

НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Шаповал Наталія Володимирівна

УДК 342.731

ДИСЕРТАЦІЯ
МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ:
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
(доктора філософії)

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

Науковий керівник–

Костицький Василь Васильович

Академік НАПрНУ, доктор юридичних наук,

професор, Заслужений юрист України, професор

кафедри теорії права та держави Київського національного

університету ім. Тараса Шевченка

Київ – 2021

АНОТАЦІЯ

Шаповал Н.В. Муніципальна реформа в сучасній Україні: конституційно правовий аналіз – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». – Національний авіаційний університет, Київ, 2021.

Місцеве самоврядування є відносно новим конституційно-правовим інститутом, розвиток якого в історії України був значною мірою переривчастим, а тому акумулювання національного та елементів зарубіжного досвіду для конструювання раціональної й життєздатної моделі місцевого самоврядування в Україні є нагальним науково-теоретичним та практичним завданням. Дисертаційна робота присвячена дослідженню як національного, так і зарубіжного досвіду реформ місцевого самоврядування, що обумовлено як курсом на європейську інтеграцію України, так і потребою у подоланні залишків елементів радянської політико-правової спадщини, сконструйованої на основі довільного поєднання елементів громадівської та державницької концепцій організації муніципальної влади.

Поставивши за мету проведення комплексного аналізу муніципальної реформи як правового феномену в межах парадигми системного реформування публічної влади в Україні, авторка спробувала розкрити сутність муніципальної реформи як предмету дослідження в юридичній науці та виявити основні методологічні засади цієї діяльності, з'ясувати теоретико-історичні закономірності здійснення муніципальних реформ у контексті розвитку місцевого самоврядування в Україні та виявити ключові конституційно-правові проблеми й перспективи муніципальної реформи в сучасній Україні.

У результаті у цій роботі вперше в конституційно-правовій науці надано авторське визначення муніципальної реформи як різновиду правової реформи, що здійснюється уповноваженими на те суб'єктами публічної влади у тісній взаємодії з місцевими територіальними колективами (громадами), інституціями громадянського суспільства, на основі чітко окресленої концепції (програми, стратегії) змін, супроводжується обов'язковим прийняттям низки нормативно-правових актів, що мають концептуально-проективний характер, і яка має завершитися зміною базових засад організації та функціонування місцевого самоврядування як інституту в цілому та/або його інституційних, організаційних, нормативно-правових чи фінансово-економічних основ.

Дисертанткою виокремлено ознаки муніципальної реформи як різновиду правової реформи, доведено, що муніципальна реформа може здійснюватися у конституційній, законодавчій та в комбінованій (з поєднанням конституційних і законодавчих змін) формах, а також виокремлено такі муніципальні реформи на теренах України, що хронологічно охоплюються кінцем XVIII – початком XX ст.: 1) міська реформа в підросійській Україні 1785 року; 2) селянська, земська та міська реформи в підросійській Україні 1860-1890-х років та муніципальні реформи 1860-х і 1890-х років в Австро-Угорщині, до якої входили Галичина і Буковина; 3) столицінська муніципальна реформа в підросійській Україні на початку XX ст.; 4) реформи місцевого самоврядування у період Української Центральної Ради, Гетьманату та Директорії (1917-1920 роки).

У дослідженні надано розгорнуту характеристику сучасному етапу та перспективам конституційного розвитку муніципальної реформи у XX столітті та в сучасній Україні, удосконалено наукові підходи щодо розуміння муніципальної влади як легітимного, визнаного та гарантованого державою публічно-самоврядного (прямого або опосередкованого) волевиявлення

територіальної громади, обґрунтовано тезу, що моделі місцевого самоврядування різняться своїми видовими характеристиками в межах родових ознак відповідної системи.

На основі розвитку наукових уявлень про існуючі моделі місцевого самоврядування, види муніципальних реформ, сутність сучасного етапу її розвитку в Україні, обґрунтовано доцільності виокремлення сучасного етапу муніципальної реформи – 1991-2019 роки, у межах якого визначено такі стадії реформи: 1) пострадянська (перехідна) муніципальна модель (1990-1996 роки); 2) конституціоналізована муніципальна модель (1996-2004 роки); 3) реформована конституційна модель (2004-2014 роки); 5) муніципальна модель в умовах новітньої конституційної реформи (з 2014 року – триває досі).

У роботі набули подальшого розвитку методологічні підходи щодо класифікації систем місцевого самоврядування та наукові уявлення про вплив основних концепцій (теорій) місцевого самоврядування (громадівської, державницької та дуалістичної) на зміст, спрямованість та результативність муніципальної реформи; вказано на непослідовність та фрагментарність застосування означених концепцій у практиці муніципального реформування в сучасній Україні, акцентовано необхідність апробації різних підходів у практиці муніципальних реформ країн Європи з урахуванням поєднання конституційних, законодавчих та міжнародно-правових елементів такого реформування, за умови, що основними напрямками такого розвитку є: децентралізація публічної влади; розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування, а також правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; відновлення повноцінного самоврядування на рівні областей і районів тощо.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальна влада, муніципальна реформа, європейський досвід проведення муніципальних

реформ, історико-правова характеристика проведених в Україні реформ організації місцевої влади, громадівська, державницька та дуалістична моделі організації місцевого самоврядування, місцеве самоврядування як окрема гілка представницької влади народу.

ABSTRAKT

Shapoval Nataliya. Municipal reform in Modern Ukraine: constitutional and legal analysis. – Qualifying scientific paper as a manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of legal sciences on a specialty 12.00.02 - constitutional law; municipal law (081 Law). - National Aviation University, Kyiv, 2021.

The local government is a relatively new constitutional and legal institution, the development of which in Ukraine's history has been largely intermittent, therefore, accumulating national experience as well as elements of international experience to construct an efficient and viable model of local self-government in Ukraine is an urgent scientific, theoretical and practical task. The thesis deals with the study of both national and international experience in local government reforming, which is conditioned both by Ukraine's heading for European integration and the need to overcome the remaining elements of the Soviet political and legal heritage constructed on the basis of an arbitrary combination of the elements of community and state concepts in the organization of municipal authorities.

Pursuing a comprehensive analysis of the municipal reform as a legal phenomenon within the paradigm of systemic reforming the public power in Ukraine, the author has made an attempt to reveal the nature of the municipal reform as a subject of research in legal science and to identify the main methodological foundations of this activity, to clarify the theoretical and historical patterns of municipal reforming in the context of local government development in Ukraine and to identify key constitutional and legal problems as well as prospects for a municipal reform in modern Ukraine.

As a result, for the first time in the constitutional-legal science, the author defines the municipal reform as a kind of the legal reform provided by authorized public entities in close cooperation with local territorial collectives (communities)

and civil society institutions, based on a clearly defined concept (program, strategy) of changes, accompanied by the mandatory adoption of a number of legal regulations of conceptually-projective nature, and which shall result in changing the basic principles of developing and functioning of local government as an institution in whole or its institutional, organizational, regulatory or financial-economic foundations.

The author highlights the features of the municipal reform as a kind of the legal reform, proves that the municipal reform can be implemented in constitutional, legislative and combined (with the combination of constitutional and legislative changes) forms, as well as distinguishes the following municipal reforms in the territory of Ukraine which chronologically covered the late eighteenth – early twentieth centuries: 1) urban reform in sub-Russian Ukraine in 1785; 2) rural, provincial and urban reforms in sub-Russian Ukraine of the 1860-1890s and municipal reforms of the 1860s and 1890s in Austria-Hungary, which included Halychyna and Bukovyna; 3) Stolypin municipal reform in sub-Russian Ukraine in the early twentieth century.; 4) local government reforms in the period of the Ukrainian Central Council, Hetmanate and Directory (1917-1920).

The paper provides a detailed description of the current stage and prospects of the constitutional development of the municipal reform both in the twentieth century and in modern Ukraine, enhances scientific approaches to understanding the municipal authorities as legitimate, recognized and guaranteed public self-governing (directly or indirectly) the will of the local community, validates that local government models differ in their specific features within the generic characteristics of the respective system.

On the basis of scientific understanding the existing models of local self-government, types of municipal reforming and the nature of the current stage of its development in Ukraine, the paper substantiates feasibility of singling out the current stage of the municipal reform – the years between 1991 and 2019, within which the following phases are defined: 1) post-Soviet (transitional) municipal

model (1990-1996); 2) constitutionalized municipal model (1996-2004); 3) reformed constitutional model (2004-2014); 5) municipal model in the context of the latest constitutional reform (since 2014 - still ongoing).

The thesis has further developed the methodological approaches to the classification of local government systems and scientific ideas about the influence of the basic concepts (theories) of local self-governing (public, state and dual) on the content, trends and effectiveness of the municipal reform; pointed out the inconsistent and fragmented application of these concepts to the practice of municipal reforming in modern Ukraine, emphasized the necessity of testing different approaches to the practice of municipal reforming in European countries taking into account the combination of constitutional, legislative and international legal elements of such reforming, provided that the main directions of such development are: decentralization of public power; delineation of powers between different levels of local self-government on the principles of local government omnipresence, subsidiary, as well as the legal, organizational and financial capacity of local government; restoration of full self-government at the level of regions and districts, etc.

Key words: local government, municipal authorities, municipal reform, European municipal reform experience, historical and legal characteristics of Ukraine's reforms in local government, public, state and dualistic model of local self-government organization, local government as a separate branch of representative power of the people.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:***Статті у наукових фахових виданнях України та періодичних наукових******виданнях, внесених до міжнародних наукометричних баз:***

1. Шаповал Н.В. Правові основи становлення конституційних засад сучасної муніципальної реформи в Україні. *Соціологія права*. 2017. № 1-2. (20-21) С. 107-110.
2. Шаповал Н.В. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні. *Соціологія права*. 2017. № 3-4(22-23). С. 120-125.
3. Шаповал Н.В. Конституційно-правовий досвід зарубіжних країни у здійсненні муніципальних реформ. *Порівняльне аналітична право*. 2018. №1. С. 71-74.
4. Шаповал Н.В. Загально-теоретичні та історичні передумови функціонування системи місцевого самоврядування в Україні. *Право і суспільство*. 2018. № 2. ч. 1. С. 38-44.
5. Шаповал Н.В. Історико-теоретичні основи становлення місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2018. № 2. ч. 2. С. 60-66.
6. Шаповал Н.В. Публічна самоврядна влада в Україні. *Конституційно-правові академічні студії*. 2018. №1. С. 110-114.
7. Шаповал Н.В. Методологічні засади дослідження муніципальної реформи в контексті сучасних правових підходів муніципалізму. *Соціологія права*. 2020. №3(35). С.56-61.

Статті у наукових періодичних виданнях інших держав:

8. Шаповал Н.В. Муніципальна реформа в механізмі сучасної конституційної модернізації України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. №1. С. 214 – 219.

Матеріали наукових конференцій:

9. Шаповал Н.В. Сучасна муніципальна реформа в Україні. *Закарпатські правові читання*: зб. матеріалів VIII Міжнародної наук.-практ.конф. (21-23 квітня 2016 р.), Ужгород : ПП «АУТДОР-ШАРК», 2016. С.168–171.

10. Шаповал Н.В. Захист прав дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах в умовах сучасної муніципальної реформи. *Права дитини* : зб. матеріалів Всеукр. наук-практ. конф. (09 грудня 2016р.). Київ: Видавництво «Інститут законодавчих передбачень та правової експертизи», 2016. С.70–73.

11. Шаповал Н.В. Реформування органів місцевого самоврядування в Україні в умовах Європейської інтеграції. *Актуальні проблеми правової політики України в умовах Європейської інтеграції*: зб. матеріалів Міжнародної наук.-практ.конф. (31 березня – 1 квітня 2017р.). Херсон: ФОП Грінь Д.С., 2017. С.71–74.

12. Шаповал Н.В. Становлення місцевого самоврядування в Україні. *Конституційне реформування в Україні: сучасні виклики та тенденції Від громадянського суспільства – до правової держави*: зб. матеріалів Міжнародної наук.-практ.конф. Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2017. С. 295–299.

13. Шаповал Н.В. «Чорний піар» при виборчому процесі. *Сучасні проблеми виборчого права і методологія його викладання у вищих навчальних закладах України*: зб. матеріалів Міжнародної наук. конф. (22-23 червня 2017р.). Київ: Прінт-Сервіс, 2017. С. 328-331.

14. Шаповал Н.В. Роль органів місцевого самоврядування у реалізації правничої допомоги. *Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні*: зб. матеріалів II Міжнародної наук.-практ.конф. (18-19 жовтня 2018р.). [редкол.: О.ВІ. Щербанюк (голова), А.С. Цибуляк-Кустевич (відп.секр.) та ін.] Чернівці, 2018. С. 392.

15. Шаповал Н.В. Юридична компаративістика як елемент ефективної реформи децентралізації. *Децентралізація влади в Україні: перші кроки і перспективи подальшого конституційного забезпечення*: зб. матеріалів Міжнародного круглого столу (04 червня 2019р.). Київ.: КНУ імені Тараса Шевченка, 2019. С.181–184.

16. Шаповал Н.В. Конституційно-правовий досвід зарубіжних країн у здійсненні муніципальних реформ. *Психолого-педагогічні, правові та соціально-культурні проблеми сучасного суспільства*: зб. матеріалів V Міжнародної наук.-практ.конф. (16-17 жовтня 2019 р.). Кременчук: ПП Щербатих О.В., 2019. С. 55–57.

17. Шаповал Н.В. Інститут префектури в Україні: історико-правовий аналіз. *Правові засади взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства в Україні та зарубіжних державах*: зб. матеріалів Міжнародної наук.-практ.конф. (29 листопада 2019р.). Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2019. С. 235–238.

ЗМІСТ

| | |
|---|-----|
| ВСТУП | 14 |
| РОЗДІЛ 1. Теоретико-методологічні засади дослідження муніципальної реформи в Україні | |
| 1.1 Муніципальна реформа як предмет дослідження в юридичній науці | 25 |
| 1.2 Методологічні засади дослідження муніципальної реформи в контексті сучасних правових підходів муніципалізму | 45 |
| Висновки до Розділу 1 | 66 |
| РОЗДІЛ 2. Національний та зарубіжний конституційно-правовий досвід здійснення муніципальної реформи | |
| 2.1 Муніципальні реформи в контексті розвитку місцевого самоврядування в Україні: теоретико-історичні закономірності..... | 71 |
| 2.1.1 Еволюція місцевого самоврядування в Україні: дореформенний період (IX – XVIII ст.) | 71 |
| 2.1.2 Муніципальні реформи в контексті розвитку місцевого самоврядування в Україні (кінець XVIII – початок XX ст.) | 85 |
| 2.2 Конституційно-правовий досвід зарубіжних країн у здійсненні муніципальних реформ | 103 |
| Висновки до Розділу 2 | 122 |
| РОЗДІЛ 3. Муніципальна реформа в сучасній Україні: конституційно-правові проблеми та перспективи | |
| 3.1 Основні етапи та особливості здійснення сучасної | |

| | |
|--|-----|
| муніципальної реформи в Україні | 128 |
| 3.2 Шляхи та перспективи муніципальної реформи в механізмі конституційної модернізації сучасної України | 159 |
| Висновки до Розділу 3 | 182 |
| ВИСНОВКИ | 185 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 193 |
| ДОДАТКИ | 232 |

ВСТУП

Актуальність теми дослідження визначається тим, що Україна переживає процес активного муніципального реформування (реформи місцевого самоврядування), що суміщається в часі з низкою інших реформ – адміністративною, судовою, парламентською тощо. Зазначене реформування навіть було неодноразово поставлене на порядок денний змін до Конституції України (2004, 2011, 2015 роки), що поєднується з державно-політичним курсом на децентралізацією публічної влади.

Між тим, місцеве самоврядування є відносно новим конституційно-правовим інститутом. Його розвиток протягом історії України був значною мірою переривчастим, не відзначався лінійною поступальністю.

Водночас акумулювання національного та елементів зарубіжного досвіду для конструювання раціональної й життєздатної моделі місцевого самоврядування в Україні є нагальним науково-теоретичним та практичним завданням. Від його вирішення залежить успішність демократизації політичної системи, використання економічного і соціального потенціалу територіальних громад, активізація участі населення у вирішенні питань місцевого значення та у здійсненні самоврядної публічної влади тощо.

Поряд з цим, вище державне керівництво проголосило курс на європейську інтеграцію, а відтак на застосування Україною системи тих політико-правових цінностей, що скидають аксіологічні підвалини демократичного устрою більшості країн – учасниць ЄС. Відповідно, проблематика реформи місцевого самоврядування набуває першорядного значення.

Натомість нинішня модель місцевого самоврядування в Україні є певним нестійким, внутрішньо суперечливим утворенням, зібраним з елементів радянської політико-правової спадщини, сконструйованим на основі довільного поєднання елементів громадівської та державницької

концепцій, зі слабким і непослідовним урахуванням передового зарубіжного муніципально-правового досвіду. Результатом державних реформ протягом 1991-2014 років стало безсистемне реформування, експериментування з самоврядними інституціями та їх конструювання методом «спроб і помилок».

Взнаки далася також недостатня концептуальна та наукова забезпеченість муніципального реформування. Врешті, зазначена модель перестала відповідати критеріям раціональності, ефективності та адаптивної здатності до суспільних потреб. Саме тому з 2014 року було розпочато новітній етап муніципальної реформи, що змушує як науковців, так і фахівців-практиків звернутися передусім до аналізу фундаментальних проблем організації та проведення муніципальної реформи. Від глибини й обґрунтованості такого аналізу та можливостей впливу на практику муніципального реформування багато в чому залежить системне удосконалення його правового регулювання як на конституційному, так і на законодавчому рівнях, що потребує належної доктринальної бази.

Значну увагу вивченню багатоманітних конституційно-правових проблем муніципальної реформи приділяли такі вітчизняні вчені, як Н.М. Альошина, Б.П. Андресюк, О.В. Батанов, М.О. Баймуратов, Ю.В. Бойко, В.І. Борденюк, П.В. Ворона, Ю.В. Георгієвський, В.А. Григор'єв, Р.Ю. Гришко, І.А. Грицяк, І.В. Дробуш, Т.В. Забейворота, Б.В. Калиновський, А.С. Калінкін, Н.В. Камінська, В.М. Кампо, Н.М. Кондрацька, М.І. Корнієнко, В.В. Костицький, Ю.І. Крегул, О.Д. Крупчан, А.Р. Крусян, Т.Є. Кубай, В.С. Куйбіда, О.Д. Лазор, П.М. Любченко, О.В. Марцеляк, Ю.К. Маслов, А.С. Матвієнко, Н.В. Мішина, М.В. Оніщук, М.П. Орзіх, М.О. Петришина, О.О. Петришин, В.В. Попович, М.О. Пухтинський, М.В. Савчин, С.Г. Серьогіна, К.Є. Солянік, М.О. Теплюк, В.В. Толкованов, П.А. Трачук, І.І. Тулик, В.Л. Федоренко, Г.В. Чапала, П.Б. Чернописький, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Ю.А. Шпак та ін. Проте їх дослідження у цій сфері

стосувалися або окремих аспектів такого реформування, або певних історичних або порівняльно-правових аспектів реформування системи місцевого самоврядування як підсистеми публічної влади та інституту громадянського суспільства. Між тим, очевидною є потреба в комплексному аналізі муніципальної реформи як ключового правового феномену, її ролі та місця в активних процесах державно-правового реформування, з'ясування співвідношення муніципальної реформи з іншими видами правових реформ у державі, а відтак – окреслення перспективних цілей, засобів та оптимальних шляхів такого реформування.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертація виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри конституційного і міжнародного права факультету № 4 та кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 в межах державної комплексної програми наукової діяльності № 12.00.02 за напрямом конституційне право; муніципальне право.

Тема дисертації затверджена Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 22 грудня 2015 року (протокол № 13) та уточнену 31 березня 2017 року (протокол № 3).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційної роботи є комплексний аналіз муніципальної реформи як правового феномену на сучасному етапі та визначення перспектив її подальшого розгортання в межах парадигми системного реформування публічної влади в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

- розкрити сутність муніципальної реформи як предмету дослідження в юридичній науці;
- виявити основні методологічні засади дослідження муніципальної реформи в контексті сучасних правових підходів муніципалізму;
- охарактеризувати місцеве самоврядування в системі публічної влади як об'єкт муніципальної реформи;

- узагальнити національний та зарубіжний конституційно-правовий досвід здійснення муніципальної реформи;

- з'ясувати теоретико-історичні закономірності здійснення муніципальних реформ у контексті розвитку місцевого самоврядування в Україні;

- виявити ключові конституційно-правові проблеми та перспективи муніципальної реформи в сучасній Україні;

- сформулювати наукове бачення основних етапів та особливостей здійснення сучасної муніципальної реформи в Україні;

- окреслити шляхи та перспективи муніципальної реформи в механізмі конституційної модернізації сучасної України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з організацією та здійсненням муніципальних реформ.

Предметом дослідження є особливості організації та проведення муніципальної реформи в сучасній Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження складає загальнофілософський діалектико-матеріалістичний підхід, що передбачає розгляд муніципальної реформи як правової реформи, особливого управлінського рішення та процесу його втілення в життя з перетворення основного об'єкта такого реформування – системи місцевого самоврядування. Автор будує свої міркування та висновки на засадах філософського плюралізму (підрозділ 1.2.). Активно використано також філософський арсенал юридичної герменевтики, антропології та аксіології (підрозділи 1.1.-1.2). Водночас, дослідження проведено із застосуванням широкого спектру загальнотеоретичних і спеціально-наукових методів пізнання. З огляду на специфіку предмета дослідження, провідну роль при викладенні всіх підрозділів дисертації відіграв формально-юридичний метод. Історико-правовий метод використовувався для з'ясування особливостей проведення муніципальних реформ в Україні (підрозділ 2.1.).

Компаративістський метод використовувався для порівняння муніципальних реформ у різних країнах Європи (підрозділ 2.2). Метод класифікації дозволив здійснити групування моделей місцевого самоврядування, що застосовуються в зарубіжних країнах (підрозділ 2.2.), видів муніципальних реформ (підрозділ 1.1.), етапів та періодів муніципальних реформ в Україні (підрозділи 2.1., 2.2., 3.1.). Методи теоретико-правового прогнозування і моделювання використані автором для висунення й обґрунтування пропозицій щодо внесення змін до Конституції України, інших актів муніципального законодавства (підрозділ 3.2.).

Нормативну базу дослідження склали акти (чинні і частково – ті, що втратили чинність) вітчизняного та зарубіжного конституційного законодавства, а також міжнародно-правові акти, в яких містяться міжнародні (передусім, європейські) стандарти щодо організації місцевого самоврядування та проведення його реформ. Емпіричною базою дослідження стали матеріали роботи Конституційної Асамблеї (2012-2014 років) та Конституційної комісії при Президентові України (2015 року), а також наукові висновки та узагальнення щодо організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні та в зарубіжних країнах.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дана робота є одним із перших в Україні комплексних наукових досліджень досвіду організації та реформування місцевого самоврядування в Україні. У рамках проведеного дослідження одержані наступні результати, що мають наукову новизну і виносяться на захист, зокрема:

вперше:

- надано авторське визначення муніципальної реформи як різновиду правової реформи, що здійснюється уповноваженими на те суб'єктами публічної влади у тісній взаємодії з місцевими територіальними колективами (громадами), інституціями громадянського суспільства, на основі чітко окресленої концепції (програми, стратегії) змін, супроводжується

обов'язковим прийняттям низки нормативно-правових актів, що мають концептуально-проективний характер, і яка має завершитися зміною базових засад організації та функціонування місцевого самоврядування як інституту в цілому або його інституційних, організаційних, нормативно-правових чи фінансово-економічних основ;

- виокремлено ознаки муніципальної реформи, у т.ч. такі: 1) це різновид правової реформи; 2) об'єктом цієї реформи є система місцевого самоврядування, що включає в себе публічно-владний (система органів місцевого самоврядування), діяльнісний (система муніципальних правовідносин) та суб'єктний (система суб'єктів місцевого самоврядування та суб'єктних – індивідуальних та колективних – муніципальних прав) зрізи; 3) ця реформа може включати конституційні зміни, а може відбуватися поза змінами конституційного характеру; 4) вона передбачає системне розгортання, розкриття та більш послідовне втілення конституційних засад місцевого самоврядування або ж зміну цих засад; 5) здійснюється на концептуально-проективному, нормативно-правовому та організаційному рівнях; 6) поєднує національний та універсальний досвід муніципалізму; 7) здійснюється на певній ідеологічній основі (громадівська чи державницька концепція місцевого самоврядування або їх комбінації); 8) має об'єктивний та еволюційний характер і, як така, слугує розвитку та зміцненню ідеології муніципалізму, конституціоналізму, демократизму, соціальної інтеграції та консолідації суспільства;

- доведено, що муніципальна реформа може здійснюватися у конституційній, законодавчій та в комбінованій (з поєднанням конституційних і законодавчих змін) формах;

- виокремлено такі муніципальні реформи на теренах України, що хронологічно охоплюються кінцем XVIII – початком XX ст.: 1) міська реформа в підросійській Україні 1785 року; 2) селянська, земська та міська реформи в підросійській Україні 1860-1890-х років та муніципальні реформи

1860 і 1890-х років в Австро-Угорщині, до якої входила Галичина і Буковина;
 3) столипінська муніципальна реформа в підросійській Україні на початку ХХ ст.; 4) реформи місцевого самоврядування у період Української Центральної Ради, Гетьманату та Директорії (1917-1920 роки).

- надано розгорнуту характеристику сучасному етапу та перспективам конституційного розвитку муніципальної реформи у сучасній Україні у ХХ-ХХІ століттях;

удосконалено:

- наукові підходи щодо розуміння муніципальної влади як легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне (пряме або опосередковане) волевиявлення територіальної громади та/ або утворених нею органів та обраних/ або призначених посадових осіб щодо здійснення її функцій і повноважень, спрямованих на реалізацію прав та свобод людини і громадянина та вирішення питань місцевого значення шляхом прийняття й реалізації нормативно-правових актів у порядку, передбаченому Конституцією і законами України, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування; обґрунтовано тезу, що моделі місцевого самоврядування різняться своїми видовими характеристиками в межах родових ознак відповідної системи;

- наукові уявлення про існуючі моделі місцевого самоврядування, види муніципальних реформ, сутність сучасного етапу її розвитку в Україні, що полягає в системному вдосконаленні існуючої системи місцевого самоврядування, побудованої за зразком європейської континентальної системи;

- наукові уявлення про систему чинників, що впливають на перебіг та динаміку муніципальних реформ;

- теоретичні положення щодо еволюції місцевого самоврядування в Україні в межах дореформеного та реформаторського періодів, що відповідно охоплюють ІХ – ХVІІІ та кінець ХVІІІ – початок ХХІ ст.;

- обґрунтування доцільності виокремлення сучасного етапу муніципальної реформи – 1991- 2019 роки, у межах якого визначено такі стадії реформи: 1) пострадянська (перехідна) муніципальна модель (1990-1996 роки); 2) конституціоналізована муніципальна модель (1996-2004 роки); 3) реформована конституційна модель (2004-2014 роки); 5) муніципальна модель в умовах новітньої конституційної реформи (з 2014 року – триває досі);

набули подальшого розвитку:

- методологічні підходи до вивчення муніципальної реформи шляхом застосування синтезу концепцій місцевого самоврядування як політико-правового феномену, наукових уявлень про правові реформи та вчень про публічне управління, розроблених представниками наук конституційного, муніципального та адміністративного права, а також теорії права і держави;

- наукове обґрунтування розгляду муніципальної реформи з таких позицій: аксіологічної; гносеологічної (епістемологічної); діяльнісної; телеологічної; праксеологічної; функціональної; організаційної; комунікативної; суб'єктної та об'єктної;

- наукові положення щодо класифікації систем місцевого самоврядування та наукові уявлення про вплив основних концепцій (теорій) місцевого самоврядування (громадівської, державницької та дуалістичної) на зміст, спрямованість та результативність муніципальної реформи; вказано на непослідовність та фрагментарність застосування означених концепцій у практиці муніципального реформування в сучасній Україні, підкреслено апробацію різних підходів у практиці муніципальних реформ країн Європи;

- наукові погляди на перспективи розвитку муніципальної реформи в Україні з урахуванням необхідності поєднання конституційних, законодавчих та міжнародно-правових елементів такого реформування, а також обґрунтування того, що основними напрямками такого розвитку є: децентралізація публічної влади; розмежування повноважень між різними

рівнями місцевого самоврядування на основі принципів повсюдності місцевого самоврядування, субсидіарності, а також правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; відновлення повноцінного самоврядування на рівні областей і районів тощо.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони можуть бути використані:

- у науково-дослідних цілях – як основа для подальшого дослідження особливостей, перебігу та перспектив подальшої муніципальної реформи в Україні, компаративного аналізу цієї реформи у системі муніципальних реформ країн Європи та постсоціалістичного простору;

- у правотворчій діяльності – у процесі вдосконалення конституційного й муніципального законодавства України, як доктринальна основа для проведення муніципальної реформи в Україні на сучасному етапі;

- у навчальному процесі – при підготовці навчальних матеріалів з дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право», «Конституційне право зарубіжних країн».

