2003 року встановлює (частина 2 статті 72), що делегування повноважень має супроводжуватися фінансовими ресурсами, необхідними для здійснення цих компетенцій.

Європейська хартія місцевого самоврядування допускає розширений «адміністративний» нагляд з боку вищих органів влади «щодо завдань, виконання яких делегується місцевим органам влади» (ст. 8.2), при цьому вважаючи, що загальний нагляд повинен обмежуватися дотриманням законності [51]. У разі делегування повноважень органи місцевого самоврядування здійснюють ті повноваження від імені держави, які можуть встановлювати стандарти дій та контролювати не лише законність цього здійснення, а й виконання цих делегованих повноважень.

Інструментальні принципи передбачають адекватні відносини і повагу до сфери діяльності кожного рівня, як тільки повноваження і відповідальність розподілені.

Принцип співробітництва між центральними і місцевими органами влади присутній в конституційних або правових положеннях багатьох держав (наприклад, Фінляндії, Литви, Португалії, Іспанії). В основі цього принципу лежить загальний мандат взаєморозуміння і підтримки на благо громадян. Стаття 55 Закону Іспанії про місцевий режим дає чітке уявлення про те, що охоплює цей принцип: повагу до законного здійснення іншими органами влади своїх обов'язків; врахування всього спектру публічних інтересів при здійсненні власних компетенцій і, особливо, тих, що відповідають іншим органам державної влади; полегшення доступу інших органів влади до відповідної інформації для розвитку їх обов'язків; надання ефективної підтримки здійсненню функцій інших органів влади. У Швейцарії кантональне законодавство чітко регулює обов'язки щодо співпраці між кантонами та муніципалітетами для певних спільних компетенцій. В Італії принцип «справедливої співпраці» між різними рівнями влади закріплений Конституцією (ст. 120, останній абзац). На регіональному рівні префект (*prefetto*) має право здійснювати діяльність, спрямовану, зокрема, на забезпечення дотримання принципу співробітництва між державою (центральним урядом) та регіоном, а також на координацію заходів між центральним урядом та місцевими органами влади. Стаття 10 Закону штату

№ 131/2003 прямо називає префекта «представником уряду у відносинах з системою самоврядування» [192].

Принцип взаємної інформації та консультацій (Литва, Норвегія, Словацька Республіка, Іспанія, Швейцарія) лежить в основі більшості передових практик, які можуть бути виявлені у взаємодії між місцевими та центральними органами влади. Необхідність інформування місцевих органів влади про державні/регіональні ініціативи, а також консультацій у процесі прийняття рішень сприяє адекватній реалізації державної політики. З іншого боку, центральні органи влади повинні володіти місцевими даними, щоб розробляти державну політику, релевантну місцевим громадам. Ведення публічних реєстрів, надання даних для статистичної роботи, надання інформації з місцевих питань – це діяльність, про яку зазвичай повідомляють держави-члени.

Попереднє консультування з місцевих питань – це принцип взаємодії, який можна зустріти в декількох країнах. Консультації можуть проводитися на індивідуальній основі або, частіше, проводяться центральними органами влади з представницькими асоціаціями місцевих органів влади. З певних питань консультація може бути обов'язковою. Зазвичай обов'язковим консультаціям підлягають ті питання, які безпосередньо пов'язані з місцевим самоврядуванням: місцеве законодавство, доходи бюджету, податкова політика, територіальні зміни.

У Болгарії, Фінляндії, Угорщині, Ісландії, Мальті, Іспанії та Швейцарії урядові законопроекти до парламентських актів парламенту, що стосуються місцевих питань, повинні бути предметом консультацій з місцевими асоціаціями [192].

Ісландія, Угорщина та Литва також обговорюють доходи державного бюджету з місцевими асоціаціями. Консультації з питань розподілу бюджету іноді проводяться представниками уряду, а в деяких інших випадках – представниками парламенту. Інституційні зміни є предметом консультацій у Литві. В Іспанії рішення про територіальні межі місцевої влади

обговорюються з муніципалітетом, якого торкнуться зміни. У Нідерландах запроваджено консультації з питань, які стосуються місцевих органів влади та законодавчих змін, які повинні супроводжуватися пояснювальною запискою, якщо вона передбачає суттєві зміни до муніципальних обов'язків. Більш загальні консультаційні зустрічі, як правило, проводяться на добровільній основі з питань, що становлять місцевий інтерес у більшості держав-членів. В Італії «Конференція Уряд – Місцева Влада» спрямована на забезпечення постійної координації між центральною владою та системою самоврядування [192].

У Болгарії День діалогу інституціоналізований по всій країні. Депутати кожного округу, міські голови, місцеві органи влади та громадяни, а також працівники центральних органів влади та ЗМІ обговорюють пріоритети та дії щодо місцевого самоврядування.

Моніторинг діяльності на місцевому рівні, як правило, обмежується, як зазначено в Європейській хартії місцевого самоврядування, законністю контролю «ex-post». У більшості країн існує адміністративний або судовий контроль за рішеннями місцевих органів влади. Перегляд також включає нагляд за витратами «ex-post» спеціалізованими радами з юрисдикційними або квазіюрисдикційними функціями (наприклад, Португалія, Іспанія). У Данії юридичний нагляд покладено на регіональні державні органи, які надають юридичні консультації муніципалітетам і навіть можуть санкціонувати порушення закону, хоча вони рідко це роблять. Санкції, які можуть бути накладені, - це анулювання, призупинення, штрафи за прострочення та позови про відшкодування збитків.

Моніторинг доцільності здійснюється для делегованих повноважень або за попередньо встановленими стандартами, яких повинні дотримуватися місцеві органи влади, або за допомогою механізмів оцінки після введення делегованих повноважень. Однак Європейська хартія обмежує моніторинг доцільності лише цими випадками, оскільки це має бути винятковою практикою [51]. У деяких державах вона фактично виходить за рамки

делегованих повноважень. У будь-якому разі, центральні органи влади можуть сприяти правовим реформам, якщо певні дії чи політику візьмуть на себе місцеві органи влади. У Люксембурзі *окружні комісари* виконують широкі наглядові функції і відіграють важливу роль у взаємодії між місцевими та центральними органами влади.

Принцип пропорційності гарантує, що контроль з боку центральних органів влади здійснюється таким чином, щоб будь-яке втручання не перевищувало важливості інтересу, що захищається (тобто Литви). У Франції конституційна реформа 2003 року встановила, що жоден територіальний орган влади не може здійснювати контроль над іншим територіальним органом. У децентралізованих державах, як правило, централізований контроль покладається на регіональні органи влади, ніж на органи державної влади.

Комунікація між різними урядовими рівнями – це взаємодія, на яку найчастіше посилаються держави-члени. Взаємні консультації, настанови або інформаційні контакти між місцевими органами влади та державними службовцями, коли це вимагається відповідно до характеру питань, є відносинами-членами, на які найчастіше вказують як при аналізі будь-якої окремої відповідальності, так і при наданні більш загальної відповіді про передову практику щодо їх взаємодії [177].

Комунікація поширюється на визначення політики та консультації з нормативно-правовими актами; контакти під час реалізації політик для отримання консультацій; моніторинг виконання політик та вирішення спорів. Часті контакти сприяють кращому визначенню центральних статутів і політики з місцевих питань та їх подальшій імплементації, а також адекватному здійсненню місцевих обов'язків.

Обов'язкова консультація асоціацій місцевих органів влади з питань місцевого самоврядування, місцевих питань та бюджету є найбільш частим формальним зв'язком, про який повідомляється, тоді як інформація або

консультація на вимогу будь-якого муніципалітету вважається найпоширенішою неформальною взаємодією.

У деяких випадках рекомендації або інформація супроводжуються навчанням місцевого персоналу, щоб допомогти муніципалітетам покращити свою роботу [177].

Електронна комунікація сприяє як збільшенню і частоті контактів, так і швидкості відповіді. Крім того, структури співробітництва та угоди вважаються корисними для виконання обов'язків, покладених законом на кожен урядовий рівень. З огляду на той факт, що більшість обов'язків є спільними, а різні рівні мають ряд функцій, які потрібно виконувати, співпраця необхідна на різних етапах [199].

Існують приклади кооперації у визначенні планування. Також є випадки спільного управління послугами різних урядових рівнів. Кілька держав згадують спільне фінансування як часту практику. Спільне фінансування супроводжується попереднім скоординованим прийняттям правил або рішень щодо послуг, які будуть фінансуватися [177].

Інші форми взаємодії, на які часто посилаються держави-члени, пов'язані з механізмами, що визначають збалансоване фінансове забезпечення, щоб місцеві органи влади мали достатні засоби для виконання завдань, що перебувають під їхньою відповідальністю [179].

У багатьох випадках, особливо в скандинавських державах, існують механізми узгодження місцевих бюджетів з центральними (державними/регіональними) органами влади. Ці процедури також часто пов'язані з визначенням ставок місцевого податку, меж або норм витрат або формулюванням інших угод з метою забезпечення фінансової достатності та адекватної координації бюджетів. Ці взаємодії відбуваються на політичному рівні – як правило, міністри або вищі посадові особи – і мають асоціації муніципалітетів як місцевих співрозмовників.

Законодавче приписування нових обов'язків, а також делегування центральних (державних/регіональних) обов'язків місцевим органам влади

може покращити здатність муніципалітету забезпечувати потреби своїх громадян і є способом дотримання принципу субсидіарності. Однак нові або делеговані обов'язки повинні супроводжуватися збільшенням фінансових ресурсів, необхідних для виконання цих нових обов'язків. Таким чином, місцева влада вказує на певну тенденцію до наділення новими обов'язками, які доведеться фінансувати місцевим органам влади і де вони не брали участі у процесі визначення. Деякі штати повідомляють про передовий досвід у цій сфері, оскільки нові обов'язки йдуть пліч-о-пліч з переговорами щодо визначення бюджетних потреб [199].

Дані, надані одними державами-членами, свідчать про певне переважання неформальних взаємодій, тоді як в інших частіше відбуваються формалізовані відносини. Тим не менш, можна сказати, що у всіх випадках найбільш поширеними методами взаємодії є неформальні консультації та обмін інформацією [179]. Більшість держав також повідомляють про існування офіційних двосторонніх консультаційних структур і процедур, які передбачають проведення консультацій, як правило, з асоціаціями місцевих органів влади, з питань, що становлять місцевий інтерес (статути, бюджети тощо). Фактично, «змішана модель», що поєднує (неформальний) обмін інформацією та консультаціями та (формальні) двосторонні структури, є тією, про яку повідомляють більшість країн (Литва, Нідерланди, Португалія, Румунія, Російська Федерація, Словацька Республіка, Словенія, Іспанія) [177].

Деякі інші держави демонструють переважання неформальних інституційних домовленостей з «ситуативними» взаємодіями між центральними та місцевими органами влади, не формалізованих в інституційних структурах, угодах чи процедурах. Особливо це стосується Сполученого Королівства та Ірландії, де повідомляється про досить інтенсивну взаємодію, яка рідко регулюється правовими положеннями чи інституціоналізованими методами [203].

Країни, які повідомили про більш широке розмаїття прикладів належної практики взаємодії між центральними та місцевими органами влади, як правило, є тими, хто інституціоналізував ці відносини. Болгарія, Чеська Республіка, Данія, Фінляндія, Угорщина, Ісландія, Італія та Люксембург створили офіційні структури або процедури для того, щоб сприяти відносинам між центральними та місцевими органами влади в більшості досліджуваних сфер (двосторонні консультації, механізми співпраці, передовий фінансовий досвід, делегування повноважень) [179].

Окремі види взаємодії краще здійснювати за допомогою представницьких органів, які можуть уніфікувати позицію муніципалітетів та відстоювати інтереси місцевої влади з більшою підтримкою, ніж це можливо у відносинах тет-а-тет. Існування представницьких структур муніципалітетів (тобто асоціацій) вигідне як центральним, так і місцевим органам влади. Перші можуть проводити консультації та переговори у більш впорядкований спосіб, і можуть розраховувати на те, що результати досягнутих компромісів можуть бути припущені для значної кількості місцевих органів влади, тоді як другі, особливо менші місцеві органи влади, мають шанс брати участь у процесі прийняття рішень і можуть вплинути на його кінцевий результат у спосіб, який був би неможливим для кожного з них самотійно [179].