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійним науковим дослідженням автора. Цитовані в дисертаційному дослідженні думки, положення та пропозиції інших науковців мають належні посилання на джерела та використані з метою подальшого розвитку юридичної науки та підкріплення наукових розробок здобувача.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертаційного дослідження були впроваджені у науковій, експертній, законотворчій, правозахисній та просвітницькій діяльності низки установ та організацій, серед яких: Харківський національний університет внутрішніх справ, Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Інститут законодавчих передбачень та правової експертизи, Ужгородський національний університет, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Асоціація українських правників.

Основні положення дослідження, викладені в дисертації висновки і пропозиції обговорювалися під час наступних міжнародних і всеукраїнських наукових заходах: Міжнародній науково-практичній конференції «Закарпатські правові читання» (Ужгород, 21-23 квітня 2016); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Права дитини» (Київ, 09 грудня 2016); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми правової політики України в умовах Європейської інтеграції» (31 березня – 01 квітня Одеса, 2017); Міжнародній науково-практичній конференції «Конституційне реформування в Україні: сучасні виклики та тенденції від громадянського суспільства – до правової держави» (Харків, 2017); Міжнародній науковій конференції «Сучасні проблеми виборчого права і методологія його викладання у вищих навчальних закладах» (Київ, 22-23 червня 2017); Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні» (Чернівці, 18-19 жовтня 2018); Міжнародному круглому столі «Децентралізація влади в Україні: перші кроки і перспективи подальшого конституційного забезпечення» (Київ, 04 червня 2019), Міжнародній науково-практичній конференції «Психолого-педагогічні, правові та соціально-культурні проблеми сучасного суспільства» (Кременчук, 16-17 жовтня 2019); Міжнародній науково-практичній конференції «Правові засади взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства в Україні та зарубіжних державах» (Київ, 29 листопада 2019).

Публікації. Основні положення та результати дослідження викладено у 8 наукових статтях, з яких 7 статей, опублікованих у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у 9 тезах доповідей на науково-практичних конференціях і круглих столах.

Структура й обсяг дисертації. Дисертаційне дослідження складається з анотації, вступу, трьох розділів, поділених на підрозділи, висновків, списку

використаних джерел та додатків. Повний обсяг роботи становить 234 сторінки, з яких основний текст дослідження – 192 сторінки. Список використаних джерел складається із 359-и найменувань і займає 39 сторінок. Додатки викладена на 3 арк.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

1.1 Муніципальна реформа як предмет дослідження в юридичній науці: теоретико-правові аспекти

Оптимальна організація влади у сучасних умовах постає не тільки як проблема загальної уваги, але й умова вирішення проблем розвитку цивілізації та відповіді на глобальні виклики, з якими сьогодні зустрілося людство. Тому проблематика муніципальної реформи останнім часом переміщається «в епіцентр наукових і політичних дискусій» [137, с. 17]. При цьому дискурс щодо цієї реформи зумовлений якісно новими інновативними підходами до осмислення ключових муніципально-правових явищ, процесів та інститутів, що поступово починають розглядатися в динамічній перспективі.

В юридичній літературі цілком правомірно відзначається певний організаційно-правовий дуалізм місцевого самоврядування як комплексного політико-правового феномену: з одного боку, цьому явищу властиві консерватизм, усталеність його завдань, принципів, функцій і самої системи місцевого самоврядування, а, з другого боку, воно є динамічним явищем, у край сприятливим для проведення потрібних поліпшення повсякденного життя громадян реформ [295, с. 184].

Такий висновок знаходить підтвердження як в історії розвитку місцевого самоврядування, на чому ми зупинимося окремо, так і в актуальних умовах розвитку локальної демократії, включно з інститутом місцевого самоврядування – як у найбільш передових демократичних державах, так і в країнах так званої «молодої демократії», до якої дослідники зараховують і Україну. Між тим, досі зберігає свою актуальність теза, висловлена понад

20 років тому про те, що муніципальна реформа в Україні «є однією з найважливіших серед комплексу реформ, які сьогодні потрібні Україні на шляху європейського розвитку. Фактично, від успіху саме цієї реформи залежить успіх усіх секторальних реформ, оскільки вона має забезпечити реальну участь громадян України в тих перетвореннях, які відбуватимуться в державі» [59, с. 7].

Муніципальна реформа в Україні стала предметом наукових досліджень низки вітчизняних учених у галузях конституційного і муніципального права, адміністративного права, політології, державного управління тощо. Зокрема, це праці М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, Ю. В. Бойка, В. І. Борденюка, П. В. Ворони, Р. Ю. Гришка, І. А. Грицяка, І. В. Дробуш, Б. В. Калиновського, А. С. Калінкіна, В. М. Кампа, Н. М. Кондрацької, В. В. Костицького, Ю. І. Крегула, Т. Є. Кубая, В. С. Куйбіди, П. М. Любченка, О. В. Марцеляка, Ю. К. Маслова, А. С. Матвієнка, Н. В. Мішиної, М. В. Оніщука, М. П. Орзіха, М. О. Петришиної, О. О. Петришина, В. В. Попович, М. О. Пухтинського, М. В. Савчина, С. Г. Серьогіної, К. Є. Солянніка, В. В. Толкованова, П. А. Трачука, В. Л. Федоренка, О. М. Чернеженко, П. Б. Чернописького, Ю. С. Шемшученка та ін. Обсяг та зміст цих наукових досліджень об'єктивно засвідчують комплексність та складність в організаційному та в гносеологічному плані феномену муніципальної реформи, а також окреслюють перспективи подальших досліджень у цьому напрямі, що повсякчас актуалізуються у зв'язку з конкретними кроками вищих органів державної влади у цьому напрямі державної муніципальної політики.

На наш погляд, завдання з науково-правового осмислення феномену муніципальної реформи мають вирішуватися в межах напрацьованого юридичною наукою корпусу наукових знань та методологічних підходів, які є дотичними до предмету нашого дослідження. Тому, перше, що слід відзначити у цьому зв'язку, це зумовленість муніципальної реформи таким

складним правовим явищем, як місцеве самоврядування [320, с. 108]. Тривалий час (зокрема, за радянського періоду) це поняття «оцінювалося негативно, внаслідок чого Україна не мала власної теорії місцевого самоврядування. Адже впродовж десятиліть концепція місцевого самоврядування розглядалася радянською наукою конституційного (державного) права та наукою державного будівництва як буржуазний державно-правовий інститут, який є неприйнятним для нашої країни з її радянською формою організації влади в центрі і на місцях, побудованої за принципом демократичного централізму» [37, с. 65]. За таких умов увага до муніципальних реформ у межах радянської парадигми правознавства мала переважно умоглядний, історико-правовий та/або гіперкритичний характер (наголос робився здебільшого на антинародній сутності та буржуазному, а відтак – більш чи менш реакційному характері відповідних муніципальних реформ).

Натомість сучасна юридична наука ґрунтується на постулаті, що за нинішніх суспільних умов «становлення місцевого самоврядування в Україні детерміноване формуванням правової держави та громадянського суспільства, їх дійсним співвідношенням, яке повинно виходити на глобальні проблеми – від суверенітету держави, демократії, народовладдя та самоврядування – до прав людини і громадянина.

Тут теорія набуває безпосереднього прикладного значення, яке, своєю чергою, сприяє генерації наукових ідей, визначенню дослідницьких напрямів» [126, с. 332]. Відповідно, й науково-правова характеристика муніципальної реформи має засновуватися, передусім, на концептах правової реформи як родового суспільного явища по відношенню до власне муніципального реформування, уявленнях щодо системи місцевого самоврядування як ключового об'єкта реформування, муніципалізму як теорії і практики становлення та розвитку місцевого самоврядування [4, с. 99;

25, с. 89] та ідеології відповідного реформування, доктрині муніципальної (самоврядної) публічної влади тощо.

Насамперед, у науковій літературі не випадково звернута увага на те, що в основі пізнання муніципальної реформи повинні лежати загальнонаукові уявлення про реформу та реформування як своєрідні суспільні явища, що позначають перервність усталеного розвитку певного соціального феномену або процесу, внесення до такого розвитку якісних змін з метою поліпшення цього явища, процесу. Зокрема, саме дієслово «reformato» означає «перетворюю», «змінюю», тож етимологічно реформа може мати характер перетворення у напрямку, протилежному поверненню до попереднього стану. Втім, у процесі формування сучасних динамічних соціальних та, зокрема, правових, систем зміст концепту «реформа» набув сенсу саме прогресивного перетворення – «перетворення з метою поліпшення» [146, с. 15].

Нині під реформою розуміють перетворення, зміну, перебудову якогось боку громадського життя; нововведення будь-якого змісту; повільне, поступове перетворення політичної та/або економічної системи, причому, зазвичай, «згори», на відміну від «революції» – швидкого радикального суспільного перевороту «знизу» [262, с. 99].

В юриспруденції наголошено також на охоплення зазначеним концептом одночасно матеріального (або статичного) та процесуального (або динамічного) аспектів. Зокрема, цілком справедливо зазначається, що з категорією «реформа» змістовно тісно пов'язана й категорія «реформування». Основна відмінність цих категорій вбачається в функціональності: реформа за своїм функціональним навантаженням позначає певний результат (позитивні перетворення, зміни), якого досягнуто через виконання певних поступових, взаємообумовлених дій, тобто завдяки відповідному процесу – реформування. Якщо реформа позначає здебільшого статику перетворень з метою поліпшення (явище), то реформування –

динаміку цих перетворень (процес); при єдності їх сутності, змісту та мети. Відтак, можна стверджувати, що відмінність між ними має тільки статично-динамічну характеристику [146, с. 15].

Відповідно, в нашому дослідженні ми вживатимемо обидва поняття – «муніципальна реформа» та «муніципальне реформування» для позначення відповідно, статички та динаміки перетворень у сфері місцевого самоврядування. При цьому термін «муніципальний» походить з давньоримських часів, коли громади називалися *municipia*, а формально-юридично у 45 році до Р. Х. у Римі був прийнятий Закон Гая Юлія Цезаря про муніципії (*Lex Julia municipalis*), що упорядкував правила міського життя та розширив сферу компетенції самоврядних органів [27, с. 78]. Відтак, муніципальна реформа передбачає удосконалення існуючої системи місцевого самоврядування, є фактором її подальшого успішного розвитку [272, с. 44–47; 274, с. 3–15]. При цьому, з огляду на специфіку об'єкта реформування, синонімічною до поняття «муніципальна реформа» ми розглядатимемо категорію «реформа місцевого самоврядування».

Залежно від конкретних публічно-правових інститутів та інституційних систем правової дійсності, що підлягають реформуванню, науковці виокремлюють такі види правової реформи: конституційна реформа, адміністративна реформа, муніципальна (або реформа місцевого самоврядування), судова реформа тощо [205, с. 47–48]. Всі вони так чи інакше є взаємопов'язаними, будучи конкретними інституційними проявами однієї правової реформи у державі та в суспільстві [146, с. 20]. Особливо тісно пов'язані між собою адміністративна та муніципальна реформа, оскільки значна частина місцевих справ одночасно перебуває у віданні органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Зрештою, й саме виокремлення «місцевих справ» має доволі умоглядний або й умовний характер, якщо аналізувати сучасне муніципальне законодавство принаймні країн-учасниць ЄС та й України.

Незабаром, як показав досвід подальшого реформування, муніципальна реформа набула в Україні певних ознак перманентної, що триває, щоправда з різною інтенсивністю, принаймні з 1996 року. За слушним висловом О. О. Петришина, «одним із ключових факторів успішного місцевого самоврядування у всьому світі є його постійне реформування та адаптація до нових проблем і напрямів розвитку державної та світової політики загалом. Місцеве самоврядування поряд із центральним управлінням формують успішну схему роботи будь-якої демократичної держави» [209, с. 79]. Відтак, періоди відносно стабільного, еволюційного розвитку інститутів місцевого самоврядування змінюються періодами їх реформування, в ході яких часто змін зазнають сутнісні риси національних муніципальних моделей, а також їх нормативно-правових, організаційних, матеріально-фінансових та інших засад.

Муніципальна реформа аналізується та досліджується не лише у суто правовому вимірі, але також у політологічному та історичному аспектах. Зокрема, в політологічному вимірі вона інтерпретується як особливий елемент трансформації політичної системи [173, с. 22–26; 180; 143], важлива частина її трансформації, один з елементів політичних перемін, а також невід’ємна умова соціально-економічного розвитку країни [180, с. 3]. Муніципальна реформа – це не одномоментна процедура або кампанія, пов’язана винятково зі зміною змісту норм права, що регулюють основи місцевого самоврядування. Натомість основним завданням такої реформи є створення комплексної та багаторівневої системи функціонування демократичних інститутів держави та суспільства, в якій одне з ключових місць належить місцевому самоврядуванню.

Розглядаючи муніципальні реформи в історико-правовому аспекті, не можемо не виокремити завершені і незавершені (половинчасті) муніципальні реформи; муніципальні реформи, ініційовані згори (верховною державною владою), ініційовані для колоній та напівколоній адміністраціями метрополій

та ініційовані знизу (вимоги населення, місцевих громад тощо); муніципальні реформи, що призвели до зміцнення або, навпаки, послаблення інститутів місцевого самоврядування; муніципальні реформи в умовах централізованих унітарних, децентралізованих унітарних та федеративних держав; муніципальні реформи, узгоджені з міжнародними стандартами місцевого самоврядування, та муніципальні реформи, що проводилися за відсутності таких стандартів або без їхнього помітного впливу [317, с. 63].

Натепер відсутнє єдине концептуальне бачення правової сутності муніципальної реформи, що пов'язано з неоднаковими дослідницькими підходами до її тлумачення, а також різними підходами до вирішення питання її співвідношенням з іншими видами правових реформ, зокрема з конституційною та адміністративною, а також – з реформою публічної влади загалом.

Отже, муніципальна реформа є різновидом правової реформи, рівнопорядковим з такими видами реформ, як парламентська, адміністративна та судова (судово-правова). Зазначений підхід набув значного поширення в українській конституційно-правовій науці з прийняттям Конституції України 1996 року та проголошенням курсу на комплексну правову (державно-правову) реформу, елементом (напрямком) якої і розглядалася власне муніципальна [38; с. 63–79; 72]. Більшість концептуально-проективних документів саме в такому ракурсі окреслювали муніципальну реформу [34, с. 153]. За такого підходу виокремлення муніципальної реформи переважно ґрунтується на специфіці її об'єкта, яким є система місцевого самоврядування, організаційно відокремлена від органів державної влади (законодавчої, виконавчої та судової). Цей підхід властивий переважно таким науковцям, як М. О. Баймуратов [13-14], О. В. Батанов [21; 25], В. М. Кампо [113] та ін.

Відповідно до іншого підходу муніципальна реформа розглядається як різновид конституційної, оскільки конституційні засади місцевого

самоврядування визначені та окреслені саме в Основному Законі держави. Відтак, зміна саме конституційних засад місцевого самоврядування може вважатися муніципальною реформою. Так, В. Б. Гройсман зазначав, що «важливою складовою конституційної модернізації, яка триває в Україні, є реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації державної влади, що передбачає створення фінансово незалежних громад, спроможних ефективно вирішувати свої проблеми» [73, с. 8]. В. І. Борденюк так само пов'язує муніципальну реформу із внесенням змін до Конституції [41], О. В. Батанов вказує на те, що муніципальна реформа невіддільна від конституційної, скільки підвалини місцевого самоврядування закріплені саме в конституції держави [20, с. 240], а К. Є. Соляник вважає, що внесення змін до Конституції України має обов'язково передувати реформі місцевого самоврядування [279, с. 211]. Вочевидь, за такого підходу зміна законодавчих актів, що регулюють організацію та діяльність системи місцевого самоврядування, вважається похідною від власне конституційного реформування.

Відповідно до третього підходу, муніципальна реформа розглядається як складова адміністративної реформи [37, с. 83; 156, с. 14; 254, с. 34; 116, с. 201–205; 42, с. 169–185; 181, с. 15] або ж елемент децентралізації (реформи децентралізації). Такий підхід властивий переважно західним дослідникам, які вмонтовують місцеве самоврядування в єдину систему публічної адміністрації, а відтак розглядають реформи місцевого самоврядування як реформи адміністративного характеру [344, с. 114–14 7; 347; 367] або ж – у контексті здійснення децентралізації державної влади, тобто знов-таки – як реформу адміністративну [91; 311; 317]. Варто зауважити, що на державному рівні такий підхід був навіть офіційно закріплений у розробленій ще у 1998 році Державною комісією з проведення адміністративної реформи Концепції адміністративної реформи [231]. Водночас і пізніше означений концептуальний підхід до тлумачення характеру реформи місцевого

самоврядування набував певної формалізації. Зокрема, у вітчизняній правовій доктрині, починаючи з 2014 року, тривають дискусії та проводяться активні дослідження, пов'язані з ініціативою Президента й Уряду України, а також ряду народних депутатів реформувати систему влади на основі її децентралізації. Проаналізувавши світовий досвід конституційних гарантій децентралізації, Б. В. Бабін дійшов висновку про те, що зазначений термін та відповідний принцип організації влади було застосовано у Конституції УНР 1918 року. Натомість сьогодні згадки про децентралізацію на конституційному рівні властиві, насамперед, для держав Латинської Америки, Азії та Африки [209, с. 71].

Без реформування місцевого самоврядування, здійснення процесів децентралізації, деконцентрації неможливо подолати негативні процеси в соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад і регіонів, забезпечити суттєве підвищення рівня та якості життя більшої частини громадян України, побудови місцевої влади на засадах демократії» [3, с. 149; 124, с. 166].

Четвертий підхід зводить сутність муніципальної реформи до інваріанту реформи публічної влади, зокрема на місцевому рівні [107; 108; 253; 267]. Він ґрунтується на концептуальній ідеї щодо цілісності системи публічної влади [253, с. 88], за якого муніципальна влада не повинна протиставлятися державній. Обґрунтовуючи такий підхід, російська дослідниця Н. В. Нагорная, наприклад, вважає його виправданим з огляду на те, що реформа взагалі є видом владної діяльності, що має інституціоналізований характер. Водночас колективним носієм прав місцевого самоврядування, суб'єктом та об'єктом його реформування є муніципальне утворення [190]. В Україні на нормативному рівні цей підхід був уперше втілений у Концепції реформи місцевого самоврядування, що була схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 900-р від 29 липня 2009 року. У ній, зокрема, вперше містилися легальне визначення поняття «публічна влада» як

сукупність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також «децентралізація публічного управління» як одна із засад (поряд із субсидіарністю) перерозподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [131].

На наш погляд, всі вищезначені наукові та управлінсько-прикладні підходи до тлумачення муніципальної реформи мають як свої позитивні сторони, так і недоліки. В основі таких підходів лежить уявлення, що містяться в основі громадівської, державницької та дуалістичної концепцій місцевого самоврядування. Відповідні доктринальні засади місцевого самоврядування проектується на сферу тлумачення власне муніципальної реформи. Так, зведення муніципальної реформи до різновиду адміністративної вочевидь передбачає застосування державницької концепції, відокремлення муніципальної реформи від адміністративної (рівнопорядковість муніципальної, адміністративної, парламентської та судової реформ) має в основі громадівський підхід до тлумачення місцевого самоврядування та суті і призначення муніципальної реформи.

Натомість розгляд муніципальної реформи як інваріанту реформування публічної влади передбачає, по суті, застосування дуалістичного теоретико-правового підходу до інтерпретації вказаного правового явища. Аналіз муніципальної реформи через призму конституційної спирається на новітній досвід конституційних перетворень в Україні, що передбачають відповідні зміни до основного Закону України в частині модернізації його конституційно-правових засад.

Якщо ж аналізувати вищенаведені чотири концептуальні підходи до тлумачення муніципальної реформи через призму співвідношення переваг і недоліків, то, на наш погляд, перевагою першого підходу є ствердження автономності інституту місцевого самоврядування як об'єкта реформування, недоліком же є певне ігнорування або применшення системних зв'язків самоврядних інститутів з іншими формами публічної влади на місцях

(зокрема, місцевої виконавчої влади). Перевагою другого підходу є пов'язування реформування місцевого самоврядування з конституційними змінами, недоліками – ігнорування законодавчих змін, можливостей реалізації реформи без втручання до змісту Основного Закону тощо. Перевагою третього підходу є спроба системно пов'язати реформування місцевого самоврядування з адміністративно-територіальною реформою та реформуванням місцевих органів виконавчої влади, а недоліками – надмірний адміністративний наголос у такій реформі, де власне місцеве самоврядування «розчиняється» у публічно-владному його вимірі, постаючи виключно у формі місцевої самоврядної влади (як інваріант публічної влади). Маємо погодитися з позицією В. М. Кампо та М. В. Оніщука, що взагалі муніципальна реформа в силу специфіки її об'єкта найтісніше пов'язана саме з конституційною та адміністративною [199, с. 10].

Нам видається, що оптимальним було б поєднання в науковій інтерпретації муніципальної реформи переваг всіх означених вище підходів з максимальним усуненням їх недоліків. При цьому вихідним постулатом для наукової інтерпретації муніципальної реформи мало б стати таке: 1) це складне конституційно-правове явище, сутність якого пізнається через застосування комплексу теоретико-правових конструкцій та категорій («місцеве самоврядування», «реформа», «правова реформа» тощо); 2) це різновид правової реформи (що виключає можливість здійснення муніципальної реформи в сучасній державі у поза правовий спосіб, без нормативно-правового підґрунтя); 3) її специфіці властиві особливі об'єкт, суб'єкт, напрями, процес, нормативно-правове та інші види супроводження. Коротко зупинимося на кожному з означених аспектів феномену муніципальної реформи.

Концептуально важливим для пізнання сутності і специфіки муніципальної реформи є з'ясування напрямів або складових процесу такого реформування. З цього приводу в юридичній літературі були висловлені різні

позиції щодо сутності та змісту основних напрямів реформ у сфері місцевого самоврядування. Так, на основі аналізу позицій різних учених (у тому числі С. А. Авакьяна [2], С. В. Бондарєва [39], О. М. Бухвальд [49], Т. Г. Голубєвої [60], Ю. В. Дубровської [87]), можна виокремити три складових (напрями) процесу реформування місцевого самоврядування: 1) створення органів місцевого самоврядування (організаційна складова); 2) створення сприятливих фінансово-економічних умов для реалізації ними власної компетенції (економічна складова); 3) залучення до розвитку місцевого самоврядування населення (соціально-політична складова). Дещо іншим є підхід дослідниці С. Г. Серьогіної, яка до основних напрямків здійснення муніципальних реформ у сучасних європейських країнах віднесла такі, як оптимізація системи місцевого управління на засадах досягнення оптимального балансу між елементами централізації і децентралізації, який би відповідав умовам тієї чи іншої країни, запровадження принципів субсидіарності і пропорційності, деконцентрації повноважень [275, с. 147]. Ще більш деталізовано підійшли до окреслення напрямів муніципальної реформи В. І. Борденюк [37, с. 83] В. С. Куйбіда [147], М. О. Пухтинський [254, с. 34]. Зауважимо, що застосовані ними підходи охоплюють лише частковий випадок муніципального реформування в сучасній Україні і аж ніяк не можуть бути універсалізовані для всіх різновидів муніципальних реформ.

Узагальнивши інші підходи, можна, на наш погляд, з достатнім ступенем вірогідності виокремити такі основні напрями муніципального реформування, як 1) нормативно-правовий (реформування муніципального законодавства); 2) інституційний (створення або реформування існуючої системи органів місцевого самоврядування); 3) функціональний (перегляд сфери компетенції органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів місцевого самоврядування); 4) фінансово-економічний (реформування фінансових та економічних основ місцевого самоврядування); 5) діяльнісний

(реформування відносин між органами місцевого самоврядування та іншими органами публічної влади). Муніципальне реформування може здійснюватися на одному, кількох або одночасно на всіх вищезначених напрямках муніципального реформування, що обумовлюється системністю об'єкта реформування та може свідчити про глибину (масштаб) реформаторських процесів. Зрозуміло, що мірою ускладнення управлінських процесів у системі місцевого самоврядування, зв'язків між самоврядними та державними органами, щільнішого залучення населення до вирішення питань місцевого значення (інституціалізація та розвиток інструментів прямої демократії) дедалі частіше муніципальні реформи здійснюються на більшості або й на всіх означених напрямках.

Серед муніципальних реформ зустрічаються класифікації на територіальні, функціональні, фінансові, економічні та організаційні реформи [190] або ж – на системно-структурні, функціональні, процедурно-організаційні та фінансові муніципальні реформи [217, с. 114] чи організаційні, фінансові, функціональні й процедурні реформи [88; 288]. На наш погляд, зазначені класифікації недостатньо відповідають засадам наукової об'єктивності, оскільки не містять єдиних критеріїв для виокремлення тих чи тих підвидів муніципальної реформи. Якщо виходити з відносної відокремленості предмету, на який спрямована реформа (сфери реформи), то, на наш погляд, доцільно було б виокремити системно-структурні, функціональні (компетенційні), фінансово-економічні та комплексні реформи. У першому випадку предметом муніципальної реформи є система органів місцевого самоврядування, у другому – розподіл компетенції між цими органами, у третьому – фінансово-економічна основа місцевого самоврядування, у четвертому поєднання елементів окремих реформ або елементів усіх трьох вищезначених реформ. Зрозуміло, що чим більш комплексною є муніципальна реформа, тим більш імовірним є поєднання у її структурі елементів системно-структурних, функціональних

(компетенційних) та фінансово-економічних реформ. Всі вищезначені реформи можуть здійснюватися як на конституційному, так і на підконституційному (законодавчому) рівнях, що зумовлює глибину та масштабність перетворень у системі місцевого самоврядування, його співвідношенні з системою державного управління тощо.

Водночас для коректного наукового пізнання сутності і змісту муніципальної реформи висхідним моментом, на наш погляд, має стати врахування того, що конституційні зміни все ж не є визначальним та обов'язковим елементом при конструюванні та проведенні власне муніципальної реформи. Більше того, як підтверджує досвід новітньої муніципальної реформи в сучасній Україні, остання може здійснюватися як на концептуально новій, так і на «старій» (тобто чинній) конституційній основі. Це дозволяє стверджувати про факультативність конституційного елемента як конструктивного чинника (елемента) власне муніципальної реформи.

Разом з тим, невід'ємною й конститутивною ознакою муніципальної реформи є її безумовно правовий характер. Поза правовим контекстом проведення жодної реформи в демократичній правовій державі немислиме та неможливе. Тому муніципальна реформа обов'язково повинна мати чітко окреслене нормативно-правове підґрунття, що складається із заходів конституційного (факультативно) та законодавчого і підзаконного (обов'язково) характеру, що системно пов'язані між собою цілями, завданнями та принципами муніципальної реформи. Остання видається легітимною саме за умови регламентації всіх її етапів – від ініціювання до реалізації – здебільшого конституційно-правовими нормами, що мають заступити суто політичні правила та механізми [109, с. 106].

Отже, у силу свого правового характеру, муніципальна реформа може мати характер конституційної або підконституційної (власне законодавчої). Конституційна муніципальна реформа здійснюється там і тоді, де і коли

глибина реформування має торкатися внесення змін до Основного Закону держави, а затим конкретизуватися в ординарних законах. Натомість підконституційна муніципальна реформа є менш глибокою за характером втручання суб'єкта ініціювання до змісту об'єкта реформування і торкається лише змін у поточному муніципальному законодавстві держави, не передбачаючи та не зумовлюючи змін на конституційному рівні. Як видно, концептуально важливим для обох різновидів муніципальної реформи є глибина змін, яких зазнає об'єкт реформування та, у цьому зв'язку, номенклатура законодавчих актів, які зазнають змін і, своєю чергою, передбачають або не передбачають втручання до конституційної матерії.

Водночас муніципальна реформа як комплексне явище не може і не повинна ототожнюватися з реформуванням самого лише муніципального законодавства, оскільки вона охоплює не лише нормативно-правові аспекти і зміни, але й саму муніципальну «матерію» – себто організацію і діяльність усіх або переважної більшості суб'єктів муніципально-правових відносин. Натомість реформа муніципального законодавства має розглядатися як нормативно-правова основа, підстава для здійснення муніципальної реформи в цілому, її невід'ємний конструктивний елемент, який, проте, не охоплює змістовно всі форми і прояви муніципального реформування як такого.

Муніципальна реформа також розглядається в єдності її внутрішніх та зовнішніх компонентів. При цьому часом проведення муніципальної реформи може зумовлюватися різним за специфікою констеляції набором та співвідношенням внутрішніх та зовнішніх компонентів. Зокрема, як доводять сучасні фахівці з конституційного права (Н. В. Агафонова, Ю. В. Данилюк, Х. В. Приходько), муніципальна реформа відіграє важливу роль на міжнародному рівні, що детермінується низкою таких чинників: а) складним генетичним зв'язком між конституційним правом держави і основними правами людини; б) поведінкою держави в період децентралізації повноважень по відношенню до її громадян (нормативно-діяльнісний

зв'язок); в) розширенням об'єктів нормативно-правового регулювання органів місцевого самоврядування (об'єктно-регулятивний зв'язок); г) активним впливом міжнародного права на конституційні правопорядки національних держав (інверсійно-колабораційний зв'язок); г) формуванням тенденції конституціоналізації міжнародного права та інтернаціоналізації конституційного правопорядку національних держав (двосторонньо-колабораційний зв'язок); д) готовністю національних систем права до сприйняття норм міжнародного права та їх використання в національному конституційному законодавстві (латентний зв'язок); е) формуванням в межах національного конституційного права системи міжнародно-правових зобов'язань держав щодо децентралізації публічної влади (прагматичний зв'язок) [73, с. 41–43]. Природно, що означені вище аспекти впливу взаємодіють із внутрішньодержавними чинниками муніципальної реформи, що стає більш відкритою для правових інновацій.

Так, у випадку сучасної України нинішня муніципальна реформа перебуває під виразним впливом саме зовнішньополітичних чинників, що визнають як політики, державні діячі, так і науковці. Як зауважує І. Юркевич, «враховуючи стратегічний курс України на вступ до Європейського Союзу, слід зважати на виняткову важливість імплементації європейських стандартів децентралізації державної влади та інституціонального, функціонального, бюджетно-фінансового та матеріально-технічного посилення ролі місцевого самоврядування у конституційно-правовій системі держави й суспільства» [337, с. 101]. Так само, на думку О. В. Марцеляка, муніципальна реформа – це реформа, спрямована на досягнення міжнародних стандартів організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні, європейського рівня соціально-економічного розвитку країни, модернізацію існуючої системи управління, удосконалення механізму публічної влади, територіального устрою, правового статусу людини і громадянина. Така реформа має сприяти модернізації форм та змісту муніципальних відносин,

визначити нову модель територіально-політичної організації країни, бути передумовою для здійснення ефективної державної регіональної політики, а також для реалізації інших необхідних суспільству реформ [172, с. 25–26].

За будь-яких умов муніципальна реформа – це і певне управлінське рішення (або ряд взаємопов'язаних та орієнтованих на досягнення одних цілей рішень), і процес його (їх) втілення у практичну площину, тобто у практику функціонування місцевого самоврядування як складного конгломерату самоврядних інституцій та сфери реалізації муніципальних прав. При цьому таке функціонування може зазнати як інституційних, правових, фінансово-економічних або ж комплексних змін. Наявність або відсутність таких змін засвідчує глибину реформаторського процесу та ймовірність цілісної модифікації місцевого самоврядування як комплексного об'єкта муніципальної реформи. Відтак, є всі підстави погодитися з висновком учених у тому, що, «попри наявність суб'єктивного елемента в ініціюванні та проведенні, муніципальна реформа володіє якостями об'єктивності, що підтверджують передумови муніципальної реформи, що мають внутрішньо закономірний характер» [73, с. 41].

З огляду на таке, у науковій літературі сформульовано бачення сукупності необхідних елементів державної політики у сфері реформування місцевого самоврядування, до яких, зокрема, віднесені: 1) наявність концепції організації місцевої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою; 2) пакет нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в територіях, визначають їх компетенції та взаємодію, порядок вирішення спорів між ними; 3) нормативно-правова база ресурсного забезпечення місцевого самоврядування; 4) наявність у системі виконавчої влади органу, який би переймався проблемами місцевого самоврядування і допомагав би цим органам у розв'язанні складних проблем; 5) наявність алгоритму прийняття рішень з питань, що стосуються місцевого самоврядування, з

обов'язковим залученням представників об'єднань органів місцевого самоврядування і врахуванням їх інтересів; б) система моніторингу муніципальної реформи [276, с. 180].

На наш погляд, деякі з вищезначених ознак муніципальної реформи мають певні ознаки надлишковості, що, зокрема, стосується існування в структурі виконавчої влади органу, який опікувався б проблемами місцевого самоврядування, а так само й алгоритму прийняття рішень з питань, що стосуються місцевого самоврядування, з обов'язковим залученням представників об'єднань органів місцевого самоврядування. Ймовірно, сама система місцевого самоврядування може реформуватися і без наявності єдиного центру у вигляді спеціалізованого органу виконавчої влади, що ж стосується такої ознаки, як алгоритм прийняття рішень з питань, що стосуються місцевого самоврядування, то цей елемент має значний елемент невизначеності, зокрема у частині співвідношення з нормативно-правовою основою забезпечення муніципальної реформи як такої.

В діяльнісному аспекті муніципальна реформа постає як складний конгломерат урегульованих правом суспільних відносин, що відбуваються від ініціювання до реалізації цілей муніципальної реформи. Такі відносини в силу своєї правової природи є державно-політичними відносинами владарювання. При цьому об'єктивно відносини, що складаються в ході реалізації муніципальної реформи, є за їх функціональною спрямованістю регулятивними та охоронними, за рівнем індивідуалізації суб'єктів – можуть бути відносними та абсолютними, за кількістю суб'єктів – складними, за розподілом між ними прав і обов'язків – можуть бути односторонніми, двосторонніми та багатосторонніми, за волевиявленням сторін – є переважно управлінськими [164, с. 23].

Як і будь-яка правова реформа, муніципальна реформа передбачає постановку на концептуально-проективному рівні її цілей та завдань, що

окреслюють телеологію реформи та багато в чому визначають її феноменологію та методологію.

Водночас, з аксіологічного боку, муніципальна реформа постає як засіб утвердження й розкриття цінностей муніципалізму та муніципальної демократії. Свобода населення й територіальної громади виступає ціннісним підґрунтям муніципального реформування і одночасно головною метою заходів з реалізації такої реформи [328, с. 88].

З огляду на вищенаведені аргументи муніципальною реформою взагалі слід вважати різновид правової реформи, що здійснюється уповноваженими на те суб'єктами публічної влади у тісній взаємодії з місцевими територіальними колективами (громадами), інституціями громадянського суспільства, на основі чітко окресленої концепції (програми, стратегії) змін, супроводжується обов'язковим прийняттям низки нормативно-правових актів, що мають концептуально-проективний характер, і яка має завершитися зміною базових засад організації та функціонування місцевого самоврядування як інституту або його інституційних, організаційних, нормативно-правових чи фінансово-економічних основ.

З управлінського боку, муніципальна реформа являє собою постановку, вирішення управлінського завдання та контроль за реалізацією управлінського завдання з трансформації існуючих засад інституту місцевого самоврядування, тобто є інваріантом управлінського циклу, чітко (більш чи менш) означеного в просторово-часовому вимірі.

Специфіка об'єкту муніципальної реформи зумовлює складний конгломерат поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів у ході реалізації муніципальної реформи, тісний зв'язок реалізації муніципальної реформи із її сприйняттям на базовому управлінському рівні – рівні місцевих територіальних колективів (громад) та їх представницьких органів, що передбачає наявність системи прямих та зворотніх зв'язків між суб'єктами ініціювання та реалізації муніципальної реформи. Своєрідність та

інтенсивність таких зв'язків, своєю чергою, багато в чому зумовлює ступінь реального демократизму у ході здійснення конкретної муніципальної реформи, її відкритість суспільним імпульсам та відповідність об'єктивним загально соціальним потребам, їх узгодженістю з потребами оптимізації місцевого розвитку.

Основними ознаками муніципальної реформи слід вважати такі: 1) це різновид правової реформи; 2) об'єктом цієї реформи є система місцевого самоврядування, що включає в себе публічно-владний (система органів місцевого самоврядування), діяльнісний (система муніципальних правовідносин) та суб'єктний (система суб'єктів місцевого самоврядування та суб'єктних – індивідуальних та колективних – муніципальних прав) зрізи; 3) ця реформа може включати конституційні зміни, а може відбуватися поза змінами конституційного характеру; 4) вона передбачає системне розгортання, розкриття та більш послідовне втілення конституційних засад місцевого самоврядування або ж зміну цих засад; 5) здійснюється на концептуально-проективному, нормативно-правовому та організаційному рівнях; 6) поєднує національний та універсальний досвід муніципалізму; 7) здійснюється на певній ідеологічній основі (громадівська чи державницька концепція місцевого самоврядування або їх комбінації); 8) має об'єктивний та еволюційний характер і, як така, слугує розвитку та зміцненню ідеології муніципалізму, конституціоналізму, демократизму, соціальній інтеграції та консолідації суспільства.

Динаміка такої реформи зумовлюється наявним станом системи місцевого самоврядування; політичною волею суб'єктів ініціювання і проведення такої реформи; поєднанням політичних та юридичних аспектів у реформуванні місцевого самоврядування; сполученням муніципальної реформи з іншими політичними та правовими реформами в суспільстві; сформованістю муніципальної правосвідомості в суспільстві та утвердженням цінностей муніципалізму; специфікою масового сприйняття в

суспільстві здійснюваних та очікуваних перетворень у галузі реформування місцевого самоврядування; забезпеченістю інтеграції місцевого самоврядування в конституційний механізм публічної влади; своєрідністю внутрішньої побудови муніципального законодавства та ступенем його узгодженості із європейськими та світовими стандартами організації та функціонування місцевого самоврядування.

1.2 Методологічні засади дослідження муніципальної реформи в контексті сучасних правових підходів муніципалізму

З огляду на те, що муніципальна реформа стала елементом поточної політичної практики та здійснюваних Українською державою численних нормотворчих і організаційних заходів, вчені здебільшого підходили до осмислення проблематики муніципальної реформи з прикладної, нормопроектувальної точки зору, що істотно збіднювало як сам реформаційний процес, так і спрощувало наукові уявлення про його сутність. Натомість фундаментальне дослідження сутнісних аспектів зазначеної реформи здійснено не було, що багато в чому зумовило слабе концептуально-доктринальне забезпечення процесу проведення такої реформи в умовах сучасної України – від осмислення об'єктивних потреб такої реформи до окреслення перспективних напрямів і шляхів її проведення. Своєю чергою, применшення уваги до цих питань обумовило здійснення конкретної муніципальної реформи на пошук оптимальної моделі місцевого самоврядування методом спроб і помилок, зумовило затягування реформи в часі, невизначеність її цілей і завдань, спричинило слабе узгодження їх з актуальними потребами суспільного і державного реформування в цілому.

Наукове обґрунтування складає невід'ємний елемент як підготовки, так і процесу реалізації муніципальної реформи. Насамперед воно включає «проведення наукових досліджень, які пов'язані з практикою правотворення, правореалізації та державотворення та визначення ступеня та характеру впливу права на суспільні відносини; застосування новітніх теоретико-методологічних підходів до вивчення та прогнозування розвитку державно-правових явищ; проведення всебічних, комплексних міждисциплінарних досліджень; готовність владних структур до сприйняття та застосування наукових рекомендацій» [205, с. 48]. Відтак, з огляду на ці обставини прискіпливої уваги потребують питання методології та формування цілісної доктрини муніципальної реформи, з урахуванням актуальних потреб та нинішнього стану системи місцевого самоврядування в державі.

Загальновідомо, що будь-яке наукове дослідження потребує застосування чіткої методології, яка, у свою чергу, дозволяє провести відповідне дослідження на належному якісному рівні й досягти поставлених дослідником мети та завдань.

Юридична наука на сьогодні напрацювала власну усталену методологію, яка має як свої спеціальні, притаманні лише їй, так і спільні риси з іншими галузями наукового знання. При цьому слід розуміти, що методологія юридичної науки – це не просто набір принципів і методів наукового пізнання. Як зазначається в «Юридичній енциклопедії», методологія юридичної науки – це система підходів, методів і способів наукового дослідження, теоретичні засади їх використання при вивченні державно-правових явищ. Основу методології юридичної науки становлять, зокрема, філософсько-світоглядні та теоретико-правові підходи, загальнонаукові методи та спеціальні методи [336, с. 618].

На сьогодні поняття методології проведення наукових досліджень у сфері теорії права та конституційного права України, на думку деяких вчених, слід розуміти як об'єктивно існуючу впорядковану систему наукових

методів (гносеологічний, логічний, евристичний, комунікативний, прогностичний, тощо). Разом із тим, важливим питанням залишається формування сучасних завдань (викликів), які стоять перед методологією проведення наукових досліджень у сфері муніципальної реформи в Україні. Саме чітке розуміння цих завдань та належне використання наукових методів і максимальне дотримання відповідних принципів дозволяють науковцям збагачувати теоретико-правову науку та науку конституційного права України, зокрема у галузі муніципальної реформи новими дослідженнями, які йдуть у ногу з тенденціями у сфері юридичної науки.

Водночас фахівці із вказаної проблематики вказують і на те, що дослідження теоретико-методологічних засад сучасних методів, форм і механізмів реалізації державної політики на місцевому рівні набуває важливого значення з позицій реалістичного розуміння особливостей функціонування місцевого самоврядування, його співвідношення з процесами демократизації суспільства [71, с. 52]. Реалізації муніципальної реформи безпосередньо зумовлює «необхідність пізнання права, створення, тлумачення і застосування норм права на основі раціональності, солідарності і ціннісно орієнтованого зважування інтересів як засобу досягнення більшої досконалості права і справедливості» [166, с. 60].

Питання формування сучасних завдань, які характерні для організації місцевого самоврядування в Україні та науки конституційного права України у цілому, системно порушуються у працях таких науковців, як Б. П. Андресюк, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій, Ю. Г. Барабаш, О. В. Батанов, Д. М. Белов, Н. В. Камінська, В. М. Кампо, А. М. Колодій, В. В. Костицький, Б. Я. Кофман, А. Р. Крусян, І. М. Мищак, Н. М. Оніщенко, М. В. Оніщук, М. П. Орзіх, С. А. Панасюк, О. О. Петришин, В. Ф. Погорілко, Т. С. Подорожна, П. М. Рабінович, М. В. Савчин, А. О. Селіванов, О. В. Скрипнюк, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик та багато інших. При цьому відзначимо, що за роки незалежності

в Україні склалося кілька потужних наукових шкіл, зокрема теоретико-правових, конституційного та муніципального права, передусім при провідних спеціалізованих вищих навчальних закладах (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого), юридичних факультетах класичних університетів (Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Львівський національний університет імені Івана Франка), академічних (Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України) та інших спеціалізованих установах (Інститут законодавства Верховної Ради України, Національна академія державного управління при Президентові України та ін.) тощо. Їх дослідницький потенціал скерований на пізнання та розкриття сутнісних рис і особливостей муніципальної реформи, вирішення важливих і актуальних науково-теоретичних та прикладних питань, пов'язаних із її проведенням у контексті вітчизняних доктрин конституціоналізму та муніципалізму.

Значним методологічним та практичним підґрунтям для подальших наукових пошуків і розвитку теоретичних і прикладних досліджень у сфері обґрунтування та здійснення муніципальної реформи в сучасній Україні став фаховий переклад і коментар низки ключових європейських законодавчих актів з питань місцевого самоврядування. Так, упродовж останніх років було видано «Науково-практичний коментар Європейської хартії місцевого самоврядування» [86], «Коментар Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями» [15] тощо. Видання такого типу дають змогу дослідникам не лише ознайомитися із визначальними міжнародними стандартами у сфері місцевого самоврядування, порівняти зарубіжний досвід муніципальних реформ, але й зробити висновки й підготувати пропозиції для України з урахуванням кращих новітніх теоретичних і практичних напрацювань у сфері реформування місцевого самоврядування [318, с. 73].

Як слушно зазначено у колективній праці українських вчених В. Ф. Погорілка та В. Л. Федоренка, формування сучасної наукової методології юридичної науки в Україні відбувається шляхом трансформації вже апробованих методів науки радянського права, а також використання методологічних розробок, апробованих у зарубіжній науці конституційного права [212, с. 28].

Водночас, слід констатувати, що значний вплив на сучасну юридичну науку в цілому та конституційне право зокрема, а також їх методологію, донині зберігає доктрина, що сформована в період існування Радянського Союзу, правову систему якого В. Є. Чіркін охарактеризував як ортодоксальну [308, с. 289]. Так, досліджуючи цю проблему, М. С. Кельман доводить, що у правознавстві тривалий час наукові методи підмінялися ідеологемами й гаслами, що нівелювали вільний розвиток цієї науки. Відтак, сучасний період розвитку правознавства визначається як поступове утвердження засад методологічного плюралізму [117, с. 22].

У цьому зв'язку досить обґрунтованою і переконливою видається позиція В. Л. Федоренка, який характеризує сучасну методологію як постпозитивістську, в основі якої лежить філософський плюралізм, що не передбачає обов'язкового консенсусу з досліджуваних проблем; передбачає чітке розмежування права та закону, але із діалектичним урахуванням їх взаємозв'язків і взаємозалежностей; визначає принцип багатоманітності та різновимірності методологій досліджень правової реальності (ігноруючи такі ілюзорні цілі, як пошук єдино правильних принципів і методів досліджень права); забезпечує пріоритет «історії права» перед «філософією права» [294]. На думку вченого, ця методологія прийшла на зміну методології пострадянського етапу та характеризується переосмисленням і частковою ревізією позитивізму з його подальшою модернізацією й трансформацією у компромісну та штучно селекціоновану неопозитивістську методологію [294,

с. 14]. Слід зазначити, що така позиція в цілому підтримується в українському науковому середовищі [85; 31].

Таким чином, одним з головних завдань методології сучасної юридичної науки та науки конституційного права, зокрема, у тому числі і у сфері осмислення феномену сучасної муніципальної реформи в Україні, на сьогодні залишається формуванням постпозитивістського інструментарію досліджень конституційно-правових явищ, інститутів та відносин, який враховуватиме позитивні напрацювання позитивізму та неопозитивізму, що тривалий час результативно слугували науці юридичній науці, у тому числі науці конституційного права та теорії муніципального права. При цьому сучасні концепції та уявлення про місцеве самоврядування та про муніципальну реформу якраз і виходять з ідеї забезпечення раціональної організації систем управління [7, с. 14].

Поряд з означеними проблемами методологія муніципальної реформи мусить враховувати і те, що на сучасному етапі розвитку теоретико-правової науки та наук конституційного і муніципального права їм притаманна низка взаємопов'язаних тенденцій: збільшення кола досліджуваних питань, розширення методологічного інструментарію наукових досліджень, всебічне врахування позитивного досвіду наукових досліджень конституційної і муніципальної теорії і практики інших держав, а також більша орієнтація на забезпечення практичних проблем державотворення [127, с. 28]. Так, на думку Ю. С. Шемшученка та О. В. Скрипнюка, в Україні відбувається розширення предмета наукових правових досліджень у сфері функціонування муніципально-правових, що передбачає переосмислення існуючої методології правових досліджень [331; 332, с. 19]. На аналогічну тенденцію методології конституційного права також звертає увагу В. К. Матвійчук у своєму дослідженні, присвяченому актуальним проблемам юридичної науки [174, с. 17]. У контексті зазначеного слушним є твердження М. П. Орзіха про те, що методологія не може виступати лише у ролі сфери

гносеології, оскільки має вирішальне значення і для правової практики, у тому числі і для конституційної та муніципальної практики. Крім того, у своєму дослідженні вчений стверджує, що методологія конституційного права – це передусім теорія і практика концептуального підходу не тільки до конституційно-правових інститутів, нормативних правоположень конституційних постулатів, а і до конституційних процесів (конституціоналізації), які за своєю природою «втягують» практично увесь спектр суспільних відносин [200, с. 120]. Відповідно до цих поглядів, саме у щільній та постійній взаємодії наукової теорії і практики проведення муніципальної реформи, у чіткому та послідовному науковому супроводженні її реалізації закономірно вбачається запорука їх успіху, досягнення намічених цілей і завдань муніципальної реформи в Україні.

Як видається, основною методологічною засадою при опрацюванні теоретичних і прикладних проблем муніципальної реформи має стати відхід від пропагованих позитивізмом та нормативізмом відхід від людини як природного центру правової сфери буття. У цьому контексті обґрунтованою видається позиція М. Г. Братасюк, згідно з якою через домінування юридичного позитивізму як у правознавстві, так і на практиці донедавна проблема людини як суб'єкта права взагалі на порядку денному не стояла, оскільки правова політика розглядається за такого підходу як монологічне втілення волі державної влади. При цьому вчена також робить висновок про те, що в контексті сучасної юридичної доктрини правова політика постає діалогічним вираженням волі народу, діалогом між громадянським суспільством, його структурними елементами, окремими представниками суспільства і публічною владою [40, с. 229–230]. Натомість однією з головних ознак методології досліджень у галузі конституційного права та місцевого самоврядування на сучасному етапі є домінування людиноцентризму, прагнення вчених спрямувати відповідні наукові дослідження саме на людину, її права та інтереси, гуманізувати правову

реальність та український конституціоналізм і практику місцевого самоврядування [2; 22; 24, с. 525, 530; 176; 177].

На нашу думку, ідеологія людиноцентризму має стати невід'ємною складовою муніципалізму та методології муніципальної реформи, у центрі якої, як і інших правових реформ, має стояти наділена широким спектром муніципальним прав та обов'язків людина, на другому місці – територіальна громада як носій найближчих спільних базових інтересів членів територіальної громади, та на третьому місці держава – як сукупність об'єднаних єдиною публічною владою територіальних громад [273, с. 110–111].

Інша методологічна засада, на яку слід спиратися при дослідженні муніципальної реформи є конституціоналізація місцевого самоврядування, що досить часто спонукає розглядати муніципальну реформу в контексті конституційних змін або модернізацій. У зв'язку з цим слід погодитися із Т. С. Подорожною, яка доводить, що універсальною основою для проведення модернізації правової системи є її конституціоналізація, що є процесом проникнення конституційних цінностей (положень і принципів) до всіх структурних елементів, правової системи з метою трансформації універсальних положень Конституції України [214, с. 282; 215, с. 24]. Слід наголосити, що значна кількість сучасних дослідників дотримується саме цієї тенденції. Так, В. І. Німченко та О. В. Щербанюк у своїх працях звертають увагу на необхідність розробки нових інструментів реалізації статті 5 Конституції України, що встановлює монопольне право за народом виступати джерелом влади, народної законодавчої ініціативи (нормотворча петиція), референдуму з питань скасування законів тощо [196; 335].

Методологія муніципальної реформи має також виходити з діалектичної єдності теоретичних та прикладних аспектів у пізнанні цього правового явища, а також сприяння його практичному перетворенню. Характерно, що на проблему недостатності уваги методології юридичної науки, на питання її

практичної спрямованості ще у 1980-х роках звертав увагу сербський вчений Р. Лукіч, виокремлюючи у структурі методології права її загальну (стосується питань, які є спільними для методів застосування і пізнання права) та спеціальну частини (включає в себе дві дисципліни: методологію юридичної науки (досліджує методи пізнання права), та юридичну техніку (вивчає методи практичного застосування права) [81, с. 57]. Екстраполуючи ці погляди на сферу досліджень муніципальної реформи, український дослідник О. В. Батанов звертає увагу на необхідність прикладної орієнтації методологічних засад муніципальної реформи, що має практичну значимість у контексті нашого дослідження. Водночас, як уявляється, зберігають свою актуальність і застереження учених щодо світової кризи конституціоналізму, насамперед як кризи конституційних цінностей, яка зумовлена першістю технологій як маніпулятором суспільною свідомістю [30, с. 374]. Тому, слід виходити з розуміння обмеженості можливостей методології муніципальної реформи безпосереднього «втручання» у здійснення цієї реформи, перетворення методології на методику, що є неприпустимим.

Досліджуючи основні теоретико-правові завдання методології муніципального реформування в Україні на сучасному етапі, доцільно також виокремити деякі особливості методики проведення нових досліджень у сфері конституційного і муніципального права України в цілому. Першою з таких особливостей слід вважати те, що науковець повинен значну увагу приділяти порівнянню українського та зарубіжного законодавства, що стосується організації та діяльності муніципальної влади. Адже, як зазначає Г. Г. Бернацький, у сучасному світі спостерігається тенденція до уніфікації текстів конституцій різних країн (процес інтернаціоналізації конституційного права в різних країнах) [30 с. 375]. Тому, розглядаючи муніципальну реформу в Україні як теоретико-правове та конституційно-правове явище, можна цілком погодитися з обґрунтованою позицією М. В. Оніщука, який слушно вважає перспективним для дослідження конституційно-правових

явищ метод конституційної компаративістики [198, с. 64; 327, с. 182]. Крім того, дослідник повинен концентрувати увагу на дотриманні принципу історичності, оскільки законодавство в цілому й муніципальне законодавство зокрема є динамічним порівняно з іншими явищами об'єктивної дійсності. При цьому законодавство необхідно досліджувати у часі, а саме: яким воно було (становлення і розвиток), є сьогодні (функціонування) і може бути в майбутньому (об'єктом вивчення повинні виступити вже розроблені проекти актів законодавства та прогнози їх прийняття й застосування на практиці, виявлення тенденції майбутнього розвитку законодавства тощо).