Насправді, більшість держав-членів згадують Асоціації муніципалітетів як головного співрозмовника в більшості взаємодій, що проводяться між центральним і місцевим рівнями. Особливо це стосується таких питань, як законодавча реформа та бюджетні переговори. У багатьох штатах місцеві закони і доходи проходять попередні обов'язкові консультації з муніципальними представницькими органами [199].

Однак існують інституційні та розмірні обмеження, які можуть впливати на характер і рівень взаємодії, а також на необхідність мати представницькі органи. Штати з меншим населенням або муніципалітети з більшою кількістю жителів можуть мати більш інтенсивну взаємодію між різними рівнями уряду, і ці відносини можуть бути більш неформальними,

тоді як у великих штатах, з більшою кількістю муніципалітетів або зменшенням населення в кожному муніципалітеті, підтримка неформальної взаємодії з муніципалітетами може бути занадто великим тягарем, і втручання представницьких асоціацій стає необхідним.

Лише великі муніципалітети – столиці, міські агломерації – можуть впливати на індивідуальні процеси прийняття рішень. Насправді, великі муніципалітети часто мають диференційований «статус» з точки зору повноважень і відповідальності, а також бюджетних положень [179].

У більшості випадків консультативні або інформаційні відносини здійснюються на технічному, а не політичному рівні, особливо якщо ці відносини здійснюються безпосередньо муніципалітетом самостійно, а не за допомогою асоціацій місцевих органів влади. Неформальні контакти з державними службовцями є корисними для покращення реалізації політики, оскільки більшість місцевих обов'язків певною мірою розподіляються з центральними органами влади [199].

З іншого боку, консультації на політичному рівні частіше пов'язані з формальними структурами відносин, де муніципалітети беруть участь через їх представництво асоціаціями або муніципальними одиницями співробітництва, і обмежуються певними питаннями, що підлягають обов'язковим консультаціям (бюджет, місцеві статuti тощо) [179].

Якщо зробити узагальнення, то неформальні контакти, як правило, здійснюються індивідуально кожним місцевим органом влади, маючи в якості співрозмовників державних службовців, які стосуються питань реалізації політики. Навпаки, офіційні консультації часто стосуються визначення політики, статутів та місцевих доходів, а співрозмовниками, як правило, є асоціації муніципалітетів та центральні політичні органи влади.

Формальні структури взаємодії (конференції, комітети, робочі групи тощо) є цілком звичними для загальних відносин – правові реформи, бюджетні переговори – але існують і формальні структури взаємодії в певних галузевих сферах. Ці офіційні структури взаємодії, як правило, регулярно

збираються для звичайних інформаційних / консультаційних цілей, і зазвичай частота контактів посилюється, коли ведуться переговори про важливі реформи.

З огляду на їх більшу близькість, деконцентровані органи державної влади на регіональному чи повітовому рівні, а також регіональні органи влади можуть легше взаємодіяти на політичному рівні з муніципалітетами та їхніми мерами. Ці деконцентровані або децентралізовані органи, як правило, відповідають за інформаційні та керівні завдання [199].

Багато держав повідомляють про існування проміжного рівня між центральними та місцевими органами влади – це може бути регіональний орган влади або просто деконцентрований державний орган – який виконує інформаційні та наглядові функції, зокрема в певних сферах (навколишнє середовище, соціальна допомога тощо) [179].

Нарешті, більшість держав висловлюють задоволення взаємодією між центральними та місцевими органами влади, принаймні з «центральної» точки зору. Взаємодія, схоже, працює безперебійно і відбувається щоразу, коли вона потрібна місцевій владі.

3.2 Напрями забезпечення ефективності розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні

Основним критерієм здійснення розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні є визначення сфери суспільних відносин, де є необхідною реалізація компетенції.

Встановлення переліку сфер суспільних відносин здійснюється на рівні чинного законодавства України, але при цьому відбувається накладення компетенції органів МС на компетенцію місцевих органів державної виконавчої влади [52].

Визначення галузевої компетенції як критеріїв розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні підтримується у ряді наукових розробок, зокрема, у публікаціях В.О. Соколова і Д.В. Хижняка. Вченими пропонується виокремити: виняткову компетенцію МДА, до якої вчені пропонують віднести здійснення функції державного контролю; суміжну компетенцію, що передбачає взаємодію органів МС та МДА в окремих сферах суспільно-правового життя, що вимагає нормативного визначення предмету реалізації їх повноважень; виняткову компетенцію органів МС, до якої, на думку В.О. Соколова і Д.В. Хижняка, мають бути віднесені повноваження із надання публічних послуг та здійснення адміністративних процедур, пов'язаних із реалізацією режиму комунальної власності та такими, що будуються на використанні відповідних об'єктів [141, с. 146-148].

Найбільш поширеним є підхід щодо встановлення обсягів компетенції МДА та органів МС та її розмежування за такими галуззями, як: економічна та фінансова; соціально-культурна; природоохоронна та екологічна; правоохоронна та сфера охорони громадської безпеки та порядку [22, с. 232-234].

На нормативному рівні, як було встановлено у попередньому розділі, сфери реалізації компетенцій МДА та органів МС визначені у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV [114] (ст.ст. 13-14 та у главі 2), та у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [113]. Такими сферами розмежування компетенції МДА та органів МС є: сфера забезпечення соціально-економічного розвитку відповідних територій; сфера бюджетного регулювання та акумуляції публічних фінансових ресурсів, в тому числі шляхом регуляції сфери податків, регуляції цін на соціальні продукти; сфера управління комунальною та довірчою власністю, включаючи процеси переходу майна із різних форм власності; сфера планування забудови населених пунктів та задоволення житлових, транспортних, обслуговуючих

та торговельних потреб населення; природоресурсна сфера та сфера екологічної безпеки; сфера виробництва; сфера телекомунікацій; сфера науки, освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, охорони материнства і дитинства, сім'ї та молоді; сфера соціального забезпечення та соціального захисту населення; сфера трудо-правових відносин; правоохоронна сфера; сфера міжнародного співробітництва; сфера забезпечення потреб національної оборони та мобілізаційної діяльності; сфера землеустрою та інших питань адміністративно-територіального впорядкування тощо [114; 113].

При цьому, як зазначає В.І. Борденюк, наявність встановленого переліку сфер суспільного життя, визначених у чинному законодавстві України, не означає ефективність їх розмежування. Повноваження накладаються один на одне, що призводить до їх дублювання, і як наслідок неналежного виконання [22, с.232-240].

Принципи місцевого самоврядування, встановлені європейськими актами, полягають у необхідності створення можливостей для органів МС, що представляють інтереси територіальної громади, для врегулювання будь-якого питання, потреба та інтерес у якому є наявним [51].

У наукових публікаціях підтримано нормативну структуру поділу повноважень органів МС на власні та делеговані, де останні пов'язані із задоволенням потреб держави, а перші – спрямовуються на врегулювання потреб територіальної громади [55, с. 98-101].

Узагальнюючи вище зазначене, необхідно підкреслити, що до відання органів МС мають передусім відноситися питання: надання публічних житлово-комунальних та соціальних послуг; врегулювання природоресурсних та природоохоронних потреб регіону; забезпечення принципів сталості розвитку та побудови економіки замкненого циклу. До повноважень МДА мають бути віднесені повноваження, пов'язані із: забезпеченнями потреб національної оборони, державного суверенітету та державної цілісності; використання об'єктів державної форми власності

зادля задоволення загальнонаціональних потреб; контролю за діяльністю територіальних управлінь ЦОВВ та здійсненням органами МС делегованих ним повноважень [37, с. 50-53].

Сферою, де повноваження МС та МДА можуть реалізовуватися субсидіарно має бути визнана соціально-економічна сфера, що вимагає вироблення моделі оптимального співвідношення розподілу надходжень від справляння податків та інших видів загальнообов'язкових платежів, однак при цьому вимагається виокремлення сфери охорони довкілля до компетенції органів МС, де пріоритетним має бути встановлення потреб окремих територіальних громад.

Основою подальших процесів децентралізації влади має бути визнано активізація механізму справляння місцевих податків. Очевидно, що на органи МС покладається співмірно більш значний обсяг зобов'язань, ніж вони фінансово можуть належним чином виконати. Відтак фінансування виконання зобов'язань, що стоять перед органами МС, базується передусім на реалізації соціального партнерства, шляхом залучення соціально відповідального бізнесу, що виступає спонсором як освітніх програм, так і інших програм розвитку регіонів. При цьому кошти, що надходять до Державного бюджету України, використовуються для фінансування діяльності надзвичайно громіздкого апарату ЦОВВ, не вирішуючи практичні потреби населення, розвитку економіки та сприяння сталості та екологізації виробництва.

Таким чином, головною ціллю забезпечення розмежування повноважень органів МС та МДА має визнаватися передусім потреба створення умов для розвитку територіальних громад на основах їх фінансової самостійності та спроможності задовольняти інтереси населення у гарантуванні права на безпечне довкілля, на соціальний захист, на духовно-культурний розвиток.

У наукових публікаціях виокремлюють дві категорії - фінансову самостійність органів МС та фінансову спроможність органів МС [62;149], де

перша категорія виступає критерієм здатності владного суб'єкта діяти, тоді як друга – критерієм наявності достатності можливості забезпечити таку діяльність.

В основу формування фінансово спроможної територіальної громади відповідно до змісту Постанови Кабінету міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 має бути застосована методика оцінки таких показників діяльності органів МС, як: рівень якості надання публічних послуг; створення належної інфраструктури населених пунктів; рівень забезпечення вимог екологічної безпеки; рівень задоволення соціальних, культурних, освітянських потреб населення. В основу індикації фінансової спроможності громади покладається: показники чисельності населення; площа населеного пункту, де утворено територіальну чи об'єднану територіальну громаду; показник дефіциту місцевих бюджетів та якісна характеристика джерел, що формують їх дохідну частину [105].

При цьому головним недоліком Методики формування спроможних територіальних громад є те, що нормативно її застосування передбачається лише на етапі створення ОТГ, тоді як після її утворення програми оцінки її діяльності державою не вироблено [35, с. 162-153].

Негативно на забезпечення фінансової спроможності ТГ, ОТГ та відповідно органів МС впливає доволі усталена практика формування дохідної частини Державного бюджету за рахунок вилучення надходжень до місцевих бюджетів і навпаки покриття потреб окремих адміністративно-територіальних одиниць за рахунок міжбюджетних трансферів, що призвело до безвідповідального ставлення місцевої влади до необхідності забезпечення власного фінансового потенціалу.

Таким чином, головною проблемою, вирішення якої сприятиме подоланню проблем розвитку регіонів, є створення моделі, що забезпечить фінансову спроможність органів МС як інструментів задоволення потреб ТГ та ОТГ.

Вирішення проблеми забезпечення фінансової спроможності регіонів може бути через перегляд підходів до побудови системи місцевих податків та напрямів їх використання. Загальною тенденцією є поступове зростання рівня надходжень від справляння місцевих податків як джерела дохідної частини місцевих бюджетів із 38,1% у 2012 році, до понад 65% - у 2022 році [30].

Натомість зарубіжний досвід свідчить про те, що забезпечення потреб населення в окремих адміністративно-територіальних одиницях безпосередньо залежить від фінансової самостійності органів МС та фінансової спроможності місцевих бюджетів. Саме на таких засадах функціонують громади в Австрії, Швеції; безумовно за таким принципом будуються федеративні держави – США, ФРН, Швейцарії та ін.. [151, с. 615]. Фінансова спроможність регіонів досягається за рахунок розгалуженої системи місцевих податків, до яких відносяться: податок на побутові відходи; податок на надання адміністративних послуг; податок на надмірне використання добрив у сільському господарстві; податок на розкіш тощо [11, с. 18-19].

Головною проблемою формування дохідної частини місцевих бюджетів є те, що домінуючим податком, від справляння якого залежить її утворення є податок на доходи фізичних осіб. При цьому у громадян або є відсутнім інтерес до того, як витрачаються такі надходження місцевою владою, або відсутніми є дієві інструменти впливу на здійснення органами МС політики та контролю за ними.

Подолання проблеми недостатнього рівня фінансової спроможності органів МС вбачається через: перегляд структури місцевих податків шляхом надання органам МС права самостійно встановлювати як їх базу, так і розмір оподаткування, а також функціональне спрямування їх використання, де домінуючим має стати їх використання на реалізацію цільових програм соціально-економічного розвитку; запровадження дієвих підходів до забезпечення механізму екологічної безпеки на місцях та перегляду

співвідношення розподілу надходжень від справляння екологічного податку; залучення інвестицій як з боку іноземних інвесторів, так і на внутрішньому національному рівні через активізацію процесів емісії ощадних сертифікатів облігацій місцевих позик; перегляд фінансової політики відносно запровадження заходів підтримки регіонів, що постраждали від військової агресії росії за рахунок зростання обсягу субвенції доходів Державного бюджету України до місцевих бюджетів; планування місцевих бюджетів на принципах довгостроковості чи середньостроковості, що вимагає відмови від принципу розробки та виконання бюджетів на один рік, що не відповідає вимогам стратегічного розвитку та сталості;

Реалізація на практиці вищенаведених пропозицій дозволить якісно вплинути на проведені в Україні реформи та істотно змінити оцінку рівня децентралізації протягом найближчих одного – двох років. При цьому основний наголос необхідно робити на аспекті забезпечення місцевих бюджетів власними доходними джерелами, на формування яких місцеві органи влади реально можуть впливати через економічну політику на власній території.

Реалізація вищенаведених пропозицій може суттєво підвищити рівень децентралізації в Україні та позитивно вплинути на проведені реформи протягом найближчих одного-двох років. Забезпечення місцевих бюджетів власними доходними джерелами є ключовим аспектом децентралізації, оскільки це дозволяє місцевим органам влади бути більш самодостатніми та ефективно керувати розвитком своїх територій.

Через економічну політику на власній території місцеві органи влади можуть стимулювати економічний розвиток, залучення інвестицій та створення робочих місць. Наприклад, шляхом розробки та реалізації інвестиційних програм, створення сприятливих умов для бізнесу, підтримки малого та середнього підприємництва. Зокрема, у сфері лісового господарства це може включати створення місцевих програм залучення інвестицій для відновлення та збереження лісів, розвитку лісового туризму та

інших форм діяльності, що принесуть дохід на місцевий бюджет. Такі заходи також можуть сприяти зростанню валового регіонального продукту та покращенню соціально-економічного стану населення в місцевості.

В цілому, зосередження на забезпеченні місцевих бюджетів власними доходними джерелами через активну економічну політику може стати ключовим чинником у зміцненні децентралізації та прискоренні реформ у майбутньому.

Таким чином, проблемами співвідношення повноважень органів МС та МДА відносяться такі: дублювання повноважень, що призводить до того, що МДА не лише представляють інтереси держави на місцях, але і мають повноваження втручання та контролю за діяльністю органів МС, в тому числі із питань використання публічних фінансових ресурсів; фінансова необґрунтованість розширення повноважень органів МС шляхом делегування їм компетенції із надання соціальних послуг без встановлення механізмів забезпечення належного рівня акумуляції матеріальних коштів на забезпечення такої діяльності [71;42;72].

При цьому варто зазначити, що обидва таких суб'єкта публічного адміністрування – тобто і органи МС і МДА – є відповідальними перед ТГ, ОТГ, населенням, і їх діяльність має функціонально забезпечувати їх потреби та інтереси пріоритетно [150, с.66].

Саме тому очевидним стратегічним завданням, що є актуальним для українського державотворення, є створення оптимальної моделі взаємодії таких суб'єктів, як органи МС та МДА, що є особливо важливим в умовах воєнного стану [64]. Лише в умовах взаємодії органів МС та МДА – інформаційної, організаційної, - є можливим досягти задоволення як потреб держави, так і потреб населення [135].

Важливими формами взаємодії між органами МС та МДА мають бути визнані проведення різноманітних інформаційних зустрічей, форумів, обговорень, що присвячуються врегулюванню стратегії соціально-економічного розвитку відповідних територій. Наприклад, варто навести ряд

стратегічних програм – Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2021-2027 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2021 р. № 408 [103], де встановлюється, що здійснення сучасної регіональної політики має враховувати вектор євроінтеграційних процесів та сприяти впровадженню політики сусідства Європейського Союзу [136]; Програма розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. № 389 [110]. На регіональному рівні ухвалюються окремі програми розвитку адміністративно-територіальних одиниць (наприклад, Програма розвитку сімейної та гендерної політики на території Кам'янської міської територіальної громади на 2022–2026 роки [112]; Програма розвитку Культури, мистецтва та охорони культурної спадщини в Роздільнянській міській територіальній громаді на 2024-2026 роки [111] та чисельні інші програми.

Інформаційна взаємодія органів МС та МДА полягає також у проведенні методичних семінарів, консультацій, координаційних нарад, засідань, здійснення аналітичних узагальнень щодо виявлення позитивного досвіду організації управління територіальним розвитком [42, с. 321-329]. У науковій літературі висловлюються різноманітні підходи до забезпечення ефективності взаємодії органів МС та МДА, а також встановлення критеріїв розмежування їх повноважень. Однією із пропозицій, що підтримується у наукових публікаціях та практиках із здійснення публічного адміністрування є ідея переходу ряду повноважень органів МС, що за їх режимом є делегованими, до режиму власних повноважень. Другою пропозицією, з якою варто погодитися, є ідея побудови системи структури органів виконавчої влади із застосуванням не галузевого принципу побудови їх взаємодії з органами МС, а на основі функціонального спрямування до функціонального принципу їх побудови, закріплення за ними насамперед контрольно-наглядових функцій.

У літературі обґрунтовується підхід, що є необхідним розширення повноважень органам МС, за умови створення дієвої системи контролю за ними [150, с. 66-70; 42, с. 321-329 та ін.].

Налагодження взаємодії між органами МС та МДА вимагає встановлення предметної сфери реалізації повноважень [29, с.41].

До організаційних напрямів забезпечення розмежування повноважень МС та МДА необхідно віднести функціонування спеціальних координаційних суб'єктів, одним із яких є Експертна група з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (далі – Експертна група) як структурний елемент Консультативної ради з питань місцевого самоврядування. До повноважень Експертної групи відноситься здійснення діяльності із нормотворення, визначення кола пріоритетних актів із законопроектної діяльності, розробка та ухвалення яких сприяє забезпеченню ефективності процесів децентралізації влади, що має здійснюватися як з врахуванням ефективності дії чинного законодавства України, так і з врахуванням прогнозування його розвитку [100].

До складу Експертної групи входять представники асоціацій органів МС, а також народні депутати України, представники ЦОВВ та інші спеціалісти. Досягнуті Експертною групою висновки та рекомендації оформлюються у вигляді публічної інформації і підлягають оприлюдненню на сайті Верховної Ради України [100]. Отже, розмежування повноважень органів МС та МДА має відбуватися на таких предметних рівнях, як: фінансове та економічне спрямування; природоресурсне; нормотворче; інформаційне спрямування; інституційне спрямування. В умовах воєнного стану особливо важливим є створення умов для забезпечення майнової самостійності органів МС, формування резервів фінансових публічних ресурсів, що мають бути використані задля оперативного врегулювання потреб ТГ чи ОТГ, спричинених необхідністю подолання шкідливих наслідків впливу військової агресії росії на території України.

Крім того в умовах воєнного стану, а також у майбутньому розвитку України, є необхідним запровадження моделі децентралізації енергетичної системи, що є базисом для забезпечення соціально-економічного розвитку територій [152]. Зазначена пропозиція вимагає внесення змін до чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де у ст. 26. «Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад» пункт 58 викласти у такій редакції *«прийняття рішення про запровадження системи енергетичного менеджменту, затвердження положення про систему енергетичного менеджменту, сприяючи впровадженню стратегії енергетичної децентралізації»* (додаток Б). Окрему увагу необхідно приділити питанню встановлення меж здійснення парламентського контролю за діяльністю МДА та органів МС. Реалізація парламентського контролю за діяльністю органів МС та МДА відповідно до чинного законодавства України може здійснюватися згідно із вимогами Закону України від 19 грудня 2019 року № 400-IX «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» [126]. Згідно із положеннями частини другої статті 1 Закону України від 19 грудня 2019 року № 400-IX «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» [126] встановлено, що тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України є колегіальним тимчасовим органом ВР України, діяльністю якої спрямована на реалізацію повноважень із розробки проєктів Законів України та інших актів ВР України. В порядку утворення тимчасової спеціальної комісії ВР України було подано на розгляд парламенту проєкт Постанови ВР України щодо здійснення «дослідження ефективності функціонування органів публічної влади міста Києва як столиці України у період дії правового режиму воєнного стану» [132]. Зазначений проєкт станом на 1 березня 2024 року пройшов перше читання і у висновку Комітету ВР України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України зазначено, що в цілому, проєкт відповідає вимогам ст. 23 Закону України від 19 грудня 2019 року № 400-IX «Про тимчасові

слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» [126]; вимагається визначення лише іншої назви такої тимчасової комісії [31].

Таким чином, реалізація парламентського контролю за діяльністю МДА та МС відбувається через функціонування тимчасових спеціальних комісій ВР України. Згідно із ч.ч. 3-5 ст. 3 Закону України від 19 грудня 2019 року № 400-IX «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» [126] визначається, що спеціальна комісія має подати на розгляд парламенту звіт у строк, що визначається останнім, але не пізніш як через шість місяців з дня її утворення, а також необхідним є подання відповідних проєктів законодавчих актів та інших актів ВР України із необхідними супровідними матеріалами. Згідно із ч. 5 ст. 3 Закону України від 19 грудня 2019 року № 400-IX «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» [126] поданий звіт заслуховується парламентом і є питанням, що у позачерговому порядку включається до Регламенту ВР України із наступного дня пленарних засідань після дня подання звіту, висновків і пропозицій та розглядається першим на пленарному засіданні.

Однак при цьому відповідно до ст. 17 Конституції України безпосередньо не визначає наявність в діяльності органів МС та МДА, і зокрема МС та МДА м. Києва – столиці України [59]; створення такої тимчасової комісії обумовлено потребами національної оборони [115] та умовами воєнного стану [118].

Таким чином, триваючі процеси розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України здійснюються задля досягнення оптимального співвідношення компетенції владних суб'єктів, що має функціонально задовольняти потреби населення як в цілому, так і за окремими сферами соціально-економічного розвитку.

Висновки до розділу 3

1. На підставі проведеного аналізу зарубіжного досвіду розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування класифіковано сфери повноважень: загальне управління, житлове будівництво та містобудування, дорожній рух і транспорт, навколишнє середовище та комунальне господарство, освіта, соціальне забезпечення, охорона здоров'я, культура, дозвілля та спорт, економічний розвиток.

Розглянуто основні сфери повноважень, які виявляють певні тенденції щодо характеру та частоти взаємовідносин між центральними та місцевими органами влади. Зроблено висновок, що повноваження розподіляються за сферами з врахуванням таких тенденцій: 1) встановлення критеріїв розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади визначається на законодавчому рівні; 2) багатьох випадках фінансування є обов'язком центральних органів влади, хоча муніципалітети можуть підвищувати податки, а для деяких сфер існує спільне фінансування; 3) нагляд за законністю та правомірністю діяльності органів МС відноситься до компетенції центральних (державних) органів і є складовою їх компетенції, що часто проводиться як елементу механізму контролю за дотриманням бюджетних вимог; 4) у розподілі обов'язків органів публічної влади спостерігається поширеність застосування централізованого контролю за ефективністю, в тому числі і шляхом вчинення функції парламентського контролю; 5) методичний супровід та обов'язкова консультативна допомога, що здійснюється у співпраці з муніципальними асоціаціями щодо місцевих статутів, бюджетів та інших важливих питань, що стосуються місцевих обов'язків, існують у більшості країн; 6) функціонування офіційних консультаційних структур (загальних або секторальних) для полегшення спілкування та інформаційної взаємодії в цих сферах; 7) деконцентровані

центральні органи, як правило, відповідають за інформаційну та наглядову взаємодію; 8) інформування та консультування муніципалітетів в основних сферах є найчастішою формою взаємодії органів центральної та місцевої влади; 9) місцеві органи влади, як правило, надають інформацію центральним органам влади, таким чином надаючи показники ефективності та інші дані; 10) інформаційні відносини, як правило, є більш неформальними і підтримуються державними службовцями та окремими місцевими органами влади; 11) механізми співробітництва створюються, зокрема, у тих сферах, де характер місцевих завдань або обсяг необхідних інвестицій виходить за межі можливостей муніципалітетів; 12) у деяких країнах укладаються центрально-місцеві угоди для підвищення ефективності, підвищення продуктивності або визначення фінансування.