Пріоритетним також повинен бути принцип системності. Це пов'язано, серед іншого, з тим, що будь-яке дослідження у сфері юридичних наук стосується питання системи права та системи законодавства, а тому повинно вписуватися в їх цілісність і структурованість. Беззаперечно, принцип системності охоплює інтегративність, який досить вдало, наприклад, застосував В. Є. Чіркін для формування інтегрального формаційно-цивілізаційного підходу до правових систем сучасності [307, с. 289], а також В. В. Речицький для наближення двох різних типологічних підходів у визначенні органічного конституційного дизайну: американського (із пріоритетом свободи, яка проголошує демократію) та європейського (із пріоритетом порядку, стабільності та демократії, яка проголошує свободу) [258, с. 23]. З огляду на зазначене, у теоретико-правовій науці, а також у науках конституційного і муніципального права виділяють два аспекти поняття місцевого самоврядування як системного утворення. Це аспект суто теоретичний, пов'язаний із пізнавальними процедурами, та прагматичний, пов'язаний із політичною сферою буття. Перший віддає пріоритет аналізу та осягненню механізмів явища, другий – реалізації ідей, проектів, ідеальних моделей, які стали результатом пізнавальної активності з боку політологів, правників, державотворців тощо, які переймаються у своїй роботі проблемами здійснення місцевого самоврядування [7, с. 35].

Ігнорування системного характеру досліджуваного явища може призвести до помилок і прорахунків у здійсненні муніципальних реформ, уповільнення їх реалізації, спотворення результатів тощо. У саме у зв'язку з безсистемним характером критиці піддав перший етап муніципальної реформи в Україні М. О. Пухтинський, констатувавши непослідовність розвитку процесу політичного та економічного реформування суспільства, безсистемність підходів до вирішення завдань державотворення, тривале збереження елементів патерналістської психології у середовищі державного апарату та пересічних громадян тощо [255, с. 78]. Натомість, із урахуванням принципу системності, успіх муніципальної реформи детермінується чіткістю й несуперечливістю конституційного розмежування повноважень суб'єктів публічної влади; плановірністю й поступовістю реформаторських заходів; збереженням і підтриманням дієвих системних зв'язків між усіма підсистемами публічного володарювання; неухильним додержанням вимог чинного законодавства тощо [275, с. 153].

Важливе місце в будь-якому конституційно-правовому дослідженні, крім зазначених вище, повинен також займати принцип простоти (принцип, що має назву «лезо Оккама», сформульований середньовічним англійським філософом і логіком В. Оккамом). Вважається, що цей принцип був спрямований проти поширених у той час спроб пояснити нові явища за допомогою введення різних «прихованих якостей», «неіснуючих обставин» та вимагає усунення з науки всіх понять, що не є інтуїтивно-очевидними та не піддаються перевірці досвідом [297, с. 61]. Зазначений принцип дозволяє у процесі дослідження оминати зайві історичні та порівняльні відхилення від теми дослідження, не робити більше припущень, ніж цього вимагає предмет та завдання праці, а також не використовувати «зайві» наукові поняття. У контексті муніципальної реформи застосування цього принципу дозволяє уникати зайвого ускладнення предмету та об'єкта дослідження, уникнути спроб пояснити закономірності розвитку муніципально-правових явищ,

процесів та інститутів через умоглядні, відірвані від практики категорії та уявлення, залишатися на ґрунті дослідження реальних, а не удаваних фактів та явищ. Тому тісно пов'язаним з принципом простоти є принципи реалізму та об'єктивізму в дослідження муніципальної реформи, її закономірностей та інших особливостей. Відповідною цій настанові є така муніципальна реформа, яка виходить з вимоги забезпечення «реалістичної моделі місцевого самоврядування та муніципальної влади» [24, с. 283].

Безумовно, при дослідженні муніципальної реформи слід враховувати принцип історизму. Застосування такого принципу зумовлено тим, що муніципальні реформи проводилися в різні епохи та в різних суспільно-історичних умовах. Їх проведення має процесуальний характер. Історії розвитку муніципального процесу відомі феномени незавершених або половинчастих муніципальних реформ тощо.

Всі означені феномени заслуговують прискіпливого наукового аналізу, їх елімінування з історичного контексту буде означати ніщо інше, як порушення вимог об'єктивності та неупередженості, властивих науковому пізнанню муніципальної реформи як такої.

Саме у процесі становлення та розвитку муніципальної науки сформувалася ще й низка теорій (концепцій) місцевого самоврядування (громадівська, державна, муніципального соціалізму, муніципального дуалізму тощо), які по-різному визначають сутність цього інституту, особливості правової природи його завдань, функцій, форм і методів взаємовідносин із державою [51, с. 281–282]. Відповідно, у межах означених концепцій місцевого самоврядування по-різному можуть інтерпретуватися передумови, перебіг, сутність та призначення тих чи тих конкретних муніципальних реформ.

Водночас, у контексті застосування принципу історизму, заслуговують на безумовну увагу, в контексті розбудови методології муніципальної реформи, наукові праці М. П. Драгоманова. М. С. Грушевського,

І. Я. Франка, Д. І. Донцова, В. К. Липинського, В. К. Винниченка, С. І. Дністрянського, О. О. Ейхельмана, Ю. Л. Панейка та інших українських мислителів, теоретиків права та державознавців, які ґрунтовно переймалися різноманітними теоретико-прикладними питаннями інституціоналізації місцевого самоврядування в контексті розбудови системи публічної влади та української державності [92; 185; 291]. При цьому згадані дослідження суттєво збагатили як національну, так і світову скарбницю муніципально-правової думки, вони мають велике теоретичне і прикладне значення, а їх результати, з огляду на це, можуть і мають бути використані у науково-дослідній діяльності з осмислення феномену муніципалізму та муніципальної реформи, задля вирішення нагальних питань щодо оптимізації шляхів взаємодії держави та інституту місцевого самоврядування, його правового регулювання, а так само у правотворчій та правозастосовчій сферах [111, с. 11].

У розрізі історико-правового підходу В. М. Кампо наголошує, що й перехідний стан українського суспільства вимагає при моделюванні функціонування місцевого самоврядування та муніципальної реформи внесення певних коректив до класичної європейської класифікації таких моделей. По-перше, на його переконання, в Україні замість формування нових класичних моделей місцевого самоврядування фактично розвивається синтетична традиціоналістська або історична модель, яка поєднує елементи радянської та демократичної моделей самоврядування. По-друге, оскільки в Україні відбувається процес формування нової муніципальної системи без чіткої політичної орієнтації на класичні моделі, то практично останні переживають кризу. По-третє, існують певні фактичні труднощі із запровадженням у науку та суспільну думку класичних моделей місцевого самоврядування в Україні [115, с. 359]. Проаналізувавши європейський досвід, В. М. Кампо дійшов висновку, що моделі місцевого самоврядування змінювалися в певній послідовності, що в історико-правовому аспекті ми

відзначатимемо в інших підрозділах цього дисертаційного дослідження. Сьогодні, як вважає цей автор, базовою для них є ліберальна модель самоврядування, яка і відображена в Європейській хартії місцевого самоврядування [115, с. 360].

Муніципальній реформі, як і будь-якій іншій правовій реформі, властивий не лише системний та історичний, але і ресурсозабезпечувальний характер [207; 279, с. 80]. Зокрема, В. Рубцов вказує на два принципово різних підходи, які мають місце в теорії муніципального права та здійснення регіональної політики. Перший достатньо традиційний і має за мету досягнення рівності ступенів розвиненості регіонів, зменшення існуючих диспропорцій. Другий – орієнтується на досягнення економічної ефективності. Перший підхід можуть дозволити собі достатньо благополучні спільноти, оскільки в цьому випадку гостро не стоїть питання про джерела ресурсів для розвитку. У випадку ж, коли джерелом інвестицій в основному є внутрішні ресурси небагатої країни (ситуація близька до української), то більш прийнятною є стратегія ефективності, що спочатку створює ресурсну базу для реалізації у подальшому стратегії вирівнювання [261, с. 318–319]. Так само і зарубіжні вчені часто вказують на важливість реформування сфери місцевих податків і комунальних послуг у загальній структурі реформи місцевого самоврядування. Зокрема, угорський дослідник Т. М. Хорват, проаналізувавши досвід реформ у країнах Центральної і Східної Європи, наголосив, що «муніципалізація» комунальних послуг, що перебували у державній власності, застосування нових форм приватних підприємств для надання послуг, зміна фінансування інфраструктури через витрати споживача і місцеве оподаткування були ключовими елементами перетворення [300, с. 100]. Схожої точки зору дотримується й іспанський фахівець Ф. Лорас, який зазначає, що впровадження нової системи менеджменту компаніями постачальниками місцевих послуг – державних (комунальних), приватних або змішаної форми власності, передбачає

запровадження значних організаційних змін: адаптацію до потреб споживача, встановлення ринкових цін та забезпечення відповідної якості, гарантування сервісної підтримки та розширення асортименту послуг, запровадження інновацій і відносин, що базуються на довірі [162, с. 109].

Досвід адміністративно-управлінських реформ у Європі та США, як зауважив Ю. Шаров, свідчить про значні можливості застосування підходів менеджменту і стратегічного планування в цілях реалізації результативної муніципальної реформи [329, с. 314]. Йдеться про те, щоб не тільки розробити чи запозичити ефективні теоретичні моделі, але й досягти їх запровадження та ефективної роботи на практиці. Відтак, закономірно наголошується, що у процесі реформування органів місцевого самоврядування на сучасному етапі важливим є надання їм реальної фінансової спроможності для здійснення власних повноважень і забезпечення добробуту громадян [183, с. 72]. При цьому на основі вивчення зарубіжних напрацювань обґрунтовується поняття «бюджетного федералізму», під яким С. Я. Лихова та І. П. Устинова пропонують розуміти як законодавчо закріплені відносини центральної влади та органів місцевого самоврядування з приводу розподілу джерел доходів та видаткових бюджетних повноважень на фінансування публічних послуг, які повинні здійснюватися на засадах їх найвищої якості, максимальної доступності, доцільності, затребуваності й економічності, з обов'язковим дотриманням принципу фінансової незалежності кожного рівня влади [161, с. 87]. При цьому О. Власенко доводить, що бюджетна реформа є досить складним і тривалим процесом. Для прикладу він посилається на досвід Польщі, де згідно з концепцією адміністративної реформи повна бюджетна автономія органів місцевого самоврядування була введена лише у 2002 році [52, с. 348–349]. У свою чергу, А. В. Толстоухов розглядає цю проблему ще ширше та до проблем, які стоять перед фахівцями з муніципального права, відносить проблеми вивчення ресурсної, потенціальної бази місцевого й регіонального

розвитку, наголошуючи, насамперед, на необхідності здійснення ресурсного аудиту на всіх щаблях територіальної організації влади [289, с. 51].

Певні проблеми теоретико-методологічного характеру та дослідження феномену муніципальної реформи пов'язані із трактуванням й особливостями перекладу оригінальних текстів європейських актів та, відповідно, адаптації до їх положень національних нормативно-правових актів. Так, досі точаться дискусії щодо коректності перекладу поняття «місцеве самоврядування» в українській версії тексту Європейської хартії місцевого самоврядування. При цього фахівці вказують на необхідність узгодження цієї дефініції в усіх нормативних актах. Так, Б. Руснак акцентує увагу на тому, що в Конституції України, Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» та українській версії тексту Європейської хартії місцевого самоврядування визначення поняття «місцеве самоврядування» відрізняються. При цьому, на його переконання, Україна, ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування, реалізувала трохи іншу концепцію, ніж передбачена в ній, а саме: первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень визначено територіальну громаду села, селища, міста, отже, саме територіальна громада в Україні є стрижнем місцевого самоврядування (а не органи місцевого самоврядування, як у Європейській хартії) [264].

Крім того, за словами В. Пархоменко, визначення місцевого самоврядування як у Конституції України, так і в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», на відміну від Європейської хартії, не вказують на те, що місцеве самоврядування здійснюється в інтересах місцевого населення. Для порівняння автор наводить визначення місцевого самоврядування в законодавчих актах Республіки Польща й Російської Федерації, які, на його думку, більш повно відповідають тексту Європейської хартії місцевого самоврядування [204, с. 37].

Порівнюючи визначення місцевого самоврядування, сформульовані в Європейській хартії місцевого самоврядування та у Конституції України, В. М. Шаповал вказує саме на розбіжність у визначенні суб'єкта місцевого самоврядування. У першому випадку – це органи місцевого самоврядування і відповідні посадові особи, у другому – населення громади. Така розбіжність засвідчує наявність двох підходів до природи місцевого самоврядування. Тому на сьогодні дискусійним, за твердженням автора, залишається питання: чи місцеве самоврядування є формою децентралізації публічної (державної) влади, певної самостійності місцевих органів, чи формою власне самоорганізації населення [313, с. 298–299]. У свою чергу, М. О. Баймуратов, Б. Я. Кофман та С. А. Панасюк, пропонуючи власний переклад і тлумачення поняття місцевого самоврядування в науково-практичному коментарі Європейської хартії місцевого самоврядування, вказують, що Всесвітньою декларацією місцевого самоврядування 1993 року (ст. 2) та проектом Всесвітньої хартії місцевого самоврядування 1998 року (ст. 3) принцип місцевого самоврядування визначено і в вузькому, і в широкому значеннях. Вони також зауважують, що дефінітивні терміни, які визначають самоврядність громади та місцеве самоврядування, дещо відрізняються в різних державах, що іноді викликає певні розбіжності з їх тлумачення та розуміння у вітчизняній науці [16, с. 111–113].

На переконання ряду сучасних українських дослідників (В. В. Костицький, В. В. Кравченко, Н. В. Кравченко, В. П. Лисюченко, В. А. Негода, М. В. Пітцик, Л. Є. Подобед, М. О. Пухтинський), практика становлення та розвитку місцевого самоврядування в різних державах світу показала, що природа цього феномену не є однозначною. Підтвердженням тому є присутність приватноправових та публічноправових елементів у функціях місцевого самоврядування. Тому, на думку цих учених, логічно розглядати місцеве самоврядування через призму певної «змішаної» моделі, в якій воно одночасно містить у собі

елементи як державного, так і громадського утворення [186, с.19]. При цьому В. І. Борденюк взагалі переконує, що «в територіальній громаді, як цілісній соціальній системі, здійснюється, власне, не самоврядування, а управління, що є відносно відокремленою (децентралізованою) частиною державного управління, яке повинно пов'язуватися з діяльністю не лише органів державної влади, а й органів місцевого самоврядування. Інакше кажучи, вживане в Конституції України поняття «місцеве самоврядування» є умовною назвою демократичної системи державного управління на місцях, яка передбачає залучення громадян України, об'єднаних спільним проживанням у відповідні територіальні громади, до управління державними справами на засадах правової, організаційної та фінансово-матеріальної автономії в межах, визначених Конституцією та законами України» [36, с. 280].

Як наслідок, різні підходи й тлумачення потребують узгодження і визнання на рівні правової доктрини, яка, у свою чергу, має впливати на світогляд розробників концепцій реформ і проектів нормативно-правових актів. На користь цього свідчить і зарубіжний досвід. Так, О. Молодцов наводить твердження ідеолога польської адміністративно-територіальної реформи М. Кулеші щодо необхідності розробки концептуальних підходів поза рамками адміністративної системи в зовнішньому експертному середовищі [149]. Адміністративні структури за своєю природою обмежені в можливостях продукувати адекватні потребам суспільства ідеї та концепції. На них слід покласти функції, зокрема, розробки правових актів, їх впровадження в практику, здійснення моніторингу [187, с. 366].

При цьому сучасні дослідники муніципального права повинні, на переконання С. В. Власенка та О. Л. Копиленка, враховувати той факт, що в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції інститут місцевого самоврядування набуває зовсім інших, якісно нових ознак. По-перше, з

об'єкта виключно внутрішньодержавного регулювання він трансформується в об'єкт міжнародно-правового регулювання. По-друге, він стає об'єктом міжнародно-правового договірної регулювання, тобто актуальні питання щодо його становлення, розвитку та вдосконалення кодифіковано у вигляді принципів і закріплено в міжнародних договорах. По-третє, принципи становлення та розвитку місцевого самоврядування, що закріплені в міжнародних договорах, стають міжнародно-правовими зобов'язаннями держави-учасника такого договору, які вона змушена відтворити у своєму національному законодавстві й реалізувати на практиці [251, с. 7]. Вочевидь, оновлення змісту місцевого самоврядування, «вмонтування» до нього всіх нових елементів об'єктивно вимагає і корегування методологічних підходів до муніципальної реформи, яка має гнучко відповідати змістовним та сутнісним трансформаціям об'єкта реформування [323, с. 74].

На нашу думку, зберігає актуальність позиція О. В. Батанова про те, що чинна в Україні модель місцевого самоврядування не є застиглим правовим явищем, яке не розвивається. Відтак, необхідними є подальші спроби критичного переосмислення його природи, тенденцій його розвитку, а відтак і пошуку більш досконалого варіанту місцевого самоврядування та проведення, у зв'язку з цим муніципальної реформи, з урахуванням аналізу практики функціонування місцевого самоврядування як у нашій країні, так і за її межами [16, с. 55]. З огляду на таке, закономірним є висновок, що сучасна українська наука муніципального права повинна й надалі напрацьовувати власну методологію муніципальної реформи як складову доктрини муніципалізму, звіряючи свої напрацювання зі здобутками представників муніципального права інших держав та критично осмислюючи й використовуючи їхні теоретичні концепції та практичні рекомендації з проведення муніципальних реформ. Безумовно, така методологія має відповідати вимогам креативності, глобальності, системності, альтернативності тощо, що загалом є вагомими складовими сучасної

інновативної науково-правової методології [114, с. 164–165]. Адже традиційні методологічні підходи здебільшого применшують увагу до муніципальної реформи, зводячи її до інваріанту або конституційної, або адміністративної реформи, прирікаючи її на роль допоміжного елемента у згаданих реформах.

Виходячи з сутності сучасного європейського муніципалізму [28, с. 78–80], плідним у методологічному плані видається розгляд муніципальної реформи з таких позицій:

– аксіологічної, яка розкриває потенціал муніципальної реформи як способу перетворення системи місцевого самоврядування, імплементації й розвитку фундаментальних цінностей місцевої демократії;

– гносеологічної (епістемологічної), виходячи з того, що місцеве самоврядування є особливим об'єктом пізнання, детермінованим його загальноцивілізаційним суспільно-історичним та правовим характером, феноменом, що перебуває під впливом різноманітних внутрішніх і зовнішніх, національних і глобальних змін і тенденцій, у контексті яких муніципальна реформа має розглядатися як цілеспрямований, доцільний, планомірний, юридизований та упорядковуючий вплив держави в особі уповноважених органів державної влади на зміну інститутів місцевого самоврядування відповідно до об'єктивних загальносуспільних потреб та інтересів;

– діяльнісної, що концептуалізує феномен муніципальної реформи як особливий процес і результат впливу держави на систему місцевого самоврядування з метою здійснення необхідних перетворень у його структурі, функціях, особливостях взаємодії з державною владою тощо, а також передбачає певну «реактивну» сторону – сприйняття реформи місцевими територіальними колективами, використання її позитивних здобутків з метою зміцнення засад муніципальної демократії, розвитку муніципальних прав особи та територіального колективу (громади);

– телеологічної, яка фіксує у собі основні цілі, орієнтири та завдання муніципальної реформи;

– праксеологічної, яка дозволяє розглядати муніципальну реформу через призму удосконалення організації та функціонування муніципальної влади, розширення муніципальних прав особи та територіального колективу тощо;

– функціональної, яка передбачає відображення змін ролі і значення місцевого самоврядування як динамічної системи в ході муніципальної реформи;

– організаційної, яка передбачає відображення змін внутрішньоструктурного характеру, властивих для місцевого самоврядування у ході та внаслідок проведення муніципальної реформи;

– комунікативної, що дозволяє розглядати муніципальну реформу як своєрідний спосіб впливу держави на місцеве самоврядування, завдяки якому забезпечується підвищення рівня врахування та поєднання інтересів держави, суспільства та особи, врахування локально-особистісних факторів та різноманітних інтересів, розширення можливостей поступального розвитку спроможних територіальних громад як первинної суб'єктної основи муніципальної влади;

– суб'єктної, яка виходить з того, що муніципальна реформа ініціюється, здійснюється, контролюється, корегується та контролюється рядом уповноважених суб'єктів публічної влади, передусім уповноваженими органами державної влади у тісній взаємодії з суспільством та територіальними колективами;

– об'єктної, що виражається у наявності чітко відокремленої сфери реалізації муніципальної влади, що відображає чіткий розподіл функцій на засадах субсидіарності.

Досвід методологічних пошуків у цій царині має прислужитися розв'язанню актуальних питань забезпечення оптимізації муніципальної реформи в сучасній Україні, її належному здійсненню відповідно до

наукових здобутків і розробок, а відповідні прикладні напрацювання, висновки і пропозиції повинні мати чітко обумовлене методологічне підґрунтя. Лише за таких умов методологія муніципальної реформи спроможна реалізувати своє цільове призначення як неодмінного чинника забезпечення оптимізації цієї реформи та досягнення її мети [105 с. 9], утвердження інституційно та функціонально спроможного місцевого самоврядування на всіх рівнях його здійснення, яке б найкращим чином відповідало вимогам забезпечення муніципальних прав і свобод особистості, а також потребам інтенсивного розвитку територіальних громад в Україні як базового самоврядного рівня.

Висновки до Розділу 1

1. В основу формування сучасної доктрини муніципальної реформи покладено творчий синтез концепцій місцевого самоврядування як політико-правового феномену, наукових уявлень про правові реформи та вчень про публічне управління, розроблених представниками наук конституційного, муніципального та адміністративного права, а також теорії держави і права.

2. У концептуально-науковому розрізі муніципальну реформу слід інтерпретувати як різновид правової реформи, що здійснюється уповноваженими на те суб'єктами публічної влади у тісній взаємодії з місцевими територіальними колективами (громадами), інституціями громадянського суспільства, на основі чітко окресленої концепції (програми, стратегії) змін, супроводжується обов'язковим прийняттям низки нормативно-правових актів, що мають концептуально-проективний характер, і яка має завершитися зміною базових засад організації та функціонування

місцевого самоврядування як інституту в цілому або його інституційних, організаційних, нормативно-правових чи фінансово-економічних основ.

3. Основними ознаками муніципальної реформи слід вважати такі: 1) це різновид правової реформи; 2) об'єктом цієї реформи є система місцевого самоврядування, що включає в себе публічно-владний (система органів місцевого самоврядування), діяльнісний (система муніципальних правовідносин) та суб'єктний (система суб'єктів місцевого самоврядування та суб'єктних – індивідуальних та колективних – муніципальних прав) зрізи; 3) ця реформа може включати конституційні зміни, а може відбуватися поза змінами конституційного характеру; 4) вона передбачає системне розгортання, розкриття та більш послідовне втілення конституційних засад місцевого самоврядування або ж зміну цих засад; 5) здійснюється на концептуально-проективному, нормативно-правовому та організаційному рівнях; 6) поєднує національний та універсальний досвід муніципалізму; 7) здійснюється на певній ідеологічній основі (громадівська чи державницька концепція місцевого самоврядування або їх комбінації); 8) має об'єктивний та еволюційний характер і, як така, слугує розвитку та зміцненню ідеології муніципалізму, конституціоналізму, демократизму, соціальній інтеграції та консолідації суспільства.

4. Динаміка муніципальної реформи зумовлюється наявним станом системи місцевого самоврядування; політичною волею суб'єктів ініціювання і проведення такої реформи; поєднанням політичних та юридичних аспектів у реформуванні місцевого самоврядування; сполученням муніципальної реформи з іншими політичними та правовими реформами в суспільстві; сформованістю муніципальної правосвідомості в суспільстві та утвердженням цінностей муніципалізму; специфікою масового сприйняття в суспільстві здійснюваних та очікуваних перетворень у галузі реформування місцевого самоврядування; забезпеченістю інтеграції місцевого самоврядування в конституційний механізм публічної влади; своєрідністю

внутрішньої побудови муніципального законодавства та ступенем його узгодженості із європейськими та світовими стандартами організації та функціонування місцевого самоврядування.

5. Методологія муніципальної реформи спирається на новітні здобутки юридичної та суміжних наук, має прислужитися цілям забезпечення оптимізації муніципальної реформи в сучасній Україні, її здійсненню відповідно до наукових здобутків і розробок, а прикладні напрацювання і пропозиції повинні мати чітко обумовлене методологічне підґрунтя. Лише за таких умов вона буде спроможною реалізувати своє цільове призначення як неодмінного чинника забезпечення оптимізації цієї реформи та досягнення її мети, утвердження інституційно та функціонально спроможного місцевого самоврядування на всіх рівнях його здійснення, яке б найкращим чином відповідало вимогам забезпечення муніципальних прав і свобод особистості, а також потребам інтенсивного розвитку територіальних громад як самоврядних утворень базового рівня.

6. В організації сучасної публічної влади місцеве самоврядування посідає визначальне місце, будучи компліментарним структурним елементом до системи органів державної влади, з якими воно тісно взаємодіє. Інституціалізація місцевого самоврядування в його публічно-владному вимірі уможлиблює дискурс щодо нього як щодо муніципальної (самоврядної) влади, що зумовлює своєрідність поділу публічної влади в сучасній Україні, що не вичерпується традиційними функціональними «гілками» державної влади (законодавчою, виконавчою та судовою).

7. Конституційна модель публічної влади передбачає тісну взаємодію муніципальної та державної влади, а часом навіть переплетення цих двох вимірів функціонування публічної влади в Україні, зокрема у випадку дії механізму делегованих повноважень. В Україні конституційно окреслено систему самоврядних органів, що складають дві взаємодіючі структуровані підсистеми: 1) представницька (сільські, селищні, міські ради – органи

місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування; районні й обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; районні в містах ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які можуть створюватися за рішенням територіальної громади міста або міської ради; 2) виконавча (виконавчі органи місцевого самоврядування – виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних у містах рад та інші створювані цими радами виконавчі органи). При цьому всі зазначені самоврядні органи створюються як постійно діючі, їх статус та компетенція визначається державою в Конституції й законах.

8. Місцеве самоврядування володіє певними ознаками, які дозволяють ідентифікувати її (з певним ступенем умовності) саме як окремішню «гілку» публічної влади: 1) основою генезису муніципальної влади є місцеві публічні інтереси; 2) її самостійність конституційно визнається гарантується державою та знаходить своє відображення: а) у правовій, організаційній та матеріально-фінансовій самостійності; б) в організаційній відокремленості органів місцевого самоврядування в системі управління суспільством; в) у наявності системи специфічних гарантій її формування, функціонування і розвитку; 3) повсюдність її здійснення на території України поєднується з просторовою обмеженістю її здійснення окремими органами місцевого самоврядування; 4) первинним суб'єктом цієї влади є територіальна громада, хоч низовим територіальним рівнем (сіл, селищ, міст) сфера здійснення цієї влади не вичерпується, маючи ще й так званий асоційований рівень (райони, області); 5) в її реалізації поєднується та доповнюють одна одну принципи безпосереднього народовладдя (місцеві вибори, місцеві референдуми, інші форми прямої демократії на локальному рівні), представницької демократії (діяльність місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, які

обираються на прямих виборах у територіальних громадах), а також професійне владарювання, що здійснюється службовцями органів місцевого самоврядування в рамках функціонування інституту муніципальної служби, організаційно відокремленої від державної служби. Об'єктивний розвиток муніципальної влади обумовлює процеси децентралізації та деконцентрації публічної влади загалом у контексті оптимального поєднання вітчизняного та зарубіжного досвіду; б) реалізація повноважень муніципальної влади істотно розширює сферу свободи індивіда, його соціальної дії, формуючи істотний сегмент його соціальної активності, внаслідок якої здійснюються як індивідуальні, так і колективні муніципальні права особистості.

РОЗДІЛ 2

НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

2.1 Муніципальні реформи в контексті розвитку місцевого самоврядування в Україні: теоретико-історичні закономірності

2.1.1 Еволюція місцевого самоврядування в Україні: дореформенний період (IX–XVIII ст.)

Як відомо, сам термін «місцеве самоврядування» є порівняно новим в українській юридичній науці. Інститут місцевого самоврядування навіть наприкінці ХХ ст. в Україні оцінювався неоднозначно. Йому судилося за період понад 100 років (починаючи з 90-х років ХІХ ст.) пройти шлях від цілковитого заперечення з політико-ідеологічних мотивів до конституційного визнання та гарантування в умовах сучасних держави та суспільства.

Варто також окремо акцентувати на тому, що період розвитку місцевого самоврядування в національних умовах не виправдано пізно починається осмислюватися в категоріях муніципально-правової науки. Зокрема, сама концепція місцевого самоврядування визначається як продукт ліберально-демократичної держави ХІХ ст., в основі якої лежать вчення про природне право та про природні й невідчужувані права особи [301, с. 12].

Безумовно, численні й вельми складні для осмислення проблеми функціонування та розвитку вітчизняного місцевого самоврядування глибоко пов'язані з його історичним підґрунтям. Так, маючи досить давню і тривалу передісторію становлення й еволюції, сучасне українське місцеве самоврядування має спиратися на відповідні правові традиції та культуру [118]. Так само, у контексті муніципальної реформи в Україні, що триває з кінця ХХ ст. і досі, не випадково багато науковців, державних діячів,

громадських активістів ставлять питання про повернення до національних традицій місцевого самоврядування [95].

Ключовим питанням, пов'язаним із дослідженням ролі та місця муніципальних реформ у політико-правовому розвитку України є з'ясування його історико-правових витоків, етапів еволюції та визначальних ознак, притаманних згаданім процесам, що накладають неодмінний відбиток на становлення сучасних моделей місцевого самоврядування, що відбувається внаслідок новітніх муніципальних реформ. Перебування України у складі різних державних утворень та поєднання суто національних із зарубіжними муніципальними реформами становлять елемент унікальності й неповторності перебігу процесів муніципально-правового розвитку, що перебували під відчутним впливом тенденцій як національної еволюції місцевого самоврядування, так і часткової імплементації зарубіжних муніципально-правових інститутів.

У науковій літературі на підставі аналізу особливостей історії розвитку місцевого самоврядування запропоновані різні підходи до наукової періодизації розвитку місцевого самоврядування залежно від тих чи інших критеріїв. Наприклад, у загальносоціологічній інтерпретації такої періодизації виокремлюють три провідних етапи: 1) самоорганізація самоврядування із властивими йому протофункціями, де протофункцією є будь-яка соціально значуща дія чи будь-яка діяльність соціальної системи, що самоорганізується; 2) самоуправління, що характеризується поступовим зародженням у системі, що самоорганізується, певним рівнем самоусвідомлення, завдяки чому досягається посилення окремих функцій через перерозподіл ресурсів; 3) власне самоврядування, якому притаманна дія усіх механізмів, які були характерні для систем, що самоорганізуються; центр системи на цьому етапі локалізується [5, с. 502–503; 140, с. 14–15].

Аналізуючи ці періоди, не можна не помітити, що вони окреслені, так би мовити, у найзагальнішому вигляді і відображають універсальні

закономірності еволюції інституту місцевого самоврядування. Між тим, стосовно певного національного досвіду навіть така парадигма еволюції самоврядування потребує значною конкретизації з урахуванням ключових моментів у розвитку публічної влади.

Зокрема, на сьогодні у наукових дослідженнях сформовано дві провідні парадигми, у межах яких узагальнюються особливості й закономірності еволюції самоврядних інститутів на українських теренах [322, с. 123]. З певним ступенем умовності їх позначають як історичну та конституційну. Відповідно до першої (І. Я. Грицак) вирізняються чотири основні періоди: 1) період зародження, становлення та розвитку національних форм місцевого самоврядування (в основі самоврядування в межах цього періоду, що тривав від утворення держави східнослов'янських племен на українських землях до середини XIV ст., постають рід та незалежна громада); 2) період європеїзації (в його основі, що датується серединою XIV ст. – першою половиною XIX ст., було поєднання місцевих форм самоврядування із певними елементами західноєвропейської організації самоврядування (зокрема, магдебурзького права); 3) період русифікації (від XIX до початку XX ст., коли більша частина території сучасної України входила до складу царської Росії); 4) період здійснення спроби українізації місцевого самоврядування, початком якого потрібно вважаються 20-ті роки XX ст., і що триває дотепер [58, с. 58–59]. Один із прихильників такої періодизації І. Л. Литвиненко вважає за доцільне виокремлення ще й п'ятого етапу, який охоплює сучасне реформування місцевого самоврядування, який характеризується процесами вибору оптимальної моделі організації місцевого самоврядування в Україні на основі поєднання ключових міжнародних муніципальних стандартів та національних традицій муніципального розвитку [160, с. 45]. Дещо інакше інтерпретує періоди розвитку місцевого самоврядування І. М. Іваненко, включаючи до них чотири, а саме: 1) додержавний та період перших державних утворень (до

середини XVI ст.); 2) період реформ у дореволюційній Росії (середина XVI ст. – 1917 рік); 3) радянський період самоврядування (1917–1991 роки); 4) сучасний період розвитку муніципальної влади [106]. Інший сучасний дослідник Р. Ю. Гришко пов'язує розвиток місцевого самоврядування України з етапами становлення і розвитку державності та виокремлює у зв'язку з цим: 1) доколоніальну модель; 2) колоніальну модель; 3) реакційно-національну модель; 4) радянську модель; 5) модель українського націоналізму та 6) сучасну українську модель [60, с. 107–112; 61, с. 33], хоча, як, на наш погляд, запропоновані найменування означених етапів не є коректними з наукового погляду.

На нашу думку, в основу наукової періодизації розвитку місцевого самоврядування в Україні має бути покладено поєднання критеріїв і підходів громадівської та державницької концепцій. Тож, за такого підходу, стане зрозумілим, що витoki місцевого самоврядування слід шукати ще в додержавних формах суспільного устрою східних слов'ян, тоді як мірою утвердження й розвитку державності можна простежувати динаміку еволюції самоврядних інституцій в єдиному «потоці» розвитку системи публічної влади. Певним критерієм такого розвитку, за умови більш розвинутих державних форм (пізнє Середньовіччя та ранній Новий час), будуть критерії муніципально-правового характеру, що відобразатимуть спроби свідомого конструювання державою муніципально-правових інститутів на українських теренах, у тому числі і під впливом зарубіжних моделей.

Між тим, у сучасній юридичній літературі відсутня одностайність у поглядах учених навіть щодо визначення орієнтовних часових параметрів зародження самоврядування на території сучасної України, що зумовлює неоднозначність сприйняття елементів свідомого конструювання цих моделей за умов подальшого муніципального реформування. Зокрема, висловлюються думки про те, що становлення місцевого самоврядування в Україні було пов'язане здебільшого із: 1) особливостями розвитку звичаєвого

права та розвитком вузькокорпоративних інтересів [134, с. 70; 325, с. 299]; 2) особливою формою публічної влади, що зароджується з часів родоплемінної та військової демократії й остаточно утвердився за часів Київської Русі [29, с. 13; 61, с. 33; 77, с. 52]; 3) появою в посткиївський період перших форм міського самоврядування на основі магдебурзького права [144, с. 58–59; 284, с. 114]; 4) додержавним етапом формування політичної організації українського суспільства [67].

З нашої точки зору, концептуально важливим вважати саме місцеву (територіальну) громаду відправною «точкою відліку» в еволюції самоврядних форм на українських землях, враховуючи тим часом і специфіку еволюції самої територіальної громади, яка не може бути ототожнена із місцевим самоврядуванням як таким.

Проте, як це впливає з чільних політико-правових документів сучасності, від Європейської хартії місцевого самоврядування до Конституції України, саме територіальна громада вважається базовим рівнем місцевого самоврядування. Вочевидь, саме виникнення цього рівня місцевого самоврядування слід пов'язувати із початками еволюції більш складних самоврядних форм, видозмінами форм і методів здійснення публічної самоврядної влади тощо. Така наукова позиція цілковито, з нашого погляду, вписується у співвідношення інститутів місцевого самоврядування та державного управління протягом історії Українського народу.

Так, майже усі періоди історії України характеризуються великим прагненням Українського народу до самостійного здійснення місцевої влади та формування місцевого самоврядування. Українське суспільство спонтанно, поза примусом з боку держави утворювало добровільні територіальні громади, запроваджуючи правила, які б не порушували прав особистої свободи місцевих мешканців. Фактично, це було своєрідною формою самозахисту і самозбереження народу, за допомогою якої він намагався у період своєї бездержавності реалізувати себе на локально-

індивідуальному рівні. У цьому зв'язку знаковим, на наш погляд, є твердження визначного українського письменника і громадського діяча І.Я. Франка, який наприкінці XIX ст. розмірковуючи над значенням громад у політико-правовому житті держави, відзначав, що «...коли кожний повіт, кожний край, кожна держава складається з громад – сільських чи міських, то все одно перша і найголовніша задача тих, що управляють державою, краями, повітами, повинна бути така, щоб добре упорядкувати і мудрими справами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю» [78, с. 93–104].

У результаті своєї еволюції окремі риси та якості самоврядних інституцій в Україні поступово зникають або трансформуються, оскільки об'єктивно не можуть бути затребувані у сучасних умовах. Але такі ознаки як територія, її населення, кооперація для місцевого самоврядування є постійними, незмінними і визначальними.

Надалі сама еволюція архаїчних форм місцевого самоврядування спричинилася до такого ускладнення суспільних відносин, що невідворотно мало призвести до утворення держави, в якій державно-владні інститути мали бути урівноважені суспільними. Внаслідок цього відбувається певне «одержавлення» місцевого самоврядування, що реально позначає процес його державно-правової легітимації.

При цьому місцеве самоврядування поступово набуває таких форм: 1) у малих, компактних громадах управління та самоврядування зливаються, є тотожними; 2) самоврядування виступає як автономне управління в рамках державного управління.

Відтак, за висновками сучасних учених, з виникненням державно організованого суспільства місцеве самоврядування, з одного боку, втрачає свою історично обумовлену самостійність, а, з другого боку, стає або додатком державної структури, або ж певним чином відокремленим від держави інститутом громадянського суспільства. Відповідно, у багатьох

сучасних наукових концепціях первинні територіальні громади мали характер громад-держав (І. Я. Фроянов), що об'єктивно зближують стародавніх слов'ян з досвідом древніх еллінів, шумерів, хеттів, латинян, майя, інків, ацтеків тощо [84, с. 69]. Перші давньоруські міста порівнюються з містами стародавньої Греції й античного світу в цілому, що підтверджується працями відомих істориків М. І. Костомарова, М. І. Карєєва, О. І. Нікітського [138; 139; 195; 219].

Варто вказати також і на те, що, попри спільність багатьох елементів траєкторії муніципально-правової еволюції, функціонування місцевого самоврядування на українських землях все ж певною мірою відрізнялась від західноєвропейських аналогів. У цьому контексті цікавими є висновки українського державознавця В. В. Заблоцького, який проаналізував історичне становлення системи місцевого самоврядування України й дійшов до висновків, що «на українській території місцеве самоврядування й державна влада виступали, як правило, як антагоністи, оскільки завжди центральна влада належала не автохтонному населенню, а «чужим» – нехай і найманим, але варягам Рюриковичам у Київській Русі; татаро-монголам – після розпаду Київської Русі; полякам, литвинам, австро-угорцям, росіянам, більшовикам – у наступні історичні періоди і тільки з 1991 р. – власне українцям» [93, с. 103].

На наш погляд, цей висновок системно пов'язаний із закономірністю переривання континуїтету в розвитку місцевого самоврядування в Україні, що відбувалося зокрема за часів панування Російської і Австро-Угорської імперій, а згодом – більшовицького режиму. Втім, за слушним висновком О. В. Батанова, «незважаючи на відсутність безперервності процесів формування місцевого самоврядування на території України, її проявів, зумовлених історією розвитку країни та її геополітичною орієнтацією, звертання до процесу та результатів континуїтету місцевого управління та самоврядування має не тільки науково-теоретичне, але і прикладне значення

для сучасного етапу муніципальної реформи» [24, с. 255]. Відповідно, й реформи місцевого самоврядування, що здійснюються в сучасній Україні, не могли виникнути «з нічого», не маючи історичних витоків у минулому [189, с. 131].

В Україні самоврядні традиції існували ще за додержавної доби та часів Давньоруської держави. При цьому основними формами тодішнього самоврядування були віча (міське, територіальне) та збори (верві) – сходи жителів кількох сіл або інших населених пунктів. зокрема, вер згадується у «Руській Правді». Верв, яка охоплювала доросле чоловіче населення в межах населеного пункту, захищала права своїх членів громади, а також репрезентувала інтереси громади у взаєминах з органами і посадовими особами державної влади та іншими громадами.

Дещо більше підстав для пошуку витоків місцевого самоврядування у періоді Київської Русі. Так, російський історик М.П. Павлов-Сильванский, характеризуючи органи публічної влади на давньоруських землях, зазначив, що, «починаючи із доісторичної доби й до XII ст., основною установою у східних слов'ян була «громада» або «мир». Мирське (громадівське) самоврядування складалось із нижчих самоврядних вервей (сільська територіальна громада) та вищого самоврядного союзу: землі, племен із повновладними народними зборами, вічем [203, с. 157–159].

У сучасних юридичній та історичній науках прийнято вважати, що початок існування місцевого самоврядування як першої форми публічної влади припадає саме на часи правління Київської Русі. У цей період з'являються характерні ознаки територіальних громад, вбачаються й первісні спроби їх запровадження, характерні риси яких, порівнюючи із сьогоденним статусом-кво, мають певне надбання.

Втім, відомий український дослідник феномену громади П. Ф. Гураль зробив висновок, що територіальні громади на теренах сучасної України виникли ще в додержавну добу. При цьому вектором розвитку цієї громади

було спершу об'єднання родин, формування сусідської, а згодом селянської громади із власними правовими звичаями [71].

М. С. Грушевський, який теж вивчав еволюцію територіальної громади у період Київської Русі, звернув увагу, що сільській групі «родів» – дворищ кореспондує громада, описана на сторінках Руської правди – «верв» [65, с. 360]. Її основними ознаками вважалися: наявність центру, що являло найбільше сільське поселення (погост); досить складна територіальна структура, що передбачала входження до верві кількох поселень (весей) із належними їм землями й угіддями; верв обкладалася податками та була об'єктом судочинства з боку князівського та церковного судів. Вищим самоврядним рівнем була волость, що утворювалася з кількох вервей-громад.

Організації влади у верві були притаманні такі риси: демократизм (виборність посад); поєднання колегіальності та одноособової влади (віче та староста) із переважанням вічового начала; поєднання господарської влади із судовою (вервний суд).

Укоріненість у звичаєво-правовій традиції та гнучкість вічової організації спричинилися до її усталення на загальнодержавному та на місцевому (міському та сільському) рівнях у Давньоруській державі. Хоч пріоритет мали саме місцеві віча з огляду на відносну простоту їх скликання в межах територіально визначених колективів конкретного села чи міста. Згодом відомий російський історик О. Є. Пресняков наголошував на тому, що вічовий устрій Київської Русі був нічим іншим, як етапом розвитку інституту народних зібрань родових громад додержавного суспільства східних слов'ян [218, с. 399–400].

У давньоруських містах, які стали княжими центрами, місцеві вічові сходи (органи прямої демократії) все більше набували державного значення, адже на них вирішували нагальні проблеми князівства, обрання князя, участі у війні, підписання миру тощо. Відтак, саме у межах давньоруської державності виникла та розвинулася базова ланка місцевого самоврядування

– територіальна громада, що не мала прямого державного впливу. Втім, її походження та специфіка вказували на своєрідне поєднання в ній елементів військової демократії та власне місцевого самоврядування. Відповідно, місцевому самоврядуванню часів Київської Русі був притаманний своєрідний державно-самоврядний «синкретизм», що відображався у реалізації громадами та їх об'єднаннями певних публічно-самоврядних функцій.

Вважається, що на існування давньоруських традицій місцевого самоврядування негативно вплинула монгольська навала та золотоординське ярмо (з середини XIII ст.). Зокрема, науковці зазначають, що «староруський інститут віча (міські збори) був розхитаний монгольськими ханами за допомогою російських князів і припинив існування, за винятком випадків нападу ворогів або інших екстремальних ситуацій» [49, с. 2].

Проте незабаром період відносного занепаду державності та самоврядних інституцій змінився своєрідним ренесансом інституту місцевого самоврядування на українських землях за часів Великого Князівства Литовського (середина XIV – середина XVI ст.). Цьому сприяла насамперед украї децентралізована структура Великого Князівства Литовського, до складу якого увійшла більшість українських земель.

Саме поступове та добровільне включення українських земель до складу Великого Князівства Литовського зумовило збереження численних елементів самоврядної влади на місцях. Водночас, на збереження самоврядних засад управління в українських землях значно вплинула і адміністративно-територіальна реформа, яка була проведена протягом 1564–1566 років, згідно з якою ці землі, що входили до Великого Князівства Литовського, було поділено на 13 воєводств і 30 повітів, причому повіт ставав адміністративним, судовим, військовим і політичним центром, а в його межах функціонували сеймики як своєрідні органи місцевого самоврядування.

При збереженні громади як основної базової одиниці місцевого самоврядування поступово великого значення в межах нової держави набули такі форми самоврядування, як сеймики та магдебурзьке право. Як зазначив М. О. Максимейко, литовсько-руські сейми XV–XVI ст. являли собою «середньовічну форму участі населення у верховній владі» [168, с. 1]. Законодавче оформлення порядку скликання повітових сеймиків і їх компетенція закріплені в Другому Литовському Статуті 1566 року [8, с. 456]. Повітові сеймики були обмежено-самоврядними органами, оскільки в їх роботі могли брати участь лише нічим не зганьблені шляхтичі, які проживали в повіті. Сеймики збирались щороку для розгляду місцевих питань (нагальні проблеми повіту), встановлення розмірів місцевих податків, військових повинностей, вибори посадовців, обрання депутата (посла), який мав представляти інтереси повіту на загальному (вальному сеймі).

Науковці наголошують, що починаючи з XVI ст., «повітові депутати дедалі активніше беруть участь у вирішенні державних питань і в політичній боротьбі». Підкреслимо, що місцеві (повітові) сеймики чинили значний вплив на управління Великого Князівства Литовського. Відтак, можемо констатувати запровадження інституту повітових сеймів як самоврядних органів, обмежених становою ознакою, як характерних для місцевої публічної влади у Великому Князівстві Литовському.

З утворенням єдиної Речі Посполитої (1569 рік) засади місцевого самоврядування простежуються у функціонуванні місцевих сеймиків, на яких обговорювались найважливіші законодавчі акти, рішення приймались шляхом обговорення, а центральна влада, врахувавши всі зауваження, затверджувала ці закони. Місцеві сеймики поступово отримали від королівської влади досить значний обсяг повноважень самоврядного характеру, що включав у себе як контроль за виконанням законів на місцях, так і збір податків.

Надалі збереженню сеймової форми місцевого самоврядування сприяв адміністративно-територіальний устрій держави. Так науковці зазначають, що «Річ Посполита, поділена на воєводства, повіти та землі, які мали свої сеймики – власні уряди. З 1569 року в Речі Посполитій діяло близько 70 сеймиків, з яких 24 припало на Велике Князівство Литовське» [89, с. 208]. Характерно, що на той час не існувало чіткого розмежування місцевих та загальнодержавних справ: і ті, і ті були предметом розгляду на місцевих сеймиках.

М. С. Грушевський, проаналізувавши діяльність місцевих сеймиків, зробив висновок, що «завдяки такій активній ролі місцевих сеймиків, значно послабилась сила та вплив на державне життя сеймів, які фактично перетворились на «конгрес сеймиків» [66, с. 325- 326].

До кінця XIII ст. у містах продовжували функціонувати міські віча, що дісталися у спадок від Київської Русі. З XIV ст. в українських містах починає запроваджуватися магдебурзьке (німецьке) право. Наприкінці XV ст. Магдебурзьке право отримав Київ. До середини XVII ст. майже всі українські міста, що перебували у складі Речі Посполитої, володіли магдебурзьким правом (загалом – близько однієї тисячі міст).

Окремо слід відзначити специфіку місцевого самоврядування у середньовічних українських містах. Так, якщо ще до кінця XIII ст. у містах збиралися міські віча, що існували ще за Київської Русі, то з початку XIV ст. в українських містах розпочинає свій розвиток магдебурзьке (німецьке) право. Хоча перший письмовий документ про надання німецького права зберігся лише від 1339 року (про надання князем Болеславом Тройденовичем німецького права місту Сяноку), в науковій літературі трапляються припущення, що фактично німецьке право було заведене у містах Галицько-Волинської держави ще з кінця XIII ст. Утім, особливого поширення воно починає набувати «під патронатом» великих князів литовських, які з кінця XIV ст. безпосередньо надають «магдебургію» українським містам.

Характерно, що Київ отримав магдебурзьке право доволі пізно – аж наприкінці XV ст.

Зрештою, до середини XVII ст. майже всі українські міста, що перебували у складі Речі Посполитої, володіли магдебурзьким правом (загалом – близько однієї тисячі міст).

Використання на українських теренах магдебурзького права сприяло запровадженню в Україні західноєвропейської моделі місцевого самоврядування. Зокрема, тогочасний правовий устрій українських міст загалом відповідав устрою німецьких, польських, чеських, угорських та словацьких міст. Відтак, магдебурзьке право в українських містах Великого князівства Литовського, а пізніше Речі Посполитої можна вважати українським міським правом.

Традиції місцевого самоврядування збереглись та набули подальшого розвитку у період існування на українських землях козацтва, Запорізької Січі та Гетьманщини. Загалом, козацтво в територіально-адміністративному сенсі було добровільним об'єднанням вільних місцевих козацьких громад. громада по суті відтворювала територіальну громаду, охоплюючи здебільшого один населений пункт: місто, містечко або село.

Козацька громада так само успадкувала давньоруські вічові традиції й активно застосовувала під час вирішення питань інструменти прямої демократії, поряд з цим утворюючи й власні органи самоврядування, які діяли на засадах некодифікованого звичаєвого права. Загальна козацька рада була наділена найвищою політичною, законодавчою, судовою та адміністративною владою над козацьким населенням частини території України.

На загальних козацьких радах обов'язково щороку обирали й звільняли козацьку старшину (полкову, сотенну, курінну старшину – отаманів, осавулів, суддів), заслуховували звіти виборних осіб. На Запорізькій Січі діяла Генеральна козацька Рада.

Полковими та сотенними містами й селами управляли козацькі ради. У козацьких радах, окрім козаків, могли брати участь міщани та селяни. Найвідомішим історичним прикладом була участь міщан і селян «Чорній» Раді 1663 року, що відбулася в Ніжині. Подібні «чорні ради» були непоодинокими в історії Гетьманщини. Специфічною особливістю козацької ради було те, вона продовжила давньоруські вікові традиції спільно вирішувати всі питання. Характерно, що хоч і всі козаки мали рівне право брати участь у козацькій раді, вирішальною все ж була думка простих козаків, а не козацької старшини [169, с. 337–338].

Перша спроба на українських теренах законодавчо закріпити засади місцевого саморядування були здійснені у «Пактах й конституції законів та вольностей Війська Запорозького» П. Орлика, що, зокрема, передбачали:

- 1) виборність органів місцевого самоврядування («вибори генеральних радників у полках; військові, посполиті урядники, особливо полковницькі, мають обиратися вільними голосами, а по обранні – владою гетьманською затверджуватись»);
- 2) до компетенції місцевого самоврядування належало вирішення місцевих проблем: полкові генеральні радники і городові полковники стежать за порядком, а інші мають загальною радою управляти; «полковники зі старшиною, сотниками, генеральні радники й послі від Війська Запорізького Низового мають брати участь у щорічних генеральних радах (на Різдво Христове, на Воскресіння Христове, на Покрову Пресвятої Богородиці)»;
- 3) наявність фінансових ресурсів в органах місцевого самоврядування («полкові скарбниці, полкові і міські прибутки та громадські податків»);
- 4) гарантування місцевого самоврядування, зокрема Києву та іншим українським містам з магістратами [66, с. 342–343].

Значення цього визначного політико-правового документу, з точки зору О. В. Батанова, полягає не лише в закріпленні основних атрибутів демократичної політичної системи, але і в намаганні захистити місцеве

самоврядування «від свавілля урядовців та закласти основи вітчизняного муніципалізму» [24, с. 260]. Втім, як відомо означені законодавчі новації так і не були зреалізовані в Україні, залишившись законопроектним надбанням та елементом визначної пам'ятки української правової думки XVIII ст.

Натомість, період, що розпочався від підписання Переяславського договору між Україною-Гетьманщиною та Московською державою 1654 року, характеризується процесом поступової ліквідації усталених форм місцевого самоврядування на українських землях. Такі тенденції особливо виразно проявляються під час правління російських імператорів Петра I (1682-1721 рр.) та Катерини II (1762-1796 рр.). Їхня централізаторська політика мала вельми помітні наслідки у напрямі руйнування самоврядних засад публічної влади на українських землях.

2.1.2 Муніципальні реформи в контексті розвитку місцевого самоврядування в Україні (кінець XVIII – початок XX ст.)

До кінця XVIII ст. Україна була повністю вмонтована до імперської структури Росії, що мала надцентралізований характер. У зв'язку з цим місцеве самоврядування збереглося в ній як своєрідний правовий релікт, що мав у цілому обмежений характер функціонування, зумовлений підпорядкованим характером необхідності централізації державної влади в Російській імперії у цілому. Ренесанс місцевого самоврядування в ній розпочався об'єктивно пізніше, ніж у Західній Європі, що було пов'язано з відсутністю практичної затребуваності самоврядних ідей в умовах збереження самодержавного устрою та феодально-кріпосницького ладу [33, с. 13].

До початку XIX ст. в українських містах, що перебували під владою Російської імперії, зберігалося магдебурзьке право, а села мали переважно звичаєво-правову основу функціонування сільських громад. Натомість ідеї окремішньої муніципальної влади як цілісної «гілки» влади фактично заперечувалися. В середині суспільства відбулася своєрідна станова інверсія самоврядування – від територіального свого характеру воно еволюціонувало в бік станово-представницького: губернські та волосні дворянські збори; збори міських товариств, які склалися переважно з представників міщанства та купецтва; сільські збори, які були формою селянського громадського самоврядування, тощо [159, с. 33]. Щоправда, у волостях і селах існували свої органи місцевого самоврядування: у волостях – це представники сільських громад, селах – збори (сходки) дорослих членів громади [192, с. 27].

Парадокс розвитку місцевого самоврядування полягає в тому, що, попри чітко окреслений централізаторський характер Російської імперії, саме з її впливом на українські землі пов'язуються перебіг муніципальних реформ, які, щоправда, часто мали половинчастий, вимушений або ж незавершений характер. Так чи інакше, проведення означених реформ було продиктовано необхідністю модернізувати суспільний устрій Російської імперії, позбавивши його від архаїзмів та надлишків надмірного державного централізму в умовах гострої конкуренції із передовими західноєвропейськими державами, що чітко стали на шлях розвитку індустріального суспільства ще до XVIII ст. (Нідерланди, Велика Британія, Франція).