Обґрунтовано, що реформа місцевого самоврядування, була розпочата в Україні у 2014 році з моменту прийняття «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Ця Концепція була спрямована на перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади.

Вказано, що Концепцією було констатовано проблеми, які потребували вирішення. Так, було вказано, що в Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування. Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Констатовано, що наявна система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Крім того наявні проблеми ускладнювалися не тільки внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави, а ще й внаслідок війни. Наведене стало передумовою того, що законодавчі доопрацювання були недостатніми, та на сучасному етапі зберігається яскраво виражена потреба в оптимально сформованій нормативно-правовій базі, яка б підтримувала єдину концепцію національної моделі місцевого самоврядування, інтегруючи міжнародні стандарти та кращі практики для обслуговування.

Класифіковано принципи взаємодії місцевої та центральної влади та запропоновано виокремлення двох взаємопов'язаних груп: 1) принципи, пов'язані з розподілом обов'язків (принцип місцевого самоврядування, принцип законності, принцип положення про загальну компетенцію, принцип субсидіарності, принцип делегування повноважень) 2) принципи, що забезпечують оптимальну взаємодію (принцип співробітництва, принцип взаємної інформації та консультацій, принцип пропорційності, принцип фінансової достатності).

Зроблено висновок, що зарубіжний досвід є позитивним для України досвідом розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Обґрунтовано, що напрями його впровадження в Україні в процесі реформування інституту розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування можуть бути наступні:

- 1) посилення інформаційного обміну та спілкування, яка є найчастішою формою взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування у зарубіжних країнах;
- 2) посилення механізмів двостороннього співробітництва;
- 3) взаємодія між органами виконавчої влади та місцевого

самоврядування з метою забезпечення фінансової достатності та узгоджене визначення місцевих доходів;

4) впровадження різних моделі інституційних домовленостей: співвідношення між формальними і неформальними взаємодіями;

5) введення інституту асоціації муніципалітетів як привілейовані співрозмовники в процесі взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

2. Визначено, що основним критерієм здійснення розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні є встановлення предметної сфери суспільних відносин, де є необхідною досягти поєднання взаємодії владних суб'єктів.

Встановлено, що сферами розмежування компетенції МДА та органів МС: економічна та фінансова; соціально-культурна; природоохоронна та екологічна; правоохоронна та сфера охорони громадської безпеки та порядку.

Визначено, що метою розмежування органів місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади є забезпечення можливостей для органів МС, що представляють інтереси територіальної громади, для врегулювання будь-якого питання, потреба та інтерес у якому є наявним.

Визначено, що сферою, де повноваження МС та МДА можуть реалізовуватися субсидіарно має бути визнана соціально-економічна сфера, що вимагає вироблення моделі оптимального співвідношення розподілу надходжень від справляння податків та інших видів загальнообов'язкових платежів, однак при цьому вимагається виокремлення сфери охорони довкілля до компетенції органів МС, де пріоритетним має бути встановлення потреб окремих територіальних громад.

Обґрунтовано, що є необхідним подальші процеси фінансової децентралізації влади, що вимагає активізація механізму справляння місцевих податків як джерела формування дохідної частини бюджетів територіальних громад. Визначено, що фінансування виконання зобов'язань, що стоять перед органами МС, має базуватися передусім на реалізації

соціального партнерства, шляхом залучення соціально відповідального бізнесу, що виступає спонсором як освітніх програм, так і інших програм розвитку регіонів.

Зроблено висновок, що головною ціллю забезпечення розмежування повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування України має визнаватися передусім потреба створення умов для розвитку територіальних громад на основах їх фінансової самостійності та спроможності задовольняти інтереси населення у гарантуванні права на безпечне довкілля, на соціальний захист, на духовно-культурний розвиток.

Підкреслено, що вирішення проблеми забезпечення фінансової спроможності регіонів може бути через перегляд підходів до побудови системи місцевих податків та напрямів їх використання. Визначено, що загальною тенденцією є поступове зростання рівня надходжень від справляння місцевих податків як джерела дохідної частини місцевих бюджетів із 38,1% у 2012 році, до понад 65% - у 2022 році. На підставі аналізу досвіду таких зарубіжних країн, як Австрія, Швеція, США, ФРН, Швейцарія визначено, що фінансова спроможність регіонів досягається за рахунок розгалуженої системи місцевих податків, до яких відносяться: податок на побутові відходи; податок на надання адміністративних послуг; податок на надмірне використання добрив у сільському господарстві; податок на розкіш тощо.

Встановлено, що головною проблемою формування дохідної частини місцевих бюджетів в Україні, є те, що домінуючим податком, від справляння якого залежить її утворення, залишається податок на доходи фізичних осіб.

Обґрунтовано, що подолання проблеми недостатнього рівня фінансової спроможності органів МС вимагає: перегляду структури місцевих податків шляхом надання органам МС права самостійно встановлювати як їх базу, так і розмір оподаткування, а також функціональне спрямування їх використання, де домінуючим має стати їх використання на реалізацію цільових програм соціально-економічного розвитку; запровадження дієвих

підходів до забезпечення механізму екологічної безпеки на місцях та перегляду співвідношення розподілу надходжень від справляння екологічного податку; залучення інвестицій як з боку іноземних інвесторів, так і на внутрішньо національному рівні через активізацію процесів емісії ощадних сертифікатів облігацій місцевих позик; перегляд фінансової політики відносно запровадження заходів підтримки регіонів, що постраждали від військової агресії росії за рахунок зростання обсягу субвенції доходів Державного бюджету України до місцевих бюджетів; планування місцевих бюджетів на принципах довгостроковості чи середньостроковості, що вимагає відмови від принципу розробки та виконання бюджетів на один рік, що не відповідає вимогам стратегічного розвитку та сталості;

Підкреслено, що ефективність реалізації економічної та фінансової політики органів МС, впливає на створення умов для здійснення природоохоронних програм розвитку окремих територій, програм впровадження стратегій ефективного енергетичного менеджменту, що покладається на органи місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що виявляється в розкритті адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України. Унаслідок дисертаційного дослідження сформульовано такі основні висновки:

1. Констатовано, що сучасний інститут розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування ґрунтується на конституційному фундаменті, який включає загальний та спеціальний складники. Доведено, що до загальних складників належать норми Конституції України, які визначають вимоги до застосування адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, а саме: 1) норми-принципи організації та здійснення публічної влади в Україні; 2) норми-принципи про конституційне регулювання органів місцевого самоврядування в Україні; 3) норми, які спрямовано на регламентацію діяльності органів місцевого самоврядування; 4) норми, які забезпечують функціонування виконавчої влади; 5) норми, що встановлюють державні гарантії місцевого самоврядування. До спеціальних складників відносять адміністративно-правові засади розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, які формуються нормами Конституції, що встановлюють інститут делегованих повноважень і регулюють відносини, які безпосередньо пов'язані з наданням та реалізацією таких повноважень.

2. Виділено такі групи повноважень органів місцевого самоврядування: організаційні повноваження, які передбачають внутрішню організацію діяльності органів місцевого самоврядування; адміністративно-регуляторні повноваження, які спрямовано на третіх осіб (право регулювати ставки місцевих податків та зборів, надавати дозволи, ліцензії тощо); сервісні

повноваження.

3. Зроблено висновок, що для подальшої оптимізації функціонального змісту та принципів розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування доцільно визначити такі законодавчі пріоритети: 1) чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 2) регулювання порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою; 3) закріплення децентралізації в Конституції; 4) закріплення нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування; 5) забезпечення участі громадськості в ухваленні рішень органів місцевого самоврядування.

4. Повноваження місцевих державних адміністрацій у фінансовій сфері класифіковано на: фінансово-прогностичні; організаційно-виконавчі; реєстраційно-інформаційні.

Обґрунтовано, що критеріями розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в економічній та фінансовій сферах в Україні є: функціональне спрямування коштів, використання яких планується та розподіляється; підстави виникнення публічних фінансових ресурсів; здатність забезпечення потреб територіальної громади.

Обґрунтовано, що подолання проблеми недостатнього рівня фінансової спроможності органів МС вимагає: перегляду структури місцевих податків шляхом надання органам МС права самостійно встановлювати як їх базу, так і розмір оподаткування, а також функціональне спрямування їх використання, де домінуючим має стати їх використання на реалізацію цільових програм соціально-економічного розвитку; запровадження дієвих підходів до забезпечення механізму екологічної безпеки на місцях та перегляду співвідношення розподілу надходжень від справляння екологічного податку; залучення інвестицій як з боку іноземних інвесторів, так і на внутрішньо національному рівні через активізацію процесів емісії ощадних сертифікатів облігацій місцевих позик; перегляд фінансової

політики стосовно запровадження заходів підтримки регіонів, що постраждали від військової агресії росії, за рахунок зростання обсягу субвенції доходів Державного бюджету України до місцевих бюджетів; планування місцевих бюджетів на принципах довгостроковості чи середньостроковості, що вимагає відмови від принципу розробки та виконання бюджетів на один рік, що не відповідає вимогам стратегічного розвитку та сталості.

5. Визначено, що на регіональному рівні місцеві державні адміністрації виконують функцію представництва інтересів держави у взаєминах із громадами, саме тому до їхньої компетенції належить встановлення змісту використання природних ресурсів та природних об'єктів загальнонаціонального значення, що розташовані на окремих територіях. Зроблено висновок, що реалізація інтересів держави є неможливою без розробки дієвого механізму її відповідальності, за шкоду довіллю, що заподіюється. Наголошено, що місцеві державні адміністрації як представники інтересів держави на місцях мають забезпечувати життєві потреби населення, зокрема, потреби у водопостачанні, використанні водозабірних споруд, створенні зон санітарної охорони джерел; встановлення контролю за обсягами та напрямками використання питної води, а також контролю за недопустимістю використання питної води у промислових потребах. Визначено, що місцеві державні адміністрації наділені адміністративно-деліктними повноваженнями із розгляду справ про порушення режиму управління відходами.

Зроблено висновок, що функція контролю за використанням узбережжя морів, великих та середніх річок також покладається на місцеві державні адміністрації, позаяк такі землі та водні ресурси є об'єктами загальнонаціонального значення згідно із чинним законодавством України.

Обґрунтовано, що у сфері використання природних ресурсів спостерігається розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як суб'єктів, де до компетенції перших суб'єктів належать забезпечення режиму використання об'єктів загальнонаціонального значення, а до компетенції останніх належить забезпечення режиму використання об'єктів місцевого значення. Визначено, що наявною є проблема належного фінансового забезпечення природоохоронних заходів, що є необхідними для потреб регіону, що вимагає перегляду підходів до справляння природоресурсних зборів та податків.

6. На підставі проведеного аналізу зарубіжного досвіду розподілу повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування класифіковано принципи взаємодії місцевої та центральної влади та запропоновано виокремлення двох взаємопов'язаних груп: 1) принципи, що пов'язані з розподілом обов'язків (принцип місцевого самоврядування, принцип законності, принцип положення про загальну компетенцію, принцип субсидіарності, принцип делегування повноважень); 2) принципи, що забезпечують оптимальну взаємодію (принцип співробітництва, принцип взаємної інформації та консультацій, принцип пропорційності, принцип фінансової достатності).

Підкреслено, що вирішення проблеми забезпечення фінансової спроможності регіонів може бути через перегляд підходів до побудови системи місцевих податків та напрямів їх використання. Визначено, що загальною тенденцією є поступове зростання рівня надходжень від справляння місцевих податків як джерела дохідної частини місцевих бюджетів із 38,1% у 2012 році до понад 65% – у 2022 році. На підставі аналізу досвіду таких зарубіжних країн, як Республіка Австрія, Королівство Швеція, Сполучені Штати Америки, Федеративна Республіка Німеччина, Швейцарська Конфедерація, визначено, що фінансова спроможність регіонів досягається за рахунок розгалуженої системи місцевих податків, до яких

належать: податок на побутові відходи; податок на надання адміністративних послуг; податок на надмірне використання добрив у сільському господарстві; податок на розкіш тощо.