Так, з ім'ям російської імператриці Катерини II (1762–1796 роки) пов'язується багато перетворень та реформ, перш за все у галузі міського господарства. Видання Жалуваної грамоти на права й вигоди містам Російської імперії (1785 рік) істотно змінило систему місцевих органів влади та управління в Російській імперії, поклало початок існуванню реформованої

системи органів місцевого самоврядування. Попередньо, була проведена адміністративно-територіальна реформа, яка замінила триланкову структуру – губернія, провінція, повіт на дволанкову – губернія, повіт. Жалувана грамота на права й вигоди містам була підготовлена на основі систематизації багатого законодавчого матеріалу, зокрема остзейських, пруських та шведських законоположень.

Поступово, протягом початку XIX ст. на таких засадах було запроваджено самоврядування в усіх містах під російської України. зокрема, таким реформуванням були охоплені не лише губернські міста, а і повітові. Так, у 1834 році імператором Миколою I було видано указ «Про перетворення управління міста Києва», який скасовував привілеї Магдебурзького права, Відповідно, у Києві почала діяти як орган місцевого самоврядування міська дума, підґрунтям для створення якої стала «Жалувана грамота на права й вигоди містам Російської Імперії» [192, с. 28].

На нашу думку, саме на другу половину XIX ст. припадає процес становлення інституту місцевого самоврядування в Україні у сучасному його розумінні. У пакеті так званих «великих реформ» Олександра II особливо значимим для розвитку місцевого самоврядування стали селянська реформа 1861 року, а також земська 1864 року та міська 1870 року реформи. Як відзначили відомі дослідники у сфері місцевого самоврядування О. О. Кутафін і В. І. Фадєєв, згадані реформи мали на меті децентралізацію управління та розвиток засад місцевого самоврядування в тогочасній Російській імперії [151, с. 67].

Реформа також охоплювала питання сільського управління, яке складалося з сільського сходу та сільського старости. Важливо відзначити, що сільський староста мав широкі повноваження: без його згоди член громади не мав право її залишити, а новий член мав право входи тільки за рішенням старости. Учасниками сільських сходів могли бути домогосподарі, які належали до сільської громади. У сільських сходах брали участь і ті

селяни, які набули свої ділянки у власність. Вони мали право голосу, зокрема, у справах, що їх стосувалися, при виборах посадових осіб, однак не мали права участі у справах, що стосувалися правовідносин, які виникали між сільською громадою та власником, який віддавав землі громаді в користування. Отже, процес проведення реформи місцевого самоврядування в Російській імперії, до складу якої на той час входила Україна, характеризувався наявністю основної низової ланки місцевого самоврядування – сільської громади. Органами цієї ланки, що вирішували господарські та інші питання місцевого життя, стали: сільський схід і сільський староста.

Ще однією ланкою самоврядування, на відміну від сільської громади, визнавалися волосні управління, які утворювали адміністративну одиницю та об'єднували розпорядчу, виконавчу й судову владу у волості. Волосна адміністративна одиниця налічувала, як правило, 20 000 осіб. Очільником управління був волосний старшина. Відповідно органами волосного управління були, зокрема, волосний схід, волосне правління, волосний старшина, волосний писар. Основні питання місцевого значення вирішувалися на волосних сходах.

У 1864 році Олександр II підписав «Положення про губернські і повітові земські установи», що поклала початок проведенню земської реформи. Її наслідком стало утворення надстанових органів місцевого самоврядування. Так, протягом продовж 1865–1870 років на територіях 6 українських губерній (Харківської, Полтавської, Чернігівської, Херсонської, Катеринославської, Таврійської) запроваджено органи земського самоврядування. Що ж до земств на Правобережній Україні (Київська, Подільська і Волинська губернії), то тут земські установи запроваджено 1904 року в формі спрощених губернських комітетів, і лише з 1911 року на землях означених губерній розповсюджено дію «Положення про земські установи» [169, с. 351–352].

Згідно з «Положенням» 1864 року в губерніях і повітах створювались виборні земські установи – повітові і губернські земські збори для розгляду й вирішення місцевих господарських справ, що обиралися від землевласників (перша курія), представників торгово-промислового класу, які володіють нерухомим майном певної цінності (друга курія), а також від сільських товариств (третья курія). При цьому вибори представників від селянської курії були багатоступеневими: сільські товариства спочатку посиляли представників на волосний сход, на якому обиралися виборщики, і тільки з них висувалося необхідне число гласних повітового земського зібрання. Повітові земські збори працювали під головуванням повітового очільника дворянства, збиралися щорічно (зазвичай восени) на короткий термін для обговорення питань місцевого життя та керівництва господарськими справами повіту. Для постійної роботи повітове земське зібрання створювало виконавчий орган – повітову земську управу, що складалося з голови і двох членів. Водночас, повітові земські збори обирали губернських гласних (від шести повітових гласних – одного губернського), з яких складалися в кожному губернському місті губернські земські збори, термін повноважень яких також обмежувався трьома роками. Так само, як і повітові земські зборів, губернські збори збиралися один раз на рік під головуванням губернського предводителя дворянства і мали предметом свого ведення загальне керівництво господарськими справами губернії. Для постійного ведення цих справ губернське земське зібрання обирало губернську земську управу, що складалося з голови і декількох членів. Діяльність земств була значною мірою поставлена під контроль губернаторів і Міністерства внутрішніх справ, що обумовлювало у край обмежений характер такого самоврядування, його недорозвинутий характер [135]. Слід також наголосити на юридично обмеженому характері тодішнього земського самоврядування, зокрема: 1) його цензовому характері (треба бути власником, щоб брати участь у виборах гласних); 2) гендерній обмеженості (посади земських

гласних могли обіймати лише чоловіки, які досягли 25-річчя; особи, які не перебувають під кримінальним слідством або судом; які не були під судом або під суспільним вироком; а також іноземці, які присягнули на підданство Росії); 3) етнічних обмеженнях (із сфери самоврядування вилучалися особи єврейської національності); 4) нерівності виборчого права при виборах до земств (великим землевласникам – поміщикам було надано право обирати більше гласних, ніж селянам) [169, с. 355–356].

Нарешті, згідно з «Міським положенням» 1870 і 1892 років українським містам, що належали Російській імперії, було надано право на самоврядування. Науковці зазначають, що в результаті запровадження земської реформи «міська управа стала виконавчим органом, що діє в рамках, відведених їй думою компетенцій. Компетенція органів місцевого самоврядування зазнала істотного розширення. Думи стають до певної міри господарями міст» [6, с. 840]. Втім, місцеве самоврядування після реформи 1892 року ще більше втратило самостійність і потрапило під контроль до губернської адміністрації. Губернатор набув повноважень здійснювати нагляд за правильністю та законністю дій міського управління. Майновий ценз став жорсткішим: виборчого права позбавлялися прикажчики, лоточники та інші дрібні комерсанти. Залишились тільки великі торгово-промислові підприємці. Розширились права державної адміністрації, яка дедалі частіше втручалася до справ міського самоврядування [169, с. 358–359].

Важливі зміни у правове становище місцевих громад на початку ХХ ст. внесла аграрна реформа, що здійснювалася за ініціативою тодішнього міністра внутрішніх справ Росії, а незабаром голови Ради міністрів П. А. Столипіна. Основним змістом так званої «столипінської» реформи було прискорене руйнування громад, зміцнення приватної власності на землю, скасування обмежень у відчуженні надільних селянських земель.

Загальна схема реформи управління виглядала так: низова ланка управління – селищне управління – покладалося на земельні, волосні, селищні громади, а також на сільські спілки. Земельні громади, створені в результаті скасування особливого станового управління селян, одержували право юридичних осіб і право самооподаткування. До них входили домогосподарі, які володіли ділянками польової або садибною землею, зі складу надільних земель, що належали громаді. Установами управління земельними громадами були: земельний сход (розпорядчий орган), що складався зі всіх членів даної громади; земельний староста (виконавчий орган), що обирався сходом. Селищний сход складався зі всіх членів суспільства, що виконували свої повноваження особисто не менше одного року в межах селищної громади. Посади старости не могли в один і той же час обіймати особи, що перебували в родинних стосунках, а також учасники одного торгового, промислового або ремісничого підприємства. Староста і його помічники на час виконання служби звільнялися від виконання будь-яких натуральних повинностей. На селищного старосту покладалися обов'язки скликання й розпуску селищного сходу; приведення у виконання вироків сходу; стосунки у справах громади з належними установами; завідування громадським майном, капіталами й закладами; нагляд за своєчасним надходженням громадських зборів, а також за виконанням громадських натуральних повинностей; нагляд за виконанням обов'язкових ухвал, що діяли в межах громади; притягнення до відповідальності винних у порушенні цих ухвал; виконання доручень дільничного комісара, а також земських установ у справах, що стосуються громадського впорядкування й добробуту; розпорядження в наданні допомоги в надзвичайних випадках (пожежі, повені, епідемії, епізоотії тощо). Таким чином, можна зробити висновок, що селищний староста виконував організаційні, квазісудові та контрольні-наглядові функції, що в порівнянні з функціями сільського старости селянської реформи 1861 року були набагато вужчими. У порівнянні із

зазначеною реформою селищний староста не обирався громадою, а призначався представником державної влади (дільничним комісаром) і був відповідальним перед ним.

Другим ступенем місцевого управління було волосне управління, яке розповсюджувалося на округи (волості). Волосний виконавчий орган складався з волосного старшини (не молодше 30 років) і його помічників – волосного писаря, соцьких, допоміжних посадовців. Як і селищний староста, волосний старшина не міг обіймати інших громадських посад, цілком присвячуючи себе виконанню широкого кола обов'язків.

Відповідно, місцеве самоврядування (селищне й волосне) зберігало демократичний, колегіальний характер, забезпечувало громадський контроль за діями посадовців. Наполягаючи у своїх законопроектах на ліквідації посад предводителя дворянства й земського начальника, які переважно боронили станові інтереси помісного дворянства, П. А. Столипін запропонував замінити їх урядовими чиновниками (дільничними комісарами). Урядовий дільничний комісар, будучи представником урядової влади, повинен був стати сполучною ланкою між селищним, волосним і повітом управлінням, здійснювати нагляд за їх діяльністю.

Важливою складовою столипінської реформи управління було врегулювання відносин між органами місцевого управління й самоврядування. Зокрема, передбачалося створення в повітах і губерніях змішаних колегій (губернські й повітові ради), що перебували б на паритетних началах і склалися з урядових посадовців і представників місцевого самоврядування. Такі колегії повинні були чітко визначити й розмежувати компетенцію й функції тих чи інших органів, а також виробити конкретні пропозиції з усього спектру спільно вирішуваних проблем. Це мало б забезпечити створення передумови для продуктивної роботи органів місцевого управління й самоврядування, яким і належало спільними зусиллями проводити в життя подальші реформи у державі. Хоча зі смертю

П. А. Столипіна (1911 рік) започатковані ним реформи були згорнуті і продовження не мали. Натомість питання про реформу земського й міського самоврядування, що з'явилося в умовах громадського піднесення початку ХХ ст., так і не вийшло зі стадії складання законопроектів та їх обговорення у політичних колах.

Як випливає з проведеного аналізу, місцеве самоврядування в Україні, що перебувала під владою Російської імперії, мало переважно несамостійний, колоніальний характер, оскільки було насаджено імперською владою з ініціативи згори, без урахування потреб місцевого населення. Воно ґрунтувалося на різному правовому регулюванні для селянських, земських та міських установ, що не дозволяє говорити про єдність правового підходу до його врегулювання. Тривалий час місцеве самоврядування зберігало низку правових обмежень етнічного, майнового, гендерного характеру. Проведення муніципальних реформ не було ознакою єдиного державного підходу, а диктувалося необхідністю пристосування державного і суспільного ладу Російської імперії до швидкоплинних змін соціально-економічного укладу та швидкої індустріалізації, якій заважали феодально-станові пережитки, що стримували та сковували ініціативи знизу. З цієї точки зору, тогочасні муніципальні реформи можна і потрібно розглядати як вимушений крок царської адміністрації та водночас – як спробу адаптувати публічну владу до згаданих вище суспільних змін, що мали об'єктивний характер.

Втім, відповідно до панівної в Російській імперії доктрини господарської теорії місцевого самоврядування діяльність самоврядних інституцій була обмежена переважно господарськими питаннями місцевого рівня [33, с. 15]. При цьому чіткого визначення кола місцевих справ не існувало. Водночас зберігалися надзвичайно широкі можливості для втручання урядової та місцевої виконавчої влади у діяльність самоврядних інституцій.

Узагальнюючи тенденції муніципального реформування в Україні протягом XIX – початку XX ст., О. В. Батанов відзначає, що такі реформи, незважаючи на їх державницьку природу та імперський характер тогочасної політичної системи, все ж були досить прогресивним: «акумулювавши передові муніципальні стандарти того часу, вони сприяли становленню справжнього місцевого самоврядування на теренах Російської імперії. Варто зазначити, що найбільших успіхів ці реформи (зокрема, аграрна реформа П. Столипіна) набули саме в українських землях, де і завершилися» [24, с. 262–263].

Аналіз змін у державному ладі Російської імперії на початку XX ст. дає змогу зробити висновок, що правляча еліта на чолі з царем здійснила деякі заходи з лібералізації тогочасного політичного режиму під безпосереднім тиском суспільно-політичних (у тому числі й революційних) подій, чергуючи реформи з контрреформами, хоча, зокрема, столипінська реформа не була впроваджена в життя і помітного пожвавлення у сфері розвитку місцевого самоврядування не спричинила.

Порівняно з Російською імперією більш помітний був розвиток місцевого самоврядування в українських землях, що належали Австрійській (з 1867 року – Австро-Угорській) імперії. Так, у середині XIX ст. в Австрії було здійснено низку реформ, у тому числі й реформу місцевого самоврядування, а 1866 року проведено нову адміністративно-територіальну реформу. Вся територія Галичини була поділена на 76 повітів. З часом їх кількість зросла і досягла у 1910 році – 81 (у Східній Галичині – 51, у Західній – 30). Головними суб'єктами місцевого управління залишалися повіти, очолювані старостами та начальниками повітів. Низовими (базовими) органами місцевої влади були сільські й міські гміни. 1862 року було прийнято загальнодержавний закон «Про місцеве самоуправління», а 1866 року на його підставі видано «крайові громадські закони», в яких стверджувалося, що села, міста й містечка мають право на самоврядування.

Відповідно до цього закону створювалися повітові громади (гміни), територіальні межі яких збігалися з межами повітів. Органи повітової громади: повітова рада – керівний орган і повітовий комітет – виконавчий орган. Головою повітового комітету був зазвичай повітовий староста (свою посаду він обіймав лише після затвердження імператором). Повітові органи самоврядування повністю контролювалися органами урядової адміністрації [123, с. 92–93].

За висновком учених, обсяг повноважень перетворив повітові ради на другу за впливовістю після старост інституцію в повіті. До компетенції ради належали справи управління спільним майном повіту: закладами культури, охорони здоров'я, доброчинними закладами та місцевими дорогами. Повітова рада щорічно складала бюджет і мала право встановлювати місцеві додатки до податків, брати позики для фінансового забезпечення своєї діяльності (іноді ці додатки становили від 20 % до 40 % основних податків). На повітову раду були покладені також контрольні функції щодо рад нижчого рівня, тобто сільських і міських, які стосувалися кола доручень від громадських рад. Дія будь-якої ухвали місцевої ради могла бути призупинена, якщо, на думку повітового відділу, вона суперечила чинному законодавству чи виходила за межі сфери повноважень. Повітові ради мали й дисциплінарну владу над керівництвом місцевих громад. Закон передбачав накладання штрафів, а в разі тяжчих провин – усунення з посади, після узгодження з повітовими старостами [103, с. 8].

Окремо слід згадати про особливості організації міського самоврядування в Галичині. Воно регламентувалося двома законами про міське самоврядування «Про громадський закон для 30 більших міст» 1889 року та «Про громадський закон для менших міст, містечок і більших громад» 1896 року. Перший поширювався на 30 найбільших міст Галичини, за винятком Львова і Кракова, які мали власні статuti. Другий закон

поширював дію положень про міське самоврядування ще на 131 місто Галичини [188, с. 70].

Втім, найбільш суттєвий поштовх муніципальній реформі в Україні надали революційні події 1917–1920 років, що спричинилися до виникнення української державності, що прибрала протягом цих років кількох державних форм (Української Центральної Ради, Гетьманату та Директорії). Так, з проголошенням незалежної Української Народної Республіки здійснено спробу реформувати місцеве самоврядування. Так, у 1917 році в Україні відбулися місцеві вибори згідно з постановою російського Тимчасового уряду від 15 квітня 1917 року, під час яких українські партії прагнули обійняти міцні позиції в міських думах, щоб забезпечити підтримку УЦР на місцях. Характерним було прагнення Центральної Ради до якнайширшого запровадження демократичного виборного місцевого самоврядування з метою забезпечення його повсюдності. При цьому, очевидно, віддаючи данину більшовицькому впливу, зберігши земську систему самоврядування, IV Універсал Центральної Ради 1918 року запровадив ще й ради робітничо-селянських і солдатських депутатів [260, с. 73].

Значну роль у творенні нових національних органів місцевого самоврядування відіграв Перший селянський з'їзд, який відбувався у кінці травня - на початку червня 1917 року. За його рішенням всі повітові і волосні адміністративні, громадські, земські інституції, земельні, продовольчі та інші комітети повинні були підпорядковуватися у своїй діяльності Радам селянських депутатів і комітетам селянської спілки. Всеукраїнська Рада та Центральний комітет спілки були обрані 02 червня на тому ж з'їзді. Вони вважались тимчасовими, бо підлягали переобранню на місцях повітовими з'їздами. Вищими органами самоврядування на селі проголошувалися Всеукраїнський, губернські і повітові селянські з'їзди, а у період між ними – Всеукраїнська, губернські та повітові Ради селянських депутатів. До Всеукраїнської Ради кожний повіт делегував по 2 особи, тобто вона мала

налічувати приблизно 200 осіб. Такої кількості вона не досягла, бо у тих складних умовах далеко не всі повіти зуміли провести свої з'їзди. На Першому селянському з'їзді було обрано Раду у кількості 134 чоловік від 73 повітів. На тих же повітових з'їздах повинні були формуватися і губернські Ради селянських депутатів: по 5 осіб під кожного повіту, тобто загалом десь до 50–70 чоловік. Кількість членів повітових рад залежала від чисельності населення повіту, бо кожний депутат обирався від волостей із розрахунку один на 2 тисячі дорослих. Виконавчими органами Рад були центральний, губернські, повітові, волосні і сільські комітети селянської спілки. Сільські комітети обирались у кількості не менше як 5 осіб на основі всенародного, прямого, рівного і таємного голосування по селам. Волосні комітети формувались з представників – по одному від кожних двохсот людей, які досягли 20 років, і по одному від сіл, де мешкало менше 200 дорослих. Повітові і губернські комітети обирались повітовими і губернськими Радами селянських депутатів або відповідними з'їздами. При цьому на території України залишались діяти: 1) місцеві державні органи колишньої Російської імперії; 2) місцеві громадські органи колишньої Російської імперії, що мали державні функції; 3) місцеві державні органи, створені Тимчасовим урядом після повалення самодержавства; 4) місцеві громадські органи, що мали державні функції, створені Тимчасовим урядом; 5) місцеві державні органи, створені Центральною радою; 6) місцеві громадські органи, створені Центральною радою; 7) місцеві громадські органи, що виникали стихійно як прояв революційної творчості мас; 8) місцеві державні органи, створені більшовиками; 9) місцеві громадські органи, створені більшовиками; 10) місцеві державні і громадські органи Галичини, Холмщини, Буковини і Закарпаття [70, с. 148–150]. Загалом, таке самоврядно-владне різноманіття свідчило про відсутність правової визначеності щодо належності самоврядної влади та спричиняло хаос влади на місцях.

Втім, на початку 1918 року у діях ЦР все очевидніше простежувалася тенденція, спрямована на ліквідацію земств і впровадження принципово нової системи самоврядування. IV Універсал від 09 (22) січня 1918 року, який проголосив незалежність УНР, передбачав проведення позачергових виборів до народних (земських) рад [121, с. 4].

Принципово нову систему органів місцевого самоврядування передбачала Конституція УНР, прийнята ЦР в останній день її діяльності – 29 квітня 1918 року. Вона встановлювала, що органами місцевого самоврядування України проголошувалися виборні ради і управи громад, волостей та земель, яким мала належати вся повнота влади на місцях. При цьому було встановлено трирівневу систему місцевого самоврядування: на рівні громад, волостей і земель, але провідна роль відводилася низовій самоврядній ланці – громаді. Щоправда, ця конституційна модель самоврядування залишилася нереалізованою у зв'язку з втратою ЦР державної влади [121, с. 6–7].

Із запровадженням режиму Гетьмана П. Скоропадського були розпущені місцеві органи, сформовані ЦР, було поновлено існуючий ще за царіату адміністративно-територіальний поділ України на губернії, повіти, волості. Місцеві адміністрації очолили старости, які замінили комісарів. Старостам належала вся повнота влади на місцях. За своїм статусом губернські старости майже повністю відповідали російським губернаторам. Водночас, питання, пов'язані з самоврядуванням, були покладені на міністерство внутрішніх справ, зокрема, на департамент місцевого самоврядування МВС було покладено функції нагляду за самоврядними органами. Одночасно при МВС було засновано Раду з земських та міських справ під головуванням міністра (до неї входили представники міністерств фінансів і земельних справ, департаменту місцевого самоврядування, Київського губернського земського зібрання, Київської міської думи та інших органів місцевого самоврядування) [133, с. 28–33; 175, с. 126]. Тож фактично самоврядні орган

були поставлені у щільну залежність від гетьманської адміністрації, їх повноваження мали обмежений характер.

Дещо пізніше законами «Про проведення виборів губернських і повітових земських гласних» від 05 вересня 1918 року і «Про зміну діючого статуту громадського управління міст» від 02 жовтня 1918 року були запроваджені суттєві цензові (майнові, вікові, статеві, соціально-фахові) обмеження із поділом усіх виборців на три виборчі курії залежно від розміру сплачуваних податків. Природно, що перевага мала надаватися представникам заможних соціальних груп. Однак провести нові вибори до земств і міських дум у листопаді-грудні 1918 року не вдалося через повалення гетьманського режиму [175, с. 127–128].

Розпочата гетьманським урядом реформа місцевого самоврядування мала увінчатись проведенням місцевих виборів, що повинні були змінити характер земських зборів та міських дум, але внаслідок повалення гетьманського режиму другі за доби Української революції вибори до органів місцевого самоврядування не відбулися. Так само нереалізованими залишились прагнення гетьманського уряду ліквідувати інститут волосного земства та утворити замість нього принципово нову систему органів управління на селі [175, с. 128–129].

Попри заперечення наступності державотворчих традицій між УНР та Директорією, остання значною мірою перейняла досвід Центральної Ради у конструюванні нової моделі місцевого самоврядування. Але і цій моделі не було суджено реалізуватися на практиці. Відтак, залишилися лише законопроектні напрацювання. Зокрема, відповідно до проекту Конституції УНР 1920 року місцеве самоврядування мало функціонувати на таких рівнях: громада, волость, повіт, містечко, місто, землі; органи місцевого самоврядування громад, волостей, містечок і міст мали обиратися шляхом прямих виборів за пропорційною виборчою системою, а до повітів та земель – шляхом непрямих виборів громадами, волостями, містечками і

містами за пропорційною виборчою системою; проголошувалося автономія місцевого самоврядування; не допускалося підпорядкування самоврядних органів по вертикалі; обсяг повноважень місцевого самоврядування стосувався вирішення місцевих справ; органи місцевого самоврядування мали набути права встановлювати місцеві податки і збори, необхідні для їх функціонування; права місцевого самоврядування мали захищатися у Найвищому адміністративному суді УНЕР; вся діяльність місцевого самоврядування мала бути додатково врегульована окремим законом [120, с. 58–59].

Як відомо, бурхливі політичні події зумовили несталість українських державних форм та залишили більшість реформ місцевого самоврядування нереалізованими. Водночас, не можна не помітити суттєвого сплеску законопроектних робіт, пов'язаних із муніципальним реформуванням. У ході такого реформування вочевидь стикалися суперечливі позиції прибічників переважно громадівської та державницької концепцій місцевого самоврядування, що було продемонстровано у ході правотворчих зусиль УЦР і Директорії, що переважно спиралися на засади громадівської теорії, та Гетьманату, який фундував модель місцевого самоврядування здебільшого з державницьких позицій.

Проте подальші політичні події зумовили згортання місцевого самоврядування та його повну заміну державним управлінням в умовах постановня й розвитку УРСР як нової форми української державності, що не мала ознак самостійності у складі СРСР. Насамперед, на зміну самоврядуванню прийшло так зване повновладдя рад, «цементоване» більшовицькою (комуністичною) партією та органами НКВС.

До повноважень голів місцевих рад депутатів трудящих входили повноваження щодо представництва більшовицької влади рад на місцях. У цей період голови місцевих рад, здійснюючи свої повноваження та керуючись тогочасною ідеологією, відстоювали інтереси селянства та

робітничого класу, усі ж інші верстви населення, які мали матеріальний достаток, вважалися контрреволюціонерами, з якими повинна була проводитися «непримиренна» боротьба. Власне, це завдання й вирішувалося в період із 1918 по 1937 роки у відповідних нормативно-правових документах, перш за все в Конституції УРСР, затвердженій третім з'їздом Рад УРСР 10–14 березня 1919 року. Основний Закон УРСР визначав, що цим правом могли скористатися лише всі трудящі, солдати, червоноармійці й матроси Червоного Флоту та всі громадяни, які втратили працездатність. Усі інші особи, які не входили до згаданих категорій, не мали права обирати й бути обраними депутатами. Ідентичний порядок обрання депутатів рад був визначений і в Конституції УРСР, прийнятій IX з'їздом Рад УРСР у 1929 році.

З 1968 року в Україні проводилися масштабні законотворчі роботи з розробки й прийняття законів про сільські, селищні, районні, міські, районні в місті та обласні ради депутатів трудящих. Основами для прийняття таких законів були відповідні нормативно-правові акти Союзу РСР – укази Президії Верховної Ради СРСР. Зокрема, ключовим актом був Указ Президії Верховної Ради СРСР від 08 квітня 1968 року «Про основні права та обов'язки сільських та селищних рад депутатів трудящих». Указом Президії Верховної Ради СРСР від 19 березня 1971 року «Про основні права й обов'язки міських і районних в містах рад депутатів трудящих» було визначено статус цих органів. Підставою для прийняття Верховною Радою УРСР Закону «Про районну раду депутатів трудящих Української РСР» став Указ Президії Верховної Ради СРСР від 19 березня 1971 року «Про основні права й обов'язки районних рад депутатів трудящих». Згідно з цими актами Верховною Радою Української РСР були прийняті відповідні закони, зокрема «Про сільську раду народних депутатів Української РСР» від 02 липня 1968 року (у редакції Закону від 13 грудня 1979 року); «Про селищну раду народних депутатів в Українській РСР» від 02 липня 1968 року (у редакції

Закону від 13 грудня 1979 року); «Про міську, районну в місті раду народних депутатів Української РСР» від 15 липня 1971 року (у редакції Закону від 13 грудня 1971 року); «Про районну раду народних депутатів Української РСР» від 15 липня 1971 року (у редакції Закону від 13 грудня 1979 року); «Про обласну раду народних депутатів» від 31 жовтня 1980 року (у редакції Указів Президії Верховної Ради УРСР від 31 жовтня 1980 року, від 04 червня 1989 року та 03 липня 1986 року). Пізніше до цих актів були внесені відповідні зміни й доповнення, обумовлені прийняттям нової Конституції СРСР та Конституції УРСР. Певне позитивне значення відіграли Конституція СРСР, прийнята Верховною Радою СРСР 07 жовтня 1977 року, й Конституція Української РСР, яку було прийнято Верховною Радою УРСР 20 квітня 1978 року, оскільки в них були закладені окремі положення майбутнього правового статусу місцевих рад. Зокрема, це стосується розділу VI «Місцеві органи державної влади й управління в Українській РСР» [152, с. 22–24; 164; 348]. Утім, великий обсяг законодавчих робіт у сфері розвитку місцевих рад народних депутатів не створював «критичної» нормативної маси для розвитку на їх основі самоврядних органів. У відповідному законодавстві йшлося про зміцнення виробничої основи системи рад, про наповнення їх діяльності комуністичною ідеологією тощо. Вони аж ніяк не конкурували із партійними органами, наділеними всією повнотою влади як у центрі, так і на місцях.