7. Обґрунтовано, що напрямами удосконалення розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в Україні можуть бути такі: 1) посилення інформаційного обміну та спілкування, що є найчастішою формою взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування у зарубіжних країнах; 2) посилення механізмів двостороннього співробітництва; 3) взаємодія між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення фінансової достатності та узгоджене визначення місцевих доходів; 4) впровадження різних моделей інституційних домовленостей: співвідношення між формальними і неформальними взаємодіями; 5) введення інституту асоціації муніципалітетів як привілейованих співрозмовників у процесі взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; 6) відмова від нормативної конструкції інституту делегованих повноважень органів місцевого самоврядування державою; 7) встановлення обов'язку сприяння реалізації принципів та засад енергетичної децентралізації як базису для забезпечення економічного зростання регіонів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи. Центр політико-правових реформ; упоряд. В. П. Тимошук. К.: Факт, 2002. 100 с.
2. Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис. І.Б. Коліушко [та ін.] ; заг. ред. І.Б. Коліушко; Центр політико-правових реформ. К. : Факт, 2001. 72 с.
3. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування: монографія. Яцуба В.Г., Яцюк В.А., Матвійшин О.Я., Карпінський Ю.О., Куйбіда В.С, Негода В.А. [та ін.] ; К.: Геопринт, 2007. 366 с.
4. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : монографія. В. С. Куйбіда [та ін.] ; заг. ред. О. В. Турчинов; Секретаріат Кабінету Міністрів України. Київ: Геопринт, 2009. 615 с.
5. Актуальні проблеми виконання законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації". М.О. Баймуратов [та ін.] ; Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі. К. : Атіка, 2003. 288 с.
6. Американський уряд. URL: [;https://ukrayinska.libretexts.org/Соціальні_науки/Політологія_та_цивілістика/Книга:_Американський_уряд_\(OpenStax\)/03:_Американський_федералізм/3.02:_](https://ukrayinska.libretexts.org/Соціальні_науки/Політологія_та_цивілістика/Книга:_Американський_уряд_(OpenStax)/03:_Американський_федералізм/3.02:_)
7. Андрейцев В. І. Екологічне право і законодавство суверенної України : проблеми реалізації державної екологічної політики : монографія. Дніпро : Нац. гірничий ун-т, 2011. 373 с.
8. Андрейцев В. І. Проблеми інтеграції антропозахисного права в системі екологічного права та системі права України. URL : <http://ir.nmu.org.ua/jspui/bitstream/123456789/147415/1/34-57.pdf>

9. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ: Наук. думка, 2004. 299 с.
10. Андрійчук Ю. Реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: організаційно-правове забезпечення. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнародною участю (м. Львів, 15 берез. 2019 р.). Львів. 2019. С. 5–9.
11. Андрущенко В. Л. Чи існує проблема множинності податків. *Бюджетно-податкова політика та регіональний розвиток України*: матеріали. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ірпінь, 22 трав. 2015 р.). Ірпінь, 2015. С. 18–20.
12. Антонюк О. М. Взаємодія органів виконавчої влади на базовому рівні у процесі оптимізації повноважень органів місцевого самоврядування. URL : <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/263411/259681>
13. Астіон С. І. Аналіз правового регулювання міжбюджетних трансфертів. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*, 2014. № 4(1). С. 165–171.
14. Бабич О.М. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи. *Часопис Київського університету права*. 2009. №2. С.110-116.
15. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми. *Муніципальний рух: новий етап розвитку : матеріали VII Всеукр. муніцип. слухань «Муніципальний рух в Україні 10 років розвитку»* (м. Бердянськ, 6–8 верес. 2001 р.). К. : Логос, 2002. С. 368–371.
16. Балабанова І.В. Розмежування повноважень між обласним та іншими рівнями місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Маріуполь, 2012. 20 с.
17. Барбашова Н.В. Регіон у правовому забезпеченні екологічної безпеки України: дис. ... д-ра юрид.наук:12.00.06. К., 2013. 446 с.

18. Батанов О.В. Взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. №1. С. 22-29.

19. Батракова Д.С. Адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аналіз України та Франції. URL : <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/310e54bd-2a51-4135-84d7-8f354cbd68fc/content>

20. Бечко П. К., Ролінський О. В. Місцеві фінанси: навч. посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2007. 192 с.

21. Бондарчук Л.В., Урбанович В.А. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти. *Науковий огляд*. 2015. № 11 (21). С.1-9.

22. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування і сфера виконавчої влади. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 24. С. 230-242

23. Борисочева Н. Теоретичні підходи до розуміння системи органів виконавчої влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 6. С. 111-116.

24. Буглак Ю. О. Адміністративно-правові засади розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2021. 374 с.

25. Буглак Ю. Проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні. URL : <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/11/15.pdf>

26. Буглак Ю.О. Проблеми розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування міст, сіл, селищ. *Юридична наука*. 2019. № 10. С. 198-203.

27. Бутурлакiна Т.О., Браткiв Н.Я. Податкова автономiя i її роль у формуваннi фiнансової бази місцевої влади. URL: <http://surl.li/hszoh>

28. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572.
29. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Національний інститут стратегічних досліджень. К., 2011. 54 с.
30. Виконання доходів місцевих бюджетів. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhetyv>
31. Висновок на проект Постанови Верховної Ради України «Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань дослідження ефективності функціонування органів публічної влади міста Києва як столиці України у період дії правового режиму воєнного стану», внесений народним депутатом України Безгіном В.Ю. (реєстр. № 10460 від 05.02.2024). URL. <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/2202531>
32. Вінницька О. А. Вплив міжбюджетних трансфертів на дохідну частину місцевих бюджетів. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 14. Ч. 1. С. 139–142.
33. Водний кодекс України: Закон України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр#Text>
34. Воротіна Н. В. Бюджети об'єднаних територіальних громад як важливий елемент структури бюджетної системи України. *Регіональна політика: історія, політико-правові засади, урбаністика, просторове планування, архітектура*: зб. наук. праць П'ятої міжнар. наук.- практ. конф.: в 2 ч. (м. Київ, 22 листоп. 2019 р.) редкол.: П.М. Куліков (голова) та ін.; Київський нац. ун-т будівництва і архітектури. Київ; Тернопіль: Бескиди, 2019. Вип. 5, ч. 1. С. 120–124.
35. Воротіна Н. В. Деякі питання правового забезпечення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та*

громадськості: тези доповідей Третьої щорічної Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 06 груд. 2019 р.). Київ: ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС», 2019. С. 161–164.

36. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного і ландшафтного різноманіття : прийнята в м. Софія 23–25 жовтня 1995 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994>

37. Ганущак Ю.І. Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін. К.: Легальний статус, 2012. 348 с.

38. Гетманцев Д. О., Семчик О. О., Шишканов О. А. Прямі реальні податки. Правова сутність та адміністрування: наук.-практ. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 372 с.

39. Гладій О.В., Легеза Ю.О. Здійснення адміністративних послуг Державною міграційною службою України в умовах фінансової та правової децентралізації публічної влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №9. С. 620-623

40. Голікова Т. Методологічні засади розмежування функцій державного управління і місцевого самоврядування. *Економіка України*. 1996. №4. С.48-52.

41. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). К., 1998. 98 с.

42. Гончарук Н.Т., Прокопенко Л.Л. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 1. С. 321-329

43. Горбайчук Л. В. Правові засади забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації: дис. ... д-ра філос.: 081. Київ, 2023. 250 с.

44. Горбайчук Л. В. Фінансова децентралізація в Україні: питання законодавчого регулювання. *Правова держава. Щорічник наукових праць*. 2018. Вип. 29. С. 416–425.

45. Демиденко Л., Наконечна Ю. Фіскальна децентралізація: німецький досвід та українські реалії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: «Економіка»*. 2015. Вип. 2. С. 49–54.
46. Дерещ В. Реординаційні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади. *Право України*. 2005. № 5. С. 32-35
47. Децентралізація 2023: яких законодавчих змін потребує місцеве самоврядування – головні тези Форуму. URL: <https://decentralization.ua/news/16179>
48. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 45. Ст. 1193.
49. Дяченко М. І., Коваленко Г. О., Чукіна І. В. Огляд реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 5. С. 1–5.
50. Європейська ландшафтна конвенція від 20 жовтня 2000 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_154#Text
51. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
52. Живодьор К. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. URL: <http://naub.ua.edu.ua/2012/vzaemodiya-mistsevyh-derzhavnyh-administratsij-ta-orhaniv-mistsevoho-samovryaduvannya-v-ukrajini-problemy-ta-shlyahy-jih-vyrishennya>
53. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст.27
54. Кірін Р. С. Кодифікація законодавства про надра : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2016. 374 с.

55. Кожина А.В. Пріоритети державної політики щодо місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та розвитку громадянського суспільства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 9. С. 98-101.

56. Козюк Я. Розмежування та розподіл повноважень органів місцевого самоврядування. Про проєкт Концепції. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/rozmezhuвання-ta-rozpodil-povnovazhen-organiv-mistseвого-samovryaduvannya-interv-yu-z-avtoramy-proyektu-kontseptsii/>

57. Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування : навч. посіб. А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. К. : Юрінком Інтер, 2001. 304 с.

58. Конституційні перетворення в Україні: історія, теорія і практика : монографія. М.Ф. Орзих и др.; під ред. М.Ф. Орзиха. Київ : Юрінком Інтер, 2013. С. 333.

59. Конституція України від 28.06.1996 р. Закон України № 254к/96-ВР від 30.09.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

60. Концепція збереження біологічного різноманіття України : постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.1997 р. № 439. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/439-97-п>

61. Корнєєв М. В. Фінансова автономія органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Дніпро, 2009. 275 с.

62. Крупко Я. М. Принципи розподілу доходів між ланками бюджетної системи. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 72. С. 358–362.

63. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. О., 1999. 19 с.

64. Кузнєцова Н. Реформа місцевого самоврядування в Україні: організаційно-правовий аспект. URL: <http://soskin.info/ea.php?pokazold=200710&n=11-12&y=2007>

65. Кучма К. С., Легеза Ю. О. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері екології та природних ресурсів: процедурний аспект : монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 192 с.
66. Легеза Ю. О. Адміністративно-правові методи публічного управління у сфері використання природних ресурсів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 111–115.
67. Легеза Ю.О. Адміністративний договір як форма публічного управління у сфері використання природних ресурсів в Україні. *Судова та слідча практика в Україні*. 2019. № 9. С. 18-24.
68. Легеза Ю.О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів: дис. ... д-ра юрид. наук:12.00.07. Запоріжжя, 2018. 512 с.
69. Легеза Ю.О. Здійснення державної екологічної політики в умовах децентралізації державної виконавчої влади. *Науковий вісник Ужгород. нац. ун-ту. Серія Право*. 2016. № 38. Т. 1. С. 172–176.
70. Луніна І. Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування. *Економіка України*. 2002. №5. С.10-16.
71. Макаров Г.В., Каплан Ю.Б. Напрями вдосконалення системи публічної адміністрації в частині розподілу функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/623>
72. Малик Я. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Збірник наукових праць «Ефективність державного управління»*. 2015. Вип. 43. С.295-302.
73. Малишева Н. Екологічне право: вектори розвитку в ХХІ сторіччі. *Право України*. 2011. № 2. С. 114–123.
74. Маркова О.О. Концептуальні основи правового регулювання адміністративної процедури. Суми, «Університетська книга», 2022. 368 с.
75. Матеріальна і фінансова основа органів місцевого самоврядування: на допомогу працівникам органів місцевого

самоврядування Чернівецької області. М.С. Бідюк и др. Чернівці: Прут, 2007. 196 с.

76. Методика формування спроможних територіальних громад. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п#Text>

77. Міронова Л.О. Фінансова автономія органів місцевого самоврядування в умовах економічних трансформацій. URL: <http://dspace.nbuiv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/108219/51-Mironova.pdf?sequence=1>

78. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. редкол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов [та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. К. : НАДУ, 2014. 128 с.