Тож, попри певні законодавчі вдосконалення, місцеві ради в умовах пізнього періоду існування СРСР (1960-1980-ті роки) були цілковито одержавлені й підконтрольні комуністичним партійним органам, а відтак не мали значення дійсно самоврядних органів. Одночасно радянські конституції і закони керувалися марксистсько-ленінськими положеннями про поєднання в місцевих радах нормотворчості й управління, усупереч існуючому в багатьох цивілізованих країнах світу принципу поділу влади, який чітко розділяв державну владу й місцеве самоврядування як владу територіальної

громади та створюваних нею представницьких органів місцевої влади, до складу яких на підставі місцевих виборів обиралися депутати відповідних місцевих рад.

Загалом же, період існування української радянської державності (1922–1991 роки) характеризувався тим, що саме Ради народних депутатів були єдиною системою органів державної влади, яка об'єднувала як вищі, так і місцеві (обласні, районні, міські, районні в містах, сільські та селищні) ради. Аналіз історичного досвіду роботи місцевих рад вказує на те, що системі рад не вдалося органічно об'єднати функції державного управління та місцевого самоврядування. В умовах функціонування надцентралізованої системи державного управління місцеві ради не були та й об'єктивно не могли бути органами місцевого самоврядування. Лише з переходом у період так званої «перебудови» у СРСР (1985–1991 роки) до курсу на поступову децентралізацію державної влади, роздержавлення та приватизацію у сфері економіки розпочалися глибокі процеси з повільної трансформації місцевих рад як органів державного управління у повноцінні органи місцевого самоврядування. По суті, ці процеси тривають у незалежній Україні і досі.

2.2 Конституційно-правовий досвід зарубіжних країн у здійсненні муніципальних реформ

Складність процесу муніципального реформування, неоднозначність його результатів і наслідків, незавершеність цієї реформи в сучасній Україні, а також слабкість теоретико-методологічних засад її проведення багато в чому обумовлені недостатнім рівнем осмислення й урахування наявного національного та зарубіжного досвіду проведення муніципальних реформ, виокремлення тих закономірностей, що мають конститутивний характер для вдалої реалізації такої реформи. Між тим, нині універсалізація та

транснаціоналізація муніципально-правових явищ об'єктивно зумовлює тісну залежність усіх муніципальних реформ, що здійснюються на національному ґрунті, від оптимального й раціонального врахування саме зарубіжного конституційно-правового досвіду у сфері їх організації та проведення, а також – його творчого поєднання з національним історико-правовим та політичним досвідом. Така закономірність ґрунтується на тому, що за нинішніх умов стрімкий розвиток муніципального права у сучасних демократіях, особливо у період після другої світової війни, викликав до життя тенденцію муніципалізації правових систем у різних країнах. Яскравим свідченням того є становлення системи муніципальних прав особи, механізмів їх гарантування та захисту, що виконують вагомую роль у процесах формування соціально-правової державності та громадянського суспільства [27, с. 79].

Проблематика з'ясування ключових параметрів зарубіжного, насамперед європейського конституційно-правового досвіду здійснення муніципальних реформ, які були б придатними для використання в сучасній Україні, була предметом досліджень низки як українських (Т. О. Астапова, О. В. Батанов, Д. С. Батракова, Ю. П. Битяк, О. М. Бориславська, О. В. Бровко, У. З. Ватаманюк-Зелінська, В. О. Величко, П. В. Ворона, В. П. Грובה, Т. В. Забейворота, Л. І. Ігнатенко, Н. В. Камінська, А. Ковальова, О. В. Козюра, Б. К. Копил, О. Д. Лазор, М. Лендсьєл, Е. Лижва, П. М. Любченко, А. В. Маринів, Ю. К. Маслов, О. О. Петришин, М. О. Петришина, В. В. Рильська, О. Рудницька, І. В. Ружецька, С. Г. Серьогіна, А. Ф. Ткачук, В. Л. Федоренко, О. М. Чернеженко, А. С. Чиркін, П. Б. Чернописький, І. П. Шелепницька, Ю. О. Шпак, О. О. Яцунська, так і зарубіжних (Л. М. Бакрадзе, Ю. В. Благов, Е. Ванас, Я. Гонцяж, Ж. Доменак, Я. Зелінські, В. В. Казаков, Дж. Кальцоні, Т. Кашмарек, А. Кжись, Е. Кірхнер, О. В. Кружков, М. Кулеша, С. Кульман, Ж. Марку, О. Оффердал, Ж. Л. Поже, К. Поллітт, Дж. Руано, Т. Я. Хабрієва,

С. Хеггрут, Г. Холліс, Т. Хорват, В. Хоффман-Мартіно, В. І. Чехаріна) учених, які аналізували його як у розрізі окремих країн, так і певних тенденцій згаданого реформування.

Як наголошують фахівці з муніципального права, феномен місцевого самоврядування вже розглядається як ключове явище сучасного конституціоналізму та універсальна форма реалізації практично всіх прав людини. Поряд з цим, наголошується на тому, що цей феномен виступає суттєвим чинником інтернаціоналізації національного та водночас – конституціоналізації міжнародного правопорядків [12; 23, с. 10; 54; 125].

За таких умов ретельне осмислення й уважне врахування наявного конституційно-правового досвіду муніципальних реформ стає невід'ємною складовою та підвалиною сучасної муніципальної реформи в Україні як у ціннісному, гносеологічному, так і в організаційному й інституційному аспектах. Адже, як показав досвід, попередні спроби реалізації муніципальної реформи в Україні, здійснювані подекуди поза європейським контекстом та європейським досвідом такого реформування, прирекли цю реформу на незавершеність, половинчастість отриманих результатів, багато в чому зумовили слабкість або стагнацію розвитку інституційних, організаційних, функціональних та фінансово-економічних засад місцевого самоврядування, вторинність зазначеного конституційно-правового інституту по відношенню до держави. При цьому, як слушно зауважив О. В. Батанов, Україна стала показовим прикладом системного ігнорування передового зарубіжного досвіду муніципального будівництва, що не могло не позначитися на перебігові й успішності сучасної муніципальної реформи в нашій державі [26, с. 90]. Часто реформаторські зусилля супроводжуються або завершуються спробами відновити попередні елементи муніципально-правового устрою, його окремі інституціональні чи функціональні елементи тощо, що вочевидь відбиває різні підходи (як концептуальні, так і практичні) до постановки і розв'язання ключових цілей і завдань нинішньої

муніципальної реформи. Відтак, окремі вітчизняні фахівці-муніципалісти (зокрема, О. В. Батанов), поруч з терміном «муніципальна реформа», застосовують поняття «муніципальна контрреформа» [24, с. 273], що, вочевидь, має не стільки науково-гносеологічний, скільки політико-ідеологічний зміст.

Тому використання зарубіжного досвіду у вітчизняній практиці є особливо актуальним. При цьому такій актуальній потребі вочевидь не корелює рівень поінформованості представників муніципальної влади з особливостями муніципальних реформ в інших державах, найперше – у масштабах ЄС.

Водночас, муніципальна реформа може бути вписана і в дещо ширший, аніж суто пострадянський, політико-правовий контекст, а саме – у контекст тих масштабних реформ місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади, що їх зазнають і країни традиційної, сталої демократії останнім часом [326, с. 169]. Зокрема, як відомо, масштабні реформи у сфері місцевого самоврядування протягом останніх десятиліть відбулися у Франції, Німеччині, Великій Британії, Швеції, Фінляндії, Нідерландах, країнах Вишеградської групи й Балтії, які яскраво засвідчили тенденції до універсалізації муніципального реформування, а також наявність багатьох концептуально подібних цілей і завдань такого реформування з огляду на спільність ціннісних (політико-ідеологічних) засад та базових демократичних настанов відповідних політико-правових змін.

Щоправда, передумови і причини муніципальних реформ у країнах традиційної (сталого) демократії та в країнах постсоціалістичного простору були концептуально відмінними, що не могло не позначитися також на завданнях цих реформ та на специфіці їх проведення.

На наш погляд, варто погодитися з висновком П. М. Любченка, що муніципальна реформа в європейських країнах здійснюється з різною інтенсивністю, в різних напрямках та з різною послідовністю, що

зумовлюється різними чинниками. При цьому кожна з європейських країн, природно, спирається на свій унікальний досвід організації місцевого самоврядування [163, с. 41]. Водночас головними завданнями такого реформування є всебічний розвиток місцевих ініціатив, підвищення ефективності місцевого управління, модернізація управлінської системи на місцевому рівні, наближення місцевого самоврядування до сфери задоволення щоденних (передусім господарських) потреб населення, забезпечення належної організації соціально-економічного розвитку відповідних територій [319, с. 216].

Так, на виконання рішень III-го Варшавського саміту голів урядів та керівників держав-членів Ради Європи було розроблено Європейську Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, що здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15–16 жовтня 2007 року) та була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 році.

Основними принципами Європейської Стратегії визначені такі: чесне проведення виборів, представництво та участь у вирішенні місцевих справ; чутливість; ефективність і результативність, у тому числі найбільш раціональне використання ресурсів; відкритість і прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність та спроможність; інновації та відкритість до змін; надійний фінансовий менеджмент; сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь у збереженні національної (місцевої) спадщини; права людини, культурна різноманітність та соціальне згуртування; підзвітність і відповідальність посадових осіб місцевої влади за свої дії [163, с. 41–42]. Як бачимо, у системі цих принципів вдало поєднані організаційні, правові та фінансові інструменти. Основна їх орієнтація – на кращі практики місцевого врядування, на забезпечення й відтворення місцевої спадщини з урахуванням

поєднання місцевих та загальнодержавних інтересів, потреб і пріоритетів сталого розвитку.

З цими позиціями наближені думки В. С. Куйбіди та В. В. Толкованова, які справедливо відзначають, що у більшості європейських країн найбільш важливими завданнями проведення муніципальних реформ були такі: надання більш якісних послуг громадянам, підвищення результативності діяльності органів місцевого самоврядування, наближення послуг до їх споживачів, досягнення прозорості дій місцевої публічної адміністрації, більш активне залучення громадян до прийняття рішень, консолідація бюджетної політики, розвиток ресурсної бази органів місцевого самоврядування [148; 288, с. 213].

Відтак, спільними ключовими елементами (напрямами) проведення муніципальних реформ у багатьох країнах Західної Європи стали: розширення повноважень місцевого самоврядування та його органів при одночасному зменшенні обсягів контролю з боку центрального державного апарату; посилення на місцевому рівні процесів дебюрократизації, дерегуляції, децентралізації та приватизації; посилення фінансової спроможності системи місцевого самоврядування; вдосконалення управління комунальним сектором економіки; посилення відкритості, публічності, здатності реагувати на потреби громадян та підзвітності органів місцевого самоврядування; реорганізація структури органів місцевого самоврядування [292, с. 36].

Найбільший для України практичний інтерес становить досвід проведення муніципальних реформ у країнах Центральної та Східної Європи, тобто постсоціалістичних країнах (Польща, Словаччина, Чехія, Угорщина, Румунія, Болгарія). Такий інтерес зумовлюється низкою обставин. По-перше, усі згадані країни, як і Україна, мають спільні і багато в чому близькі самоврядні традиції, що сягають корінням у середньовіччя. По-друге. Всі ці країни є унітарними державами, що зумовлює своєрідність «архітектури»

місцевого самоврядування. По-третє, ці країни до початку процесу демократичних перетворень, здійснюваних наприкінці ХХ ст., мали тривалий досвід панування адміністративно-командної системи, одержавлення системи органів місцевого самоврядування. По-четверте, муніципальні реформи в них відбувалися у досить складних політико-правових умовах, не стільки під впливом внутрішніх чинників, скільки під «тиском» таких впливових європейських міждержавних об'єднань як ОБСЄ, Рада Європи і особливо – Європейського Союзу, умовою членства в якому є приведення національного законодавства країн-кандидатів у відповідність до правових стандартів законодавства ЄС, у тому числі і у сфері муніципального розвитку [32, с. 4; 328, с. 72]. При цьому варто зазначити, що проекти самоврядних реформ у цих країнах були здебільшого розроблені на основі двох головних джерел: досвіду найбільш вдалих муніципальних реформ інших – здебільшого західноєвропейських держав, а також структури місцевого самоврядування та інших муніципально-правових інститутів, що функціонували в цих державах до встановлення тут прорадянських політичних режимів після закінчення Другої світової війни [41, с. 118; 42, с. 98–99].

Серед головних цілей реформи у постсоціалістичних країнах дослідники відносять децентралізацію, субсидіарність, розвиток самоврядності; впорядкування організації адміністрації територіальної системи; підвищення рівня ефективності діяльності державної адміністрації, налагодження функціонування системи надання публічних послуг; демократизацію системи управління публічними справами через встановлення політичних представництв територіальних спільнот, відповідальність за формування і реалізацію локальної та регіональної політики; оптимізацію системи публічних фінансів через передачу місцевому самоврядуванню відповідних коштів [42, с. 99–100; 343, с. 51;]. Однією з головних умов цих процесів традиційно вважається звільнення місцевого самоврядування від надлишку державного контролю і гарантування йому щонайбільшої автономії

функціонування, передусім у фінансовій сфері. При цьому, постсоціалістичні країни, «не маючи розвинутого громадянського суспільства, будують власні моделі місцевого самоврядування на основі доволі сильних державницьких традицій. Зокрема, держава контролює процес формування органів місцевого самоврядування на демократичних засадах» [55, с. 61].

На наш погляд, вирішальним чинником, що безпосередньо впливає на зміст та спрямованість муніципальних реформ, зокрема в межах нового та новітнього часу, є зміст та специфіка існуючих у конкретній державі моделей місцевого самоврядування. При цьому для кожної країни, де функціонує інститут місцевого самоврядування, його конкретна модель пов'язана у тому числі із історичним розвитком та типом правової системи, до якої належить держава. На підставі такого теоретико-правового підходу, наприклад, український учений В. І. Борденюк розрізняє англосаксонську та континентальну (романо-германську) моделі місцевого самоврядування [37, с. 178–179], російські дослідники В. О. Ачкасов і В. Є. Чиркін виокремлюють три базових моделі місцевого самоврядування: англосаксонську (США, Велика Британія, Канада, Австралія та ін.), романо-германську, або континентальну (Франція, Італія, Бельгія та ін.), та іберійську (Іспанія, Португалія, Бразилія та ін.) [10, с. 44]. У свою чергу, Н. В. Міхальова [182, с. 15–100], М. О. Ігнатюк [102, с. 24–27] і В. В. Пилін [256, с. 761–763] наголошують на трьох основних системах місцевого самоврядування (муніципальних системах) в зарубіжних країнах: англосаксонській (англійській), континентальній (французькій) та змішаній. Певною особливістю відзначається позиція М. В. Бутиріної [44] та В. О. Ясюнаса [338, с. 92; 339], які, окрім англосаксонської та континентальної, виокремлюють ще й німецьку модель, розуміючи останню як змішану чи гібридну. Водночас Н. А. Ємельянов [83, с. 10], В. В. Маклаков [167, с. 858–863], О. О. Незнамова [194, с. 79] і К. С. Шугріна [334, с. 399–400] виокремлюють чотири моделі місцевого

самоврядування: англійську (англосаксонську, американську); французьку (континентальну); змішану (гібридну) і радянську (систему рад). Обмежуючись аналізом європейських моделей місцевого самоврядування, німецькі вчені С. Кульман і Г. Вольман залежно від територіального поділу, історичного досвіду та політичних традицій у державі розподілили європейські країни на три моделі: північно-європейську, південно-європейську та гібридну [349]. Натомість польський учений З. Махельські на основі аналізу наукового доробку англійських і польських учених (зокрема, Дж. Лоухліна, П. Хендрікса, А. Ліндстрома, П. Свянєвіча) виокремлює південно-європейський, англосаксонський, німецький та нордичний (північно-європейський) типи місцевого самоврядування [351, с. 91]. Сучасні українські дослідники П. Ф. Гураль [68, с. 6], В. Л. Федоренко [295, с. 30] та О. М. Чернеженко [302] виокремлюють англо-американську, континентальну (європейську), іберійську, змішану (Німеччина, Австрія, Японія) і радянську (пострадянську) моделі місцевого самоврядування. О. Оффердал за способом розподілу владних ресурсів вирізняє три моделі місцевого управління – північноамериканську, південно-європейську і скандинавську (північноєвропейську) [202]

Не заперечуючи проти будь-яких деталізуючих класифікацій моделей місцевого самоврядування, ми все ж маємо критично підійти щодо ідеї віднесення до їх розряду так званої радянської моделі місцевого самоврядування, оскільки насправді в радянському (ширше – в соціалістичному) варіанті була реалізована специфічна модель місцевого управління, що заперечувала місцеве самоврядування як конституційно-правовий інститут. Відтак, ми поділяємо позицію П. М. Любченка, Т. Качмарєка та Н. М. Кондрацької в тому, що твердження про існування радянської моделі місцевого самоврядування є недостатньо коректними, оскільки радянська політико-правова доктрина і практика взагалі не визнавали самостійність місцевого самоврядування [124, с. 78; 165, с. 63; 329,

с. 161]. Отже, загалом, правомірність виокремлення так званої радянської моделі місцевого самоврядування, як і радянського конституціоналізму, викликає заперечення як гносеологічного, так і аксіологічного характеру.

З огляду на наведене, є сенс розглядати як базові три основні системи (моделі) місцевого самоврядування: англосаксонську (англійську), європейську континентальну (французьку) та іберійську (іспанську). Поряд із ними існує ціла низка змішаних (гібридних) і навіть особливих (унікальних) моделей місцевого самоврядування, котрі відображають діалектику процесів муніципального будівництва у сучасному світі [124, с. 79]. Відповідно, у межах цих моделей відбуваються муніципальні реформи, які можуть: 1) не зачепити існуючої моделі місцевого самоврядування; 2) можуть призвести до посилення гібридності моделі або й узагалі – 3) призвести до заміни однієї моделі іншою (що, вочевидь, є рідкісним випадком). Зрозуміло, що збереження, модифікація існуючої в конкретній країні моделі місцевого самоврядування або ж заміна такої моделі принципово іншою засвідчують глибину реформаторських кроків у напрямі муніципально-правового розвитку, що має важливе значення також і для суміжних конституційно-правових проблем розвитку – реформування адміністративно-територіального устрою, державного устрою, державного управління на місцях, співвідношення державного та муніципального управління тощо.

Важливо також акцентувати увагу на тому, що наявні моделі місцевого самоврядування у різних країнах не є сталими величинами, назавжди й задалегідь визначеними й незмінними «аксіомами» муніципально-правового розвитку. Тому муніципальна реформа є не лише суб'єктивно усвідомленою потребою ініціаторів її здійснення, але і об'єктивною константою сучасного етапу муніципального розвитку переважної більшості країн світу. При цьому ключовими політико-правовими умовами цих реформ виступають децентралізація, демократизація, субсидіарність та запровадження ринкових механізмів на рівні місцевого господарства.

Інше важливе застереження, що має концептуально важливий характер для наукового тлумачення муніципальної реформи як правового феномену, властивого різним країнам, стосується порівняння передусім основних – англосаксонської та континентальної – моделей місцевого самоврядування. Таке порівняння, зокрема, дозволяє зробити висновок, що в демократичних країнах відмінності між цими моделями не мають принципового характеру. Більше того, спостерігається певне зближення цих моделей у межах конкретних країн. З цією метою ще у 1970–80-х роках в ряді європейських країн були здійснені практично синхронні, хоч і продиктовані дещо різними умовами й обставинами, муніципальні реформи (Велика Британія, Франція, ФРН та ін.). Вони відбивали загальний курс цих держав на модернізацію системи місцевого самоврядування в цілях пристосування його до умов глобалізації. Зрештою, муніципальні реформи, проведені наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст., усунули численні архаїзми в організації місцевого самоврядування, суттєво оптимізували діяльність самоврядних органів, їх взаємодію з інститутами громадянського суспільства та місцевим населенням, зумовили істотне скорочення асигнувань центральної влади на потреби місцевих органів, пов'язаних з утриманням різних соціальних служб, тощо [322, с. 112].

Попри це, досі незавершеними є пошуки оптимального практичного втілення ключових вимог «концепції максимальної самостійності територій і самоврядування шляхом повного конституційного визначення компетенції органів самоврядування щодо надання їм владних повноважень для використання соціально-політичного та економічного потенціалу територіальних громад у суспільстві, поєднання інтересів населення з державними інтересами з урахуванням міжнародно-правових документів локальної демократії» [53, с. 345]. Адже система місцевого самоврядування була і залишається, за висловом Ю. В. Георгієвського, ключовим «бар'єром проти надмірної централізації» [53, с. 345].

Як показав досвід муніципального реформування в багатьох країнах, важливою умовою цілеспрямованого та зваженого реформування є визначення мети, критеріїв, умов та поетапності проведення реформи. Зокрема, в ряді країн проведення такої реформи передбачало суттєве укрупнення муніципалітетів.

Іншою важливою тенденцією муніципального реформування у країнах Європи стало поступове утвердження, поряд з низовим, базовим рівнем місцевого самоврядування, також і регіонального самоврядування, що особливо увиразнилося після Другої світової війни [41, с. 181]. Стало дедалі очевиднішим, що надмірний централізм не тільки не посилює державу в цілому, але й може призвести до падіння її дієздатності. Тому утвердження регіонального самоврядування в більшості європейських країн стає принципом європейської муніципальної політики. Додатковим поштовхом для відповідного напрямку муніципального реформування стало прийняття Європейської хартії регіонального самоврядування, яка, починаючи з 1997 року, прямо стимулювала відповідні реформаторські кроки країн – учасниць ЄС.

Показовим прикладом у цьому відношенні була Польща, яка для того, щоб мати право на вступ до ЄС, запровадила у 1998 році самоврядування на рівні воєводств та повітів [37, с. 185]. З утвердженням регіонального самоврядування безпосередньо пов'язується також поступове падіння ролі та значення інституту префектів (чи аналогічних йому) в багатьох західних країнах. Так, система префектів у 1970-х роках була скасована у Норвегії, Фінляндії та Данії, де їхні обов'язки перейняли на себе окружні ради. Значно послабився статус префектів мірою муніципального реформування в Італії, а в країнах, де позиції префектів є традиційно міцними (Франція, Швеція), спостерігається певне напруження у відносинах між префектами та органами регіонального самоврядування, хоч і там система префектів збалансована

прямо обраними населенням органами регіонального самоврядування [37, с. 204].

Своєрідність муніципальних реформ у багатьох європейських країнах обумовлена особливостями залученості спеціально уповноважених органів державної влади, що відповідають за організацію та втілення в життя таких реформ. Так, залежно від такої залученості можна виокремити кілька моделей муніципальних реформ, умовно назвавши їх так: 1) моноцентрична профільна (розробкою і впровадженням реформи опікується спеціально створений центральний орган виконавчої влади, зокрема, на кшталт міністерства регіонального розвитку (Велика Британія, Італія, Франція, Болгарія, Чехія та ін.), або спеціальні агенції (Франція, країни Центральної та Східної Європи, окрім Польщі); 2) непрофільна (розробкою і впровадженням реформи опікується певний непрофільний центральний орган виконавчої влади (наприклад, міністерство економіки або міністерство внутрішніх справ) (Польща, Словаччина, Естонія та ін.) [32, с. 5; 341, с. 106]; 3) поліцентрична непрофільна (до процесу реалізації муніципальної реформи залучається декілька галузевих міністерств, які опікуються питаннями економічного розвитку, соціального захисту, транспорту, екології тощо (Швеція, Данія). Зауважимо, що, з огляду на таку строкатість виокремлених моделей, можна твердити про нетотожність інституційних підходів, застосовуваних у конкретних країнах для проведення та реалізації муніципальної реформи. По-різному також складаються умови та особливості співпраці відповідних державних органів, відповідальних за реалізацію муніципальної реформи, із самоврядними структурами. Ці чинники помітно впливають як на перебіг, так і на результативність відповідних реформ, дозволяючи по-різному враховувати місцеві та регіональні потреби й інтереси населення [32, с. 5–6; 314, с. 73].

Накопичений у країнах Європи досвід у проведенні муніципальної реформи дозволяє зробити ряд висновків, які можуть стосуватися України.

По-перше, започаткування і розвиток такої реформи та її результативність залежать від обраної на озброєння стратегії реформування вищих органів державної влади. Останні можуть або стимулювати муніципальну реформу в бажаному напрямі, або ж, навпаки, гальмувати її проведення або й вдаватися до певних контрреформ.

По-друге, бажано, аби у структурі державного апарату був створений своєрідний центр проведення реформи – чи то у вигляді окремого органу чи шляхом покладення відповідних повноважень на вже існуючі центральні органи влади. Такий центр, природно, повинен бути забезпечений належними фінансовими, інтелектуальними та іншими засобами задля успішної реалізації муніципальної реформи.

По-третє, важливою є узгодженість стратегії реформування із внутрішніми потребами реформування, так і із зовнішніми стандартами реалізації муніципальних реформ країн, що намагаються інтегруватися в Європейське співтовариство. Вагомою є експертна, інтелектуальна та й фінансова підтримка муніципальних реформ з боку ЄС.

По-четверте, важливим є забезпечення узгодженості позицій всіх суб'єктів реформування в ході здійснення відповідних практичних кроків, зокрема, як на етапі вироблення, так і реалізації муніципальної реформи.

По-п'яте, має бути незаперечним додержання в ході такої реформи як місцевих, так і загальнодержавних потреб та інтересів, вироблення дієвих компромісних підходів до закріплення результатів муніципального реформування, забезпечення підтримки реформи з боку громадськості, самоврядних структур та органів влади.

Резюмуючи вищенаведені тенденції та особливості проведення муніципальних реформ, авторка дійшла таких висновків.

1. Для більшості європейських держав важливою тенденцією конституційно-правового розвитку є муніципальне реформування, яке стає дедалі більш вагомим напрямком конституційно-правової модернізації

суспільства та держави. Мірою накопичення муніципально-правового досвіду, зміцнення доктрини муніципалізму та практики муніципального будівництва ця реформа з часом охоплює дедалі ширші сегменти організації та функціонування публічної муніципальної влади, а також – практично всю системно-структурну організацію місцевого самоврядування конкретних країн. Таке реформування, за висловом С. Г. Серьогіної, є своєрідним продовженням дифузії публічної влади на місцевому рівні її територіальної організації, що знаходить свій вияв у створенні, розширенні, зміні функцій і повноважень муніципальних самоврядних органів, поступове поширення самоврядних засад на регіональний рівень здійснення публічної влади [274, с. 8].

2. Муніципальні реформи відбуваються на тлі інтеграційних процесів на європейському континенті, а також чітко вираженої тенденції щодо зближення правових систем у рамках Європейського співтовариства [274, с. 8]. Це дозволяє багатьом вітчизняним і зарубіжним дослідникам обґрунтовувати наявність виразної тенденції до формування, попри відмінності моделей місцевого самоврядування, європейської системи місцевого самоврядування, базованої на спільних політико-правових цінностях муніципалізму й конституціоналізму, в якій керівна роль належить внутрішньосистемним нормативним актам, прийнятим відповідними наддержавними органами ЄС (Європарламентом, Європейською радою тощо). Зокрема, в рамках ЄС ключовим чинником формування демократичної системи місцевого самоврядування виступає Європейська хартія місцевого самоврядування.