79. Місцеві державні адміністрації в Україні: нормативно-правове регулювання. упоряд. О. І. Сушинський. Л. : Світ, 2002. 136 с.

80. Мішина Н.В. Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження: монографія. Одеська національна юридична академія. О.: Друкарський дім, 2009. 298 с.

81. Мороз О.Ю. Територіальна громада: сутність становлення та сучасні українські реалії. Демократ. врядування: електрон. наук. фах. видання. 2008. Вип. 2. URL: http://www.nbuiv.gov.ua/old_jrn/e-journals/DeVr/2008_2/fail/Moroz.pdf

82. Напалкіна Ю. О., Мейш А. В. Фінансова самостійність місцевого самоврядування як передумова ефективної бюджетної політики. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2015. № 2. Т. 2. С.313-316.

83. Недоступ К.К. Правове регулювання відносин у сфері управління місцевих зборів: дис. ... д-ра філос.: 081. Дніпро, 2023. 289 с.

84. Новак-Каляєва Л.М. Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 1. С. 34.

85. План законодавчого забезпечення реформ в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19#Text>

86. Повноваження центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. URL: <https://legalaid.gov.ua/novyny/povnovazhennya-tsentralnyh-ta-mistsevyh-organiv-vykonavchoyi-vlady-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-z-pytan-zabezpechennya-prav-i-svobod-vnutrishno-peremishhenyh-osib/>

87. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

88. Постанова Верховного Суду від 23 грудня 2021 року у справі № 0440/6596/18. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102170717>.

89. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI (з наст. змін. та доп.). *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.

90. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 22 листопада 2018 року № 2621-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2621-19#n9>

91. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19#Text>

92. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення та цифровізації процедури оцінки впливу на довкілля: Закон України від 13 липня 2023 року № 3227-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3227-20#Text>

93. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні: Закон України від 16 жовтня 2012 року № 5456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5456-17#n392>

94. Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19#Text>

95. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України від 1.07.2015 р. № 2217. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

96. Про внесення змін до розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України: Закон України від 16 січня 2020 року № 467-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/467-20#n2>

97. Про внесення змін до розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України щодо посилення гнучкості місцевих бюджетів та підвищення оперативності прийняття рішень: Закон України від 9 липня 2022 року № 2390-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2390-20#n2>

98. Про Державний бюджет України на 2023 рік: Закон України від 3 листопада 2022 року № 2710-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text>

99. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

100. Про експертну групу з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 05.02.2015 р. № 167. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/167/15-%D1%80%D0%B3>

101. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16 січня 2020 року № 463-IX. URL: https://protocol.ua/ua/pro_zagalnu_serednyu_osvitu_stattya_37/

102. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44. *Офіційний вісник України*. 2013. № 9. Ст. 333.

103. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2021 р. № 408. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-programi-rozvitku-transkordonnogo-s140421>

104. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text>

105. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п#n10>

106. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Херсонської області: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2020 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2020-р#Text>

107. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Запорізької області: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2020 р. № 625-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/625-2020-р#Text>

108. Про затвердження порядку інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг : Наказ Мін. економ. розвитку і торгівлі України та Мін. регіон. розвитку, буд-ва та жит.-комун. гос-ва України від 08.09.2016 р. № 1501/248. *Офіційний вісник України*. 2016. № 85. Ст. 2791.

109. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118. *Офіційний вісник України*. 2013. № 16. Ст. 557.

110. Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. № 389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-2011-п#Text>

111. Про затвердження Програми розвитку Культури, мистецтва та охорони культурної спадщини в Роздільнянській міській територіальній громаді на 2024-2026 роки: Рішення міської ради від 21.12.0023 № 3489-VIII. URL: <https://rozdilnianskiahromada.gov.ua/documents/74325-pro-zatverdzenia-programi-rozvitku-kulturi-mistectva-ta-oxoroni-kulturnoyi-spadshhini-v-rozdilnianskii-miskii-teritori>

112. Про затвердження Програми розвитку сімейної та гендерної політики на території Кам'янської міської територіальної громади на 2022–2026 роки: Рішення Кам'янської міської ради від 22.12.2021 №435-14/VIII. URL: [https://kam.gov.ua/upravlinnya_sotsialnoi_politiki/tsilyovi_programi_sotsialnogo_zakhistu_\(diyuchi\)/pro_zatverdzhennya_programi_rozvitku_simeynoi_ta_gendernoi_politiki_na_teritorii_kamyanskoi_miskoi_teritorialnoi_gromadi_na_2022_2026_roki](https://kam.gov.ua/upravlinnya_sotsialnoi_politiki/tsilyovi_programi_sotsialnogo_zakhistu_(diyuchi)/pro_zatverdzhennya_programi_rozvitku_simeynoi_ta_gendernoi_politiki_na_teritorii_kamyanskoi_miskoi_teritorialnoi_gromadi_na_2022_2026_roki)

113. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>

114. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

115. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

116. Про національну інфраструктуру геопросторових даних: Закон України від 13 квітня 2020 року № 554-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text>

117. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264–XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/>

118. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

119. Про ратифікацію Європейської ландшафтної конвенції: Закон України від 7 вересня 2005 року № 2831-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2831-15#Text>

120. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

121. Про службу в органах місцевого самоврядування. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

122. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

123. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>

124. Про столицю України - місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 року № 401-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text>

125. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>

126. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України від 19 грудня 2019 року № 400-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#n192>

127. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI (з наст. змін. та доп.). *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

128. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293

129. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986

130. Проект Закону про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39283>

131. Проект Закону про службу в органах місцевого самоврядування. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38738>

132. Проект Постанови про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань дослідження ефективності функціонування органів публічної влади міста Києва як столиці України у період дії правового режиму воєнного стану № 10460 від 05.02.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43640>

133. Пундик М.В. Управлінські зв'язки у системній взаємодії органів публічного управління на регіональному рівні. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 1. С. 47-53

134. Результати обговорення концепції щодо розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування і виконавчої влади. URL: <https://pravo.org.ua/rezultaty-obgovorennya-kontseptsii-shhodo->

rozmezhuвання-ta-rozpodilu-povnovazhen-mistseвого-samovriaduvannya-i-vykonavchoyi-vlady/

135. Рильська В.В. Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. №2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_26

136. Рішення Київської обласної ради «Про затвердження Програми співпраці місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, структурних утворень політичних партій, інститутів громадянського суспільства у Київській області на 2010–2012 роки» від 29.07.2010 р. № 775-33-V. URL: http://gurt.org.ua/uploads/news/.../2012-2/programa_spivpraci.doc

137. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів "а", "б", "в", "г" статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України (№ 1-6/2010) від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10#Text>

138. Серьогін С. Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні. *Зб. наукових праць Державне управління та місцеве самоврядування*. Випуск 1. Харків: Право, 2001. 268 с.

139. Сисоєва В.Г. Актуальні питання взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. *Наукові записки. Серія "Культура і соціальні комунікації"*. 2012. Вип.3. С.151-158.

140. Снігур С.П. Сучасний стан та проблеми функціонування місцевого самоврядування в Україні на регіональному рівні. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2010. Вип. 1. С. 349-356.

141. Соколов В., Хижняк Д. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і розмежування повноважень. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*. 2009. Вип. 44. С.144-150.

142. Сушинський О.І. Компетенція держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг: концепція та практика. Львівський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України, Західноукраїнський ін-т інформаційних технологій та управління при Донецькому держ. ун-ті управління. Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2005. 154 с.

143. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія. Л.: ЛРІДУ, 2002. 468 с.

144. Сушинський О.І. Місцеві державні адміністрації: статус у контексті публічної влади. Львівський регіональний ін-т держ. управління Української Академії держ. управління при Президентові України. Л.: Видавництво ЛРІДУ УАДУ, 2002. 52 с.

145. Титикало Р.С. «Власні» та «делеговані» повноваження місцевого самоврядування. *Наукові записки*. 2023. №14. С. 123-127.

146. Титикало Р.С. Сучасна парадигма інституту місцевого самоврядування: адміністративно-правове дослідження: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2023. 457 с.

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

148. Фещенко Л.В., Проноза П.В., Кузьминчук Н.В. Бюджетна система України: навчальний посібник. К.: Кондор, 2008. 440 с.

149. Фінансова спроможність потенційної громади: від теорії до практики.

URL:

http://lgdc.org.ua/sites/default/files/library/finansova_spromozhnist_gromady_vid_teoriyi_do_praktyky.pdf

150. Фуртатов В.С. Удосконалення механізму взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення. *Наукові праці. Державне управління. Політологія*. 2010. Том 130. Випуск 117. С.66-70.

151. Чеберяко О., Рябоконь О. Місцеві бюджети в умовах сучасної децентралізації: Україна і зарубіжний досвід. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: «Економіка»*. 2016. Вип. 4. С. 24–29.

152. Чому в Україні слід розвивати децентралізовану енергетику вже сьогодні?. URL: <https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/Brief-rozpodilena-generacia-s.pdf>

153. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2009. 220 с.

154. Щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування: експертний висновок. підгот. Директор. з пит. демократич. Інститутів Генерал. директор. з пит. демократії та політ. справ РЄ у спів-ві з В. Прошко. Страсбург, 2010 р. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Висновок-РЄ-щодо-відповідності-національного-законодавства-України-положення.pdf>.

155. Юридична енциклопедія : в 6 т. редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 3 : К–М. 2001. 792 с.

156. Яременко О.І. Адміністративна реформа гетьмана Павла Скоропадського. Вінницький держ. педагогічний ун-т ім. Михайла Коцюбинського. Кафедра історії слов'янських народів. Вінниця: б.в., 1998. 39 с.

157. Aberbach J., Putnam R., & Rockman B. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge. MA/London: Routledge.

158. Administration. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing. Lange K. 2019. *Kommunalrecht* (2nd ed.). Tübingen: Mohr Siebeck.

159. Assembly of European Regions (AER). *Regionalisation in Luxembourg: municipalities reign, but are merging*. 2017.
160. Bach T., & Veit, S. (2018). The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies? *Journal of Administrative Research and Theory*. № 28(2). P. 254–269.
161. Bodineau P., Verpeaux M. Histoire de la décentralisation. PUF. Que sais-je ? № 2741. 1993.
162. Burdeau F. Libertés, libertés locales chéries. Paris : Cujas, 1983. 128 p.
163. Chauvin F. Le retour au pays. Réflexion sur le titre 2 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, Mél.Peiser, PU Grenoble, 1995. 124 p.
164. Consolidation of Constitution Acts 1867 to 1982, prep. by Department of Justice Canada (2012). № YX1-1/2012. Retrieved from. URL: http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/CONST_E.pdf
165. Constitution of the Portuguese Republic. *Constituição da República Portuguesa*. 12.8.2005. Retrieved from. URL: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>
166. Czuryk M., “Prawne podstawy bezpieczeństwa narodowego”, [in:] *Podstawy bezpieczeństwa współczesnego państwa (podmiotu). Implikacje*, ed. J. Pawłowski, Warszawa 2015, p. 533.
167. Decentralization of Competences: Preliminary Draft Decree-Law (2014), ‘Descentralização de competências: Anteprojeto de Decreto-Lei. Dossier Municipalização. 2014. Retrieved from URL: http://www.fenprof.pt/Download/FENPROF/SM_Doc/Mid_115/Doc_9133/Anexos/Anteprojeto_de_Decreto_Lei_-_descentralizacao_de_competencias1.pdf
168. Democracy and British parliamentarianism’. Yougov. December 2020: URL: <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2020/12/08/democracy-and-british-parliamentarianism>

169. European Council (2007). Local Authority Competence in Europe, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy, European Practice Reports. Council of Europe, 8.9.2007. Retrieved from. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2041471&Site=&direct=true>

170. Federal Ministry of the Interior. (2014). *The Federal Public Service. An Attractive and Modern Employer*. Berlin: BMI. Retrieved August 6. 2019. URL: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/federal-public-service.html>

171. GDWe: A spotlight on democratic wellbeing' Carnegie UK. January 2022. URL: https://d1ssu070pg2v9i.cloudfront.net/pex/pex_carnegie2021/2022/01/20123523/GDWe-A-spotlight-on-democratic-wellbeing-FINAL.pdf

172. Hood C. (1995). Deprivileging the UK Civil Service in the 1980s: Dream or Reality? In J. Pierre (Ed.), *Bureaucracy in the Modern State* (pp. 92–113). Cheltenham: Edward Elgar.

173. Jann W. (2003). State, Administration and Governance in Germany—Competing Traditions and Dominant Narratives. *Public Administration*, №81(1). P. 95–118.

174. Jann W., & Veit, S. (2015). Germany. In M. Van Wart, A. Hondeghem, E. Schwella, & P. Suino (Eds.), *IIAS series Governance and Public Management*.

175. John Kincaid. 1975. "Federalism." In *Civitas: A Framework for Civil Education*, eds. Charles Quigley and Charles Bahmueller. Calabasas, CA: Center for Civic Education. P.391–392.

176. Kay Ruge and Klaus Ritgen Local Self-Government and Administration. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8_9

177. Koriath S. (2016). A Path to Balanced Budgets of Bund and Länder? The New Shape of the 'Debt Brake' and the 'Stability Council'. *Regional and Federal Studies*. № 26(5). P. 687–705.

178. Kryszew G., K. Prokop. *Aksjologia polskiej konstytucji*. Warszawa 2017. pp. 121–122.
179. Kuhlmann S., & Wollmann, H. (2019). *Introduction to Comparative Public Administration* (2nd ed.). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
180. Law of the Portuguese Republic ‘Local Finance Law’ (2007). *Lei das Finanças Locais*, *Lei Diário da República Portuguesa*.15.1.2007. URL: <https://dre.pt/application/conteudo/522789>
181. Local and regional democracy in Spain: Recommendation 336, (2013), CG (24)6FINAL. Rapporteurs Marc Cools. Leen Verbeek. Strasbourg. 19–21 March 2013. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2041471&Site=&direct=true>
182. Loi communale du 13 décembre 1988. URL: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1988/12/13/n1/jo>
183. Luchaire F. Luchaire Y. *Le droit de la décentralisation*. Paris : PUF, 1997.
184. Lucy Powell Conference Speech. Labour Party. September 2022. URL: <https://labour.org.uk/press/lucy-powell-conference-speech/>
185. Morata García de la Puerta, B. & Rosado Rodríguez, E. (2001). ‘Democracy and local government in Spain: Evolution and trends in the interpretation of local autonomy’, ECPR Joint Sessions of Workshops. URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/fff19d84-8267-42f6-97d4-488dad4dfc7d.pdf>
186. Norton A. (1994). *International Handbook of Local and Regional Government*. Aldershot and Brookfield: Edward Elgar Publishing Company.
187. Novak A. O. The modern status of legal regulation of delegation of authority from bodies of executive powers to local self-government bodies in Ukraine. URL: <https://www.researchgate.net/publication/338110133>
188. Ponce J. (2005). *Good Administration and Administrative Procedures*. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. № 12(2, Art. 10). 551–588.

189. Prokop. Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Białystok 2005. pp. 154–156.
190. Püttner G. (2001). The Web of Controls on Public Administration. In K. König & H. Siedentopf (Eds.), *Public Administration in Germany* (pp. 569–584). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
191. Rachel Reeves calls on Government to clean up crony contracts' Labour Party. February 2021. URL: <https://labour.org.uk/press/rachel-reeves-calls-on-government-to-clean-up-crony-contracts/>
192. Reichard C., & Schröter, E. (2018). Education and Training in Public Administration/Management in Europe. In E. Ongaro & S. van Thiel (Eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (pp. 41–60). Houndmills-New York: Palgrave Macmillan.
193. Restructuring Program for the State's Central Administration: Final Report, (2006) 'Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado: Relatório Final', Comissão Técnica do Prace. Descentralização, Anexo 4. URL: http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6291/34/ulsd062670_td_anexo_3_PRACE_5.pdf
194. Sauer A. (2013), *The System of the Local Self-Governments in Poland*, Association for International Affairs Research Paper. № 6. URL: <https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz-RP-2013-6.pdf>
195. Schmidt V. Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization. Cambridge: Cambridge University Press. 1990. 384 p.
196. State and Local Government. URL: <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/state-local-government/>
197. Szreniawski P., Prawno-administracyjne zagadnienia ustrojowej polityki administracyjnej. Toruń 2012. p. 56.

198. United States. In M. Lodge & K. Wegrich (Eds.), *Executive Politics in Times of Crisis* (pp. 41–62). London: Palgrave Macmillan UK. URL: https://doi.org/10.1057/9781137010261_3.
199. Van der Meer, F., Steen, T., & Wille, A. (2015). Civil Service Systems in Western Europe: A comparative analysis. In F. Van der Meer, J. Raadschelders, & T. Toonen (Eds.). *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century* (pp. 38–56). Houndmills-New York: Palgrave Macmillan.
200. Veit S., & Scholz, S. (2016). Linking Administrative Career Patterns and Politicisation: Signalling Effects in the Careers of Top Civil Servants in Germany. *International Review of Administrative Sciences*. № 82(3). P. 516–535.
201. Verpeaux M. Les collectivités territoriales en France. Paris, 2004. P. 14-17.
202. Weber M. (2019). *Economy and Society: A New Translation by Keith Tribe*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
203. Werner J. (2006). Local Government Organization and Finance: Germany. In A. Shah (Ed.). *Local Governance in Industrial Countries*. Washington: World Bank.
204. William S. Riker. 1975. "Federalism." In *Handbook of Political Science*, eds. Fred Greenstein and Nelson Polsby. Reading, MA: Addison-Wesley. P. 93–172.
205. Wytrązek W. (2004), 'Decentralizacja administracji publicznej'. *Roczniki Nauk Prawnych KUL*. URL: <https://www.kul.pl/files/42/Decentralizacja.pdf>

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

**СПИСОК ПРАЦЬ,
ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

Статті, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Москаль Д.Д. Розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: виклики сьогодення в Україні. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2023. № 7(59). Р. 150–154. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2023.7.23>.
2. Москаль Д.Д. Напрями забезпечення ефективності розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2023. № 66. С. 38–40. DOI: <https://doi.org/10.32782/2307-1745.2023.66.8>.
3. Москаль Д.Д. Система повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Juris Europensis Scientia*. 2023. № 6. С. 102–107. DOI: <https://doi.org/10.32782/chern.v6.2023.19>.
4. Москаль Д.Д. Адміністративно-правове регулювання системи повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 6. С. 105–110. DOI: <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2023-6-17>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Москаль Д.Д. До питання розмежування повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. *Юридичні науки: проблеми та перспективи* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 24–25 лютого

2023 р. Львів–Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 377–379.
DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-292-3-106>.

2. Москаль Д.Д. Сучасний стан формування державної політики розвитку місцевого самоврядування щодо розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування і виконавчої влади. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали IX Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 22–23 грудня 2023 р. Львів–Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 387–390. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-351-7-104>.

3. Москаль Д.Д. Реформа розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та територіальними органами державної виконавчої влади в Україні. *Восьмі Таврійські юридичні наукові читання* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 16–17 червня 2023 р. Львів–Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 270–273.
DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-318-0-73>.

**Пояснювальна записка щодо прийняття Закону України
«Про забезпечення ефективності розмежування повноважень органів
місцевого самоврядування та органів виконавчої влади»**

1. Обґрунтування необхідності прийняття Закону України «Про забезпечення ефективності розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади»

Забезпечення ефективності задоволення потреб територіальних громад безпосередньо залежить від ефективності виконання покладених на місцеві органи публічної влади обов'язків перед населенням. Саме органи публічної влади, що складаються із органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, зобов'язані у своїй діяльності спрямовуватися на задоволення суспільних потреб та інтересів відповідних територій. Дуалізм публічної влади на місцях при цьому проголошується відповідно до ст. 5 Конституції України і є складовою розуміння змісту реалізації форм безпосередньої та опосередкованої демократії.

Попри проголошення реформи децентралізації публічної влади в Україні, що корелюється із положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованою Верховною Радою України, та підкріплено ухваленням низки законів та супровідних підзаконних нормативно-правових актів, де закріплено специфіку реалізації розмежування компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, ще у 2014 році, і досі не можливим є висновок про те, що територіальні громади в державі є фінансово спроможні та майново самостійні, і їх органи здатні задовольняти потреби регіонів.

До проблем розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади відносяться такі, як: дублювання повноважень, що призводить до того, що місцеві державі

адміністрації не лише представляють інтереси держави на місцях, але і мають повноваження втручання та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, в тому числі із питань використання публічних фінансових ресурсів; фінансова необґрунтованість розширення повноважень органів місцевого самоврядування шляхом делегування їм компетенції із надання соціальних послуг без встановлення механізмів забезпечення належного рівня акумуляції матеріальних коштів на забезпечення такої діяльності.

Тому вбачається за доцільне запровадити зміни до чинного законодавства України, спрямовані на удосконалення розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

2. Цілі й завдання змін до нормативно-правових актів

Завданням проекту є оптимізація розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

3. Загальна характеристика й основні положення змін до нормативно-правових актів

Удосконалення адміністративно-правових засад розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади пропонується досягти шляхом: внесення до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР таких змін: 1) викласти абзац 13 частини першої статті першої у такій редакції: «делеговані повноваження - повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад *на підставі укладеного адміністративного договору*»; 2) у ст. 26. «Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад» пункт 58 викласти у такій редакції «прийняття рішення про запровадження системи енергетичного менеджменту, затвердження положення про систему енергетичного менеджменту, сприяючи впровадженню стратегії енергетичної децентралізації».

4. Стан нормативно-правової бази в цій сфері правового регулювання

Вимагається внесення змін до внесення до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація положень законопроекту не впливатиме на видаткову та прибуткову частини державного або місцевих бюджетів.

6. Обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування законопроекту після його прийняття

Реалізація норм законопроекту сприятиме оптимізації адміністративно-правових засад розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в Україні.

**Проект Закону України «Про забезпечення ефективності розмежування
повноважень органів місцевого самоврядування
та органів виконавчої влади»**

I. Внести до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР такі зміни:

1.1. Викласти абзац 13 частини першої статті першої у такій редакції:

«делеговані повноваження - повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад *на підставі укладеного адміністративного договору*»;

1.2. У ст. 26. «Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад» пункт 58 викласти у такій редакції «прийняття рішення про запровадження системи енергетичного менеджменту, затвердження положення про систему енергетичного менеджменту, сприяючи впровадженню стратегії енергетичної децентралізації».

II. Прикінцеві та перехідні положення.

Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

**Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про забезпечення
ефективності розмежування повноважень органів місцевого
самоврядування та органів виконавчої влади»**

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР		
Абз. 13 ч. 1 ст. 1 «Основні терміни, використані в цьому Законі» делеговані повноваження - повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад	Викласти абзац 13 частини першої статті першої у такій редакції: «делеговані повноваження - повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад <i>на підставі укладеного адміністративного договору</i>»	Абз. 13 ч. 1 ст. 1 «Основні терміни, використані в цьому Законі» делеговані повноваження - повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад <i>на підставі укладеного адміністративного договору</i>
Стаття 26. Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад 1. Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання:	У ст. 26. «Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад»	Стаття 26. Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад 1. Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання:

1) затвердження регламенту ради; 2) утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій; 3) утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; 4) обрання на посаду та звільнення з посади секретаря ради у порядку, передбаченому цим Законом; 5) затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання; 6) утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради; 6⁻¹) утворення старостинських округів, затвердження Положення про старосту, затвердження на посаду та звільнення з посади старости відповідно до закону; 7) затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання з урахуванням вимог статті 32 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"; 8) заснування місцевих	пункт 58 викласти у такій редакції «прийняття рішення про запровадження системи енергетичного менеджменту, затвердження положення про систему енергетичного менеджменту, сприяючи впровадженню стратегії енергетичної децентралізації».	1) затвердження регламенту ради; 2) утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій; 3) утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; 4) обрання на посаду та звільнення з посади секретаря ради у порядку, передбаченому цим Законом; 5) затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання; 6) утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради; 6¹) утворення старостинських округів, затвердження Положення про старосту, затвердження на посаду та звільнення з посади старости відповідно до закону; 7) затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання з урахуванням вимог статті 32 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської
---	--	---

публічних аудіовізуальних медіа у порядку, визначеному Законом України "Про медіа"; 9) заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради; 10) прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; 11) заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; 12) заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; 13) розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах; 14) прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом; 15) скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; 16) прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом; 18) прийняття рішення про проведення місцевого		діяльності"; 8) заснування місцевих публічних аудіовізуальних медіа у порядку, визначеному Законом України "Про медіа"; 9) заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради; 10) прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; 11) заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; 12) заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; 13) розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах; 14) прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом; 15) скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; 16) прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках,
--	--	---

референдуму; 19) прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови; 20) прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; 21) прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них; 21⁻¹) схвалення угод про об'єднання єврорегіонального співробітництва, прийняття рішень про утворення об'єднання єврорегіонального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід з нього, затвердження статуту об'єднання єврорегіонального співробітництва та внесення до нього змін; 21⁻²) прийняття рішень про вступ до європейського об'єднання територіального співробітництва та про вихід з такого об'єднання; 22) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць,		передбачених цим Законом; 18) прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; 19) прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови; 20) прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; 21) прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них; 21⁻¹) схвалення угод про об'єднання єврорегіонального співробітництва, прийняття рішень про утворення об'єднання єврорегіонального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід з нього, затвердження статуту об'єднання єврорегіонального співробітництва та внесення до нього змін; 21⁻²) прийняття рішень про вступ до європейського об'єднання територіального співробітництва та про вихід з такого об'єднання; 22) затвердження програм
---	--	--

цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; 23) розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; 24) встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України; 25) утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди; 25⁻¹) утворення місцевих фондів фінансової підтримки кінематографії, у тому числі програм грантової, конкурсної або позаконкурсної підтримки кінематографії, визначення умов та порядку використання цих фондів; 26) прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень; 27) прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; 28) прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку; 28⁻¹) прийняття рішень про укладення спеціальних інвестиційних договорів відповідно до Закону України "Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями"; 29) встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних		соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; 23) розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; 24) встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України; 25) утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди; 25⁻¹) утворення місцевих фондів фінансової підтримки кінематографії, у тому числі програм грантової, конкурсної або позаконкурсної підтримки кінематографії, визначення умов та порядку використання цих фондів; 26) прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень; 27) прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; 28) прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку; 28⁻¹) прийняття рішень про укладення спеціальних інвестиційних договорів відповідно до Закону України "Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями";
--	--	--

громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; 30) прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, у тому числі на умовах концесії, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади. Реорганізація або ліквідація навчальних закладів комунальної форми власності здійснюється за рішенням місцевої ради; 30¹) прийняття рішень про визначення критеріїв, відповідно до яких утворення наглядової ради є обов'язковим у комунальних унітарних підприємствах та у господарських		29) встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; 30) прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, у тому числі на умовах концесії, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади. Реорганізація або ліквідація навчальних закладів комунальної форми власності здійснюється за рішенням місцевої ради;
---	--	--

товариствах, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді; про затвердження порядку утворення наглядової ради, порядку призначення членів наглядової ради комунального унітарного підприємства; про визначення кола питань, що належать до виключної компетенції наглядової ради комунального унітарного підприємства; про встановлення вимог до незалежних членів наглядової ради комунальних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді; 30²⁾ визначення критеріїв відбору незалежного аудитора та критеріїв віднесення комунальних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді, до таких, фінансова звітність яких (у тому числі консолідована) підлягає обов'язковій перевірці незалежним аудитором, та затвердження порядку такої перевірки і порядку залучення незалежного аудитора; 31) прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади,		30¹⁾ прийняття рішень про визначення критеріїв, відповідно до яких утворення наглядової ради є обов'язковим у комунальних унітарних підприємствах та у господарських товариствах, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді; про затвердження порядку утворення наглядової ради, порядку призначення членів наглядової ради комунального унітарного підприємства; про визначення кола питань, що належать до виключної компетенції наглядової ради комунального унітарного підприємства; про встановлення вимог до незалежних членів наглядової ради комунальних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді; 30²⁾ визначення критеріїв відбору незалежного аудитора та критеріїв віднесення комунальних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді, до таких, фінансова звітність яких (у тому числі консолідована) підлягає обов'язковій перевірці незалежним аудитором, та затвердження порядку такої перевірки і порядку залучення незалежного аудитора;
--	--	---

визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; 32) створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб); 33) вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями; 33⁻¹) прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених статтею 4 Закону України "Про співробітництво територіальних громад", щодо схвалення проекту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних із здійсненням відповідно до зазначеного Закону співробітництва територіальних громад; 33⁻²) заслуховування звітів, пов'язаних із здійсненням відповідно до Закону України "Про співробітництво територіальних громад" територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста;		31) прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; 32) створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб); 33) вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями; 33⁻¹) прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених статтею 4 Закону України "Про співробітництво територіальних громад", щодо схвалення проекту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних із здійсненням відповідно до зазначеного Закону співробітництва територіальних громад; 33⁻²) заслуховування звітів, пов'язаних із здійсненням
---	--	--

34) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; 34⁻¹) прийняття рішень щодо здійснення виконавчим органом сільської, селищної, міської ради державного контролю за використанням та охороною земель; 35) затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України; 36) вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу; 37) прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом, прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирошування потомства дикими тваринами "сезону тиші" з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу; 37⁻¹) прийняття рішень про утворення кінокомісії, організацію територій та об'єктів як привабливих локацій для кінозйомок, а також ефективного використання потенціалу		відповідно до Закону України "Про співробітництво територіальних громад" співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста; 34) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; 34⁻¹) прийняття рішень щодо здійснення виконавчим органом сільської, селищної, міської ради державного контролю за використанням та охороною земель; 35) затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України; 36) вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу; 37) прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом, прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та
--	--	---

української сервісної індустрії в галузі кінематографії, формування бази даних відповідних об'єктів, визначення умов їх використання; 37²) прийняття рішень про організацію та здійснення заходів щодо захисту тварин від жорстокого поводження; 37³) вжиття заходів та забезпечення дотримання заборони провадження діяльності пересувних звіринців, пересувних зоопарків, пересувних виставок диких тварин та іншої забороненої Законом України "Про захист тварин від жорстокого поводження" діяльності в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; 38) надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для управління відходами, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію; 39¹) прийняття рішення про створення відповідно до закону за рахунок коштів місцевого бюджету спеціалізованих установ з надання безоплатної первинної правничої допомоги, призначення і звільнення керівників цих установ, залучення в установленому законом порядку юридичних осіб приватного права, адвокатів та інших фахівців у відповідній галузі права до надання безоплатної первинної правничої		виращування потомства дикими тваринами "сезону тиші" з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу; 37¹) прийняття рішень про утворення кінокомісії, організацію територій та об'єктів як привабливих локацій для кінозйомок, а також ефективно використання потенціалу української сервісної індустрії в галузі кінематографії, формування бази даних відповідних об'єктів, визначення умов їх використання; 37²) прийняття рішень про організацію та здійснення заходів щодо захисту тварин від жорстокого поводження; 37³) вжиття заходів та забезпечення дотримання заборони провадження діяльності пересувних звіринців, пересувних зоопарків, пересувних виставок диких тварин та іншої забороненої Законом України "Про захист тварин від жорстокого поводження" діяльності в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; 38) надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для управління відходами, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію; 39¹) прийняття рішення про створення відповідно до
---	--	--

допомоги; 40) заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території; 41) прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами; 42) затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації; 43) затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції; 44) встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; 44⁻¹) встановлення заборони продажу пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових суб'єктами господарювання (крім закладів ресторанного господарства) у визначений час доби в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;		закону за рахунок коштів місцевого бюджету спеціалізованих установ з надання безоплатної первинної правничої допомоги, призначення і звільнення керівників цих установ, залучення в установленому законом порядку юридичних осіб приватного права, адвокатів та інших фахівців у відповідній галузі права до надання безоплатної первинної правничої допомоги; 40) заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території; 41) прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами; 42) затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації; 43) затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції; 44) встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного
--	--	---

45) прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; 45¹) визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; 46) прийняття рішень, пов'язаних із створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами в статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України; 47) прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених цим Законом; 48) затвердження статуту територіальної громади; 49) затвердження відповідно до закону Положення про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади; 50) прийняття рішень щодо виконання положень статей 7, 11, 12, 20, 24 Закону України "Про засади державної мовної політики"; 51) надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну		пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; 44¹) встановлення заборони продажу пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових суб'єктами господарювання (крім закладів ресторанного господарства) у визначений час доби в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; 45) прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; 45¹) визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; 46) прийняття рішень, пов'язаних із створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами в статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон за ініціативою
---	--	--

власність та прийняття рішень про передачу об'єктів з комунальної у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності; 52) створення відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби, а також пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення місцевої та/або добровільної пожежної охорони; 53) затвердження відповідно до закону Положення про помічника-консультанта депутата ради та опису посвідчення помічника-консультанта депутата ради; 54) вирішення питань управління небезпечними відходами у складі побутових відходів відповідно до законодавства; 54¹) затвердження місцевих планів управління відходами; 54²) визначення адміністратора послуги з управління побутовими відходами; 56) визначення шляхів стимулювання користування електромобілями та іншими екологічними видами транспорту; 56¹) затвердження вимог до облаштування майданчиків для паркування транспортних засобів з урахуванням норм, нормативів, стандартів у сфері благоустрою населених пунктів, державних будівельних норм, технічних умов, Правил дорожнього руху та інших нормативних документів; 57) встановлення плати за доступ до об'єкта		Президента України або Кабінету Міністрів України; 47) прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених цим Законом; 48) затвердження статуту територіальної громади; 49) затвердження відповідно до закону Положення про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади; 50) прийняття рішень щодо виконання положень статей 7, 11, 12, 20, 24 Закону України "Про засади державної мовної політики"; 51) надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність та прийняття рішень про передачу об'єктів з комунальної у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності; 52) створення відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби, а також пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення місцевої та/або добровільної пожежної охорони; 53) затвердження відповідно до закону Положення про помічника-консультанта депутата ради та опису посвідчення помічника-консультанта депутата ради; 54) вирішення питань управління небезпечними відходами у складі
---	--	--

будівництва, транспорту, енергетики, кабельної каналізації електрозв'язку, будинкової розподільної мережі комунальної власності відповідно до Закону України "Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж"; 58) прийняття рішення про запровадження системи енергетичного менеджменту, затвердження положення про систему енергетичного менеджменту. 2. Виключно на пленарних засіданнях міських рад (міст з районним поділом), крім питань, зазначених у частині першій цієї статті, вирішуються такі питання: 1) визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах; 2) встановлення нормативів централізації коштів від земельного податку на спеціальних бюджетних рахунках районів міста.		побутових відходів відповідно до законодавства; 54¹) затвердження місцевих планів управління відходами; 54²) визначення адміністратора послуги з управління побутовими відходами; 56) визначення шляхів стимулювання користування електромобілями та іншими екологічними видами транспорту; 56¹) затвердження вимог до облаштування майданчиків для паркування транспортних засобів з урахуванням норм, нормативів, стандартів у сфері благоустрою населених пунктів, державних будівельних норм, технічних умов, Правил дорожнього руху та інших нормативних документів; 57) встановлення плати за доступ до об'єкта будівництва, транспорту, енергетики, кабельної каналізації електрозв'язку, будинкової розподільної мережі комунальної власності відповідно до Закону України "Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж"; 58) прийняття рішення про запровадження системи енергетичного менеджменту, затвердження положення про систему енергетичного менеджменту, сприяючи впровадженню стратегії енергетичної
--	--	---

		децентралізації. 2. Виключно на пленарних засіданнях міських рад (міст з районним поділом), крім питань, зазначених у <u>частині першій</u> цієї статті, вирішуються такі питання: 1) визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах; 2) встановлення нормативів централізації коштів від земельного податку на спеціальних бюджетних рахунках районів міста.
--	--	--