3. Муніципальна реформа виявляється тісно пов'язаною з тенденціями регіоналізації та переважно такою, що супроводжується зміцненням конституційно-правового статусу, розширенням повноважень та ресурсів регіональних самоврядних органів тощо.

4. Складовою частиною муніципальних реформ часто виступає й удосконалення адміністративно-територіального устрою країни у напрямку оптимізації існуючої системи адміністративно-територіальних одиниць. Досвід муніципального реформування європейських країн переконливо вказує на те, що важливим напрямком такого реформування є укрупнення територіальних муніципальних утворень (наприклад, утворення міських метропольних зон у головних міських агломераціях [326, с. 292]).

5. У західноєвропейській муніципальній доктрині й практиці дедалі більшого поширення набувають нові тенденції взаємовідносин між державою і місцевим самоврядуванням, що характеризуються «приматом місцевого самоврядування» (Ю. В. Георгієвський [53, с. 341]), бажанням та спроможністю держави до самообмеження (А. С. Чіркін [304, с. 106]) та поступовим перерозподілом публічно-владної компетенції на користь системи самоврядних органів, що зумовлює подальше наближення місцевого самоврядування до населення, до вирішення всього комплексу питань місцевого значення, зростання інституційної і функціональної автономії всієї системи самоврядних органів, а також їх відповідальності.

6. Здійснення муніципальних реформ відзначається високою динамікою та значною інтенсифікацією законодавчих робіт у сфері правового врегулювання питань організації та функціонування системи місцевого самоврядування, та позначається у результатах діяльності держав, що мають здебільшого характер нових конституційних та/або законодавчих актів (сюди ж треба віднести і так звані квазізакони – декрети уряду, що мають формально юридично рівну із законами юридичну силу). У ході таких реформ концептуальних змін зазнає роль та значення місцевої самоврядної влади в системі державного управління суспільством.

7. Актуальними трендами цієї реформи залишаються також питання нормативного симулювання розширення громадської участі в управлінні місцевими справами, диверсифікації цих питань, залучення зовнішніх

механізмів аутсорсингу до реалізації комунальних проектів, зміцнення фінансово-економічної основи місцевого самоврядування, удосконалення міжмуніципального співробітництва, посилення засад контролю та відповідальності в муніципально-правових відносинах тощо. Зазначене підтверджує тенденцію до поглиблення в результаті муніципальних реформ муніципалізації публічно-владних повноважень, дедалі більшої передачі їх саме на муніципальний рівень здійснення публічної влади.

8. Попри умови євроінтеграції та глобалізації, що зумовлюють консолідацію реформаторських зусиль, кожна з держав, що проводить муніципальні реформи, прагне до творчого поєднання загальноєвропейських муніципально-правових цінностей і практики із власними здобутками у сфері розвитку місцевого самоврядування. Багато в чому саме такий своєрідний муніципально-правовий «синтез» виступає запорукою успішності муніципальних реформ та досягнення поставлених перед ними цілей.

На наш погляд, щодо муніципальної реформи в Угорщині 2010–2012 років можна застосувати термін «муніципальна контрреформа», адже фактично відбулося проведення до більш централізованої системи управління місцевими справами, а органи місцевого самоврядування зазнають значного «одержавлення», що не може не викликати критику з боку європейських структур. Нині органи місцевого самоврядування Угорщини «є продовженням органів державної влади на місцях, що не відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування» [42, с. 192].

Не заглиблюючись у зміст та спрямованість муніципальних реформ в інших країнах Європи, не можна не помітити, що навіть і в наведених прикладах присутня значна поліваріантність як спрямованості, так і наслідків проведених муніципальних реформ, які вочевидь не можуть бути резюмовані або зведені до якогось одного спільного «знаменника». Зокрема, угорський приклад муніципального реформування засвідчує можливість своєрідного конституційно-правового «реверсу» у поступальному розвитку місцевого

самоврядування в умовах домінування централізаторських підходів до розвитку муніципальних структур з боку центральної державної влади, що виступає найчастіше як ініціатором, так і провідником (суб'єктом реалізації) відповідних реформаторських заходів.

Безумовними перевагами муніципальних реформ, розглянутих вище, стали: певна інтенсифікація (у країнах традиційної демократії) або стимулювання (у країнах постсоціалістичного табору) розвитку структур громадянського суспільства; розкріпачення місцевої ініціативи й розширення форм залученості населення до вирішення місцевих справ; оптимізація розподілу місцевих бюджетних ресурсів з метою вирішення нагальних потреб територіальних громад; поліпшення умов та порядку управління комунальною власністю, що стала запорукою успішного розвитку місцевого самоврядування; оптимізація умов розвитку місцевого господарства; сприяння розвитку економіки і стратегічному плануванню в межах суб'єктів місцевого самоврядування; підвищення відповідальності самоврядних органів за результати своєї діяльності тощо. Норвезький дослідник О. Оффердал наполягає на таких наслідках муніципальних реформ у країнах Європи, як «зміна політичної і адміністративної муніципальної культури, більша відкритість до сприйняття гнучких моделей організації муніципального управління» [201, с. 163].

З нашої точки зору, зазначені реформи досі продовжують відігравати помітну роль у подальшій муніципалізації публічної влади, сприяють розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращанню якості надання публічних послуг, консолідації суспільства, оптимізації централізму та децентралізації у територіальному розвитку, вирівнюванню існуючих диспропорцій регіонального розвитку, а також – вирішенню багатьох економічних, правових, політичних, етнічних проблем місцевого характеру.

Проте не менш помітними є і певні недоліки, виявлені в ході проведення муніципальних реформ та в їх результатах, до яких найчастіше відносять

такі, як: розбалансування загальнодержавного та місцевого рівнів економічного й соціального розвитку; зниження рівня координації виконання самоврядними органами делегованих повноважень; гальмування реалізації державних програм на тлі надання більшого значення місцевим пріоритетам; намагання центральних органів влади уникнути відповідальності за надання адміністративних послуг населенню, переклавши їх на плечі самоврядних структур; неузгодженість обсягу наданих самоврядним органам повноважень із ресурсами для їх виконання; хиткість результатів муніципальних реформ, можливість згортання або перегляду їх наслідків залежно від політичної кон'юнктури [97].

Із точки зору А. С. Чіркїна, з урахуванням досвіду муніципальних реформ у Польщі, Угорщині та Чехії доцільно утримуватись від спроб октроювання місцевого самоврядування державою, проводити реформи системно і швидко; в процесі децентралізації не переобтяжувати органи місцевого самоврядування «чужорідними» повноваженнями; здійснювати реформу правових основ місцевого самоврядування системно, на всіх трьох рівнях – конституційному, законодавчому і підзаконному; у процесі реформування обов'язково враховувати економічні, громадсько-політичні, демографічні, національно-культурні та інші особливості відповідної території; уникати зайвого укрупнення базової ланки місцевого самоврядування [304, с. 7]. Принципово не заперечуючи проти концептуальної цінності наведених роздумів, вважаємо за доцільне доповнити їх також акцентуванням на тому, що ступінь успішності при здійсненні муніципальних реформ залежить не стільки від рівня опрацьованості конкретних законодавчих кроків, але і від рівня системності реформаторських заходів, їх підкріплення соціальними, правовими, політичними, економічними й іншими гарантіями та належним ресурсним забезпеченням; відповідності законодавчих заходів конституційним засадам місцевого самоврядування; врешті-решт, і від суб'єктивного утримання

державних органів у рамках концепції «держави, що самообмежується», тощо.

Видається, що багатоманітний за змістом і спрямованістю та неоднозначний за наслідками і подальшими політико-правовими перспективами досвід проведення муніципальних реформ у різних країнах Європи дедалі більше розкриває специфіку конституційно-правового регулювання відповідних процесів, збагачує механізм їх регулювання, вказує на позитивні та негативні сторони (прояви) реформаторської діяльності суб'єктів ініціювання та здійснення таких реформ, увиразнює динаміку і співвідношення суспільних верств, що становлять опору таким реформам, окреслює перспективність відповідних реформаторських кроків тощо.

Висновки до Розділу 2

1. Дослідження історико-правових особливостей підготовки, здійснення та контролю за реалізацією муніципальних реформ у контексті державно-правового розвитку України засвідчує, що такі реформи зазвичай: обумовлюються закономірностями становлення, функціонування і розвитку місцевого самоврядування як закономірного і невід'ємного соціального явища в суспільній еволюції; уособлюють розвиток демократичного потенціалу місцевого самоврядування, сприяють розкриттю й використанню його внутрішніх ресурсів; позначають тренд щодо поступового підвищення інституційної спроможності суспільства до самоорганізації в умовах соціальної неоднорідності та системно-структурної організації публічної влади в соціумі; мають суспільно зумовлений, політико-правовий, зокрема публічно-правовий, характер; суттєво впливають на муніципалізацію суспільного життя як об'єктивну тенденцію соціального розвитку; відображають відповідні об'єктивні домінуючі суспільні потреби та фіксують

ставлення центральної державної влади до пошуку й вибору оптимальних, за тих чи інших конкретних суспільно-історичних умов, способів поєднання (сполучення, взаємодії) державної влади з місцевим самоврядуванням.

2. Історико-правовий екскурс реформ місцевого самоврядування свідчить, що ключовим моментом, значимим у контексті нашого дослідження, є розмежування власне дореформеного та реформаційного періодів розвитку місцевого самоврядування в історії України. Якщо перший період протікав спонтанно, поза цілеспрямованими кроками з боку державної влади у напрямі розвитку інституту місцевого самоврядування, то другий етап пов'язується саме з цілеспрямованими та упорядкованими правовими нормами, здебільшого конституційно-правового характеру, щодо формування місцевого самоврядування внаслідок реформ кінця XVIII – початку XIX ст., що пов'язували перехід суспільства до індустріальної фази розвитку. Зрештою, лише з середини XIX ст. місцеве управління у багатьох країнах, що не пов'язувалося з діяльністю виключно державних органів, стало пов'язуватися з місцевим самоврядуванням.

3. Визначальними етапами муніципально-правового розвитку в історії місцевого самоврядування в Україні дореформеного періоду слід вважати такі: 1) виникнення й розвиток територіальної громади як базового рівня здійснення місцевого самоврядування у додержавний період та під час існування Київської Русі (до середини XIII ст.); 2) надання українським містам магдебурзького права у межах Великого Князівства Литовського, а потім – Речі Посполитої протягом XIV–XVI ст.; 3) юридизація міського самоврядування у формі вйтівства у Литовських статутах (1529, 1566, 1588 років), якими були легалізовані міські віча; 4) формування особливих типів міського самоврядування за доби Української козацької держави (середина XVII – початок XVIII ст.): а) міста, які користувалися магдебурзьким правом; б) міста, які управлялись ратушами; в) малі міста і містечка без окремого постійного органу управління, в яких самоврядування

здійснювалось за принципом сільських громад (через обрання вйта або/чи отамана і урядування здійснювалось згідно звичаєвого права).

4. У межах реформаторської муніципально-правової парадигми слід виокремити такі муніципальні реформи на теренах України, що хронологічно охоплюються кінцем XVIII – початком XX ст.: 1) міська реформа в підросійській Україні 1785 року; 2) селянська, земська та міська реформи в підросійській Україні 1860–1890-х років та муніципальні реформи 1860 і 1890х років в Австро-Угорщині, до якої входила Галичина і Буковина; 3)столипінська муніципальна реформа в підросійській Україні на початку XX ст.; 4) реформи місцевого самоврядування у період Української Центральної Ради, Гетьманату та Директорії (1917–1920 роки). У цей період були продемонстровані різні форми і методи правового регулювання моделі місцевого самоврядування в Україні, що відповідало історично визначеним етапам його розвитку та сприяло його модернізації відповідно до потреб суспільної самоорганізації та державного управління; суттєво різним був стан реалізованості цих реформ; різними для української державності були їх наслідки. Так чи інакше здійснення муніципальних реформ в Україні того періоду ґрунтувалося як на попередньому національному правовому досвіді організації самоврядних інституцій, так і на певних запозиченнях елементів зарубіжного муніципально-правового досвіду.

5. Своєрідності муніципальним реформам в Україні до початку XX ст. надавали такі риси: 1) спроба поєднати державне регулювання місцевого самоврядування із збереженням засад звичаєвого права, особливо на селі; 2) нетривкість муніципальних реформ, їх половинчастість і незавершеність, їх «верхівковий» характер; 3) узалежнення таких реформ від загальних підходів до організації публічної влади в умовах частої відсутності власної державності в Україні, що спричиняло ефект «накидання», нав'язування самоврядних моделей чи окремих їх елементів; 4) згортання самоврядних тенденцій внаслідок централізаторської політики Російської імперії, що

позначило інституційний дисконтинуїтет розвитку місцевого самоврядування в Україні. Зазначений дисконтинуїтет був притаманний також радянському періодові державного будівництва в Україні, під час якого інститут місцевого самоврядування був елімінований з конституційно-правової теорії і практики державного будівництва та заперечувався офіційною партійно-державною владою з політико-ідеологічних міркувань.

6. Для переважної більшості європейських держав характерною тенденцією новітнього (повоєнного) конституційно-правового розвитку є муніципальне реформування, яке стає дедалі більш вагомим напрямком конституційно-правової модернізації суспільства та держави. Мірою накопичення муніципально-правового досвіду, зміцнення доктрини муніципалізму та практики муніципального будівництва ця реформа з часом охоплює дедалі ширші сегменти організації та функціонування публічної муніципальної влади, а також – практично всю системно-структурну організацію місцевого самоврядування конкретних країн.

7. Муніципальні реформи відбуваються на тлі масштабних інтеграційних процесів на європейському континенті. Це дозволяє багатьом вітчизняним і зарубіжним дослідникам обґрунтовувати наявність виразної тенденції до формування, попри відмінності моделей місцевого самоврядування, європейської системи місцевого самоврядування, базованої на спільних політико-правових цінностях муніципалізму й конституціоналізму, в якій керівна роль належить внутрішньосистемним нормативним актам, прийнятим відповідними наддержавними органами ЄС (Європарламентом, Європейською радою тощо).

8. Муніципальна реформа виявляється тісно пов'язаною з тенденціями регіоналізації та переважно такою, що супроводжується зміцненням конституційно-правового статусу, розширенням повноважень та ресурсів регіональних самоврядних органів тощо.

9. Складовою частиною муніципальних реформ часто виступає й удосконалення адміністративно-територіального устрою країни у напрямку оптимізації існуючої системи адміністративно-територіальних одиниць. Наявний досвід муніципального реформування зарубіжних країн свідчить, що важливим напрямком такого реформування є укрупнення муніципальних територіальних утворень.

10. У західноєвропейській муніципальній доктрині й практиці дедалі більшого поширення набувають нові тенденції взаємовідносин між державою і місцевим самоврядуванням, що характеризуються приматом місцевого самоврядування, бажанням та спроможністю держави до самообмеження та поступовим перерозподілом публічно-владної компетенції на користь системи самоврядних органів, що зумовлює подальше наближення місцевого самоврядування до населення, до вирішення всього комплексу питань місцевого значення, зростання інституційної і функціональної автономії всієї системи самоврядних органів, а також їх відповідальності.

11. Муніципальні реформи можуть проводитися як на конституційному, так і на законодавчому рівні – за умови незмінності конституційної моделі місцевого самоврядування. Водночас у разі конституціоналізації муніципального реформування останнє набуває як більшої глибини, так і вищого рівня легітимації в суспільстві. Своєрідність конституційного та законодавчого закріплення новацій у системі місцевого самоврядування у країнах Європи безпосередньо зумовлена чільними нормативними документами, обов'язковими для врахування в національних законодавствах, зокрема такими, як Європейська Хартія місцевого самоврядування.

12. Ключовими перевагами муніципальних реформ у Європі стали: певна інтенсифікація (у країнах традиційної демократії) або стимулювання (у країнах постсоціалістичного табору) розвитку структур громадянського суспільства; розкріпачення місцевої ініціативи, збільшення форм залучення

місцевого населення до розв'язання проблем місцевого значення; оптимізація розподілу місцевих бюджетних ресурсів з метою вирішення нагальних потреб територіальних громад; поліпшення умов та порядку управління комунальною власністю, що стала запорукою успішного розвитку місцевого самоврядування; оптимізація умов розвитку місцевого господарства; сприяння розвитку економіки і стратегічному плануванню в межах суб'єктів місцевого самоврядування; підвищення якості надання адміністративних послуг та їх наближення до місцевого населення; посилення підзвітності та відповідальності самоврядних органів за результати своєї діяльності тощо.

11. У муніципальних реформах у країнах Європи присутня значна поліваріантність як спрямованості, так і наслідків цих реформ, які не можуть бути зведені до якогось одного спільного «знаменника». Зокрема, угорський приклад муніципального реформування засвідчує можливість своєрідного конституційно-правового «реверсу» у поступальному розвитку місцевого самоврядування в умовах домінування централізаторських підходів до розвитку муніципальних структур з боку центральної державної влади, що виступає найчастіше як ініціатором, так і провідником (суб'єктом реалізації) відповідних реформаторських заходів.

РОЗДІЛ 3

МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

3.1 Основні етапи та особливості здійснення сучасної муніципальної реформи в Україні

Як уже зазначалося в попередньому розділі, у Радянському Союзі було створено чітку централізовану управлінську вертикаль, яка не передбачала надання місцевим органам влади повноважень, які б мали ознаки незалежності цих органів від центральної влади. І хоча радянська влада всіляко намагалася представити перед країнами Заходу місцеві ради як органи місцевого самоврядування, вони були лише ланкою загальної управлінської вертикалі із чітким підпорядкуванням радам вищого рівня. В умовах кризи радянського ладу наприкінці 1980-х років тогочасна владна верхівка поступово почала переорієнтовуватися на співпрацю зі США й країнами Західної Європи, у тому числі й запозичуючи їхні окремі управлінські елементи та ринкові механізми в економіці. Як наслідок, у сфері місцевого управління також було прийнято рішення запровадити інститут місцевого самоврядування.

Фактично, як справедливо зауважує І. М. Мищак [184, с. 82], реформа місцевого самоврядування й запровадження муніципальних інституцій в Україні були започатковані в період суверенізації України на хвилі демократичних змін кінця 1980-х років з ухваленням 07 грудня 1990 року Верховною Радою тоді ще Української РСР Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування» [237]. Відповідно до статті 1 цього Закону місцеве самоврядування в Україні визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або

через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах конституції та законів і власної фінансово-економічної бази. Закон також встановлював систему місцевого самоврядування (стаття 2), до якої було включено сільські, селищні, міські ради народних депутатів та їх органи, інші форми територіальної самоорганізації громадян (громадські комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети і форми безпосереднього волевиявлення населення – місцеві референдуми, загальні збори (сходи) громадян). Крім того, складовою частиною міського самоврядування визнавалися районні в містах ради народних депутатів, районні і обласні ради народних депутатів, місцеві референдуми в межах території району, області, інші форми самоорганізації громадян районів і областей. Тобто, на той час не було ні чіткого розуміння складових елементів системи місцевого самоврядування, як і не взято до уваги зарубіжний досвід щодо цих складових.

Так само «розмитими» були й повноваження органів місцевого самоврядування. Так, відповідно до Закону до функцій місцевих рад було віднесено самостійно вирішувати питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян, які проживають на їх території, та державних інтересів, забезпечувати виконання Конституції та законів України, комплексний соціально-економічний розвиток на своїй території, здійснювати керівництво підприємствами (об'єднаннями), організаціями й установами, які є їх комунальною власністю. Тобто, на органи місцевого самоврядування було покладено і функції органів державної влади.

Новацією Закону стало запровадження поняття місцевих бюджетів, які не включаються до Державного бюджету України, та гарантії їх розроблення, затвердження і виконання сільськими, селищними, міськими (крім Київської і Севастопольської міських) радами народних депутатів у межах своєї

компетенції. У Законі також містилася пряма заборона на втручання державних органів у процес розроблення, затвердження і виконання бюджетів місцевого самоврядування (стаття 10).

Органи місцевого самоврядування відповідно до частини першої статті 12 Закону отримали повноваження самостійно: визначати напрями використання коштів своїх бюджетів, витратити бюджетні кошти; збільшувати в межах наявних у них коштів норми видатків на утримання житлово-комунального господарства, закладів охорони здоров'я, соціального забезпечення, народної освіти, культури, фізкультури і спорту, органів внутрішніх справ, охорони природи, визначати додаткові пільги й допомогу при поданні допомоги окремим категоріям населення; встановлювати розмір видатків на утримання створюваних ними органів управління [324, с. 219]. Також, згідно з частиною другою цієї самої статті, доходи, додатково одержані при виконанні бюджетів місцевого самоврядування, а також суми перевищення доходів над видатками, що утворюються в результаті перевиконання доходів або економії у видатках, залишалися в розпорядженні органів місцевого самоврядування, не підлягали вилученню і використовувалися за їх розсудом.

Таким чином, ухвалення Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування» заклало підґрунтя для формування системи органів місцевого самоврядування, відокремлення їх функцій від функцій органів державної влади та закріплення за ними повноважень щодо підготовки, затвердження і виконання (крім міст Києва і Севастополя, районного й обласного рівня) місцевих бюджетів. Як наголошують українські фахівці у сфері місцевого самоврядування В. В. Кравченко та М. В. Пітцик, прийняття цього Закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради (які на той час ще входили до єдиної системи

органів державної влади) всіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування [142].

Разом із тим, ключовою ознакою збереження радянської управлінської моделі була відсутність незалежності органів місцевого самоврядування, оскільки й надалі продовжувала діяти управлінська вертикаль, в якій органи вищого рівня могли скасовувати рішення органів нижчого рівня.

Ситуацію суттєво не змінили й подальші зміни, зокрема ухвалення 26 березня 1992 року нової редакції Закону, - «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [222].

Відповідно до статті 2 Закону система місцевого самоврядування включала сільські, селищні, міські ради народних депутатів та їх органи, інші форми територіальної самоорганізації громадян і форми безпосереднього волевиявлення населення – місцеві референдуми, загальні збори громадян. Районні в містах ради народних депутатів були включені до міського самоврядування. Водночас систему регіонального самоврядування склали районні й обласні ради народних депутатів, місцеві референдуми в межах території району, області, інші форми самоорганізації громадян районів і областей. Відповідно до Закону фінансово-економічну базу місцевого та регіонального самоврядування склали: природні ресурси; місцеве господарство, комунальна власність, яка служить джерелом одержання доходів самоврядування і задоволення соціально-економічних потреб населення відповідної території; фінансові ресурси, що складаються з бюджетних і позабюджетних коштів, валютних фондів рад народних депутатів та інших органів самоврядування.

Разом із тим, установлена Законом 1992 року система поділу на місцеве та регіональне самоврядування так і не прижилася в Україні. Вже в Законі «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 03 лютого

1994 року до органів місцевого самоврядування в Україні було віднесено сільські, селищні, районні, міські, районні у містах і обласні ради (стаття 1). У Законі «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» було вирішено ще одну колізію, яка існувала в законодавстві як рудимент радянської системи – відхід від поєднання в органах місцевого самоврядування функцій місцевого самоврядування і державної влади. Відповідно до частини другої статті 1 «голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад та очолювані ними виконавчі комітети у порядку і в межах, визначених законом, здійснюють делеговані їм повноваження державної виконавчої влади».

Тим самим було встановлено, що вони вже не є органами державної влади. Водночас була норма про те, що «голова сільської, селищної, міської, районної і обласної ради обирається безпосередньо населенням. Голова ради за посадою очолює виконавчий комітет відповідної ради» (частина перша статті 3).

При цьому «заступник голови ради обирається радою з числа депутатів цієї ради за поданням її голови і за посадою входить до складу виконавчого комітету ради, в разі відсутності голови ради здійснює його повноваження». Залишалися чинними й деякі інші, так звані радянські норми, які нівелювали принцип незалежності місцевого самоврядування.

Зокрема, згідно зі статтею 4 Закону «голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад та очолювані ними виконавчі комітети підзвітні і підконтрольні відповідним радам. Водночас із питань здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади вони були підпорядковані Кабінету Міністрів України, а також голові і виконавчому комітету ради вищого рівня».

Крім того, відповідно до статті 5 Закону рішення рад, які суперечать законодавству або прийняті з порушенням передбаченої законом процедури, скасовуються: обласних, районних, міських (міст республіканського і обласного підпорядкування), районних у містах рад – Верховною Радою України; міських (міст районного підпорядкування), селищних і сільських рад – місцевою радою вищого рівня.

Так само згідно зі статтею 6 повноваження голови ради, її виконавчого комітету можуть бути припинені достроково у разі порушення ними Конституції та законів України, інших актів законодавчої і виконавчої влади рішенням Верховної Ради України за поданням Президента України, Кабінету Міністрів України, відповідної ради або ради вищого рівня. Тобто, як і в попередніх законодавчих актах, продовжувала існувати фактично радянська вертикаль влади [250].

Слід відзначити, що заплутаність і численні зміни законодавства щодо розподілу повноважень між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування були пов'язані і з протистоянням Президента та Верховної Ради України й намаганням їх закріпити за собою контроль за органами влади на місцях. Зокрема, згідно з указом глави держави «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» від 06 серпня 1994 року було встановлено, що з питань здійснення делегованих повноважень державної виконавчої влади: голови обласних, Київської та Севастопольської міських рад, їх виконавчі комітети підзвітні та підконтрольні Президентові України; голови сільських, селищних, районних, районних у містах, міських рад та їх виконавчі комітети підзвітні та підконтрольні відповідно головам обласних, Київської та Севастопольської міських рад і через них – Президентові України [227].

Згодом, під тиском Указу Президента України про проведення громадського опитування громадян про довіру Верховній Раді і Президенту України, 08 червня 1995 року вони уклали Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, який знову розділив функції виконавчої влади на місцях і місцевого самоврядування. Конституційний Договір передбачав тільки один первинний рівень самоврядування – село, селище місто, а в областях, містах Києві і Севастополі, районах (крім районів у містах, за винятком міст Києва і Севастополя) відповідні ради стали представницькими органами (певною мірою органами регіонального самоврядування) з обмеженими функціями. Отже, на середину 1990-х років муніципальне законодавство України, формально визнавши незалежність інституту місцевого самоврядування, наділивши органи місцевого самоврядування окремими повноваженнями та правом формувати, ухвалювати і розпоряджатися місцевими бюджетами (за винятком міст Києва і Севастополя, районного й обласного рівня), залишало їх залежними від органів державної влади та рад вищого рівня [128].

Непослідовність реформи місцевого самоврядування першої половини 1990-х років диктувала необхідність її продовження. Проте ці зміни були неможливими без закладення відповідної основи на рівні Основного Закону держави. Саме із прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України розчався другий етап новітньої реформи місцевого самоврядування, який започаткував формування справді незалежних муніципальних органів в Україні [129].

Конституція України, за прикладом багатьох західних демократій, закріпила поділ державної влади на законодавчу, виконавчу й судову,

виділивши як окремий конституційний інститут здійснення влади народу місцеве самоврядування. Так, відповідно до статті 7 в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, а згідно зі статтею 38 громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Конституційно-правовому врегулюванню місцевого самоврядування присвячено й окремий – 11 розділ Основного Закону – «Місцеве самоврядування». Визначення поняття «місцеве самоврядування» наведено в частині першій статті 140 – це «право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

Водночас головним досягненням конституційного врегулювання статусу місцевого самоврядування стало закріплення на рівні Основного Закону незалежності місцевого самоврядування як від органів виконавчої влади, так і від рад вищого рівня, що ознаменувало собою остаточний відхід від радянської централізованої владної вертикалі та перехід до європейської моделі розподілу повноважень між органами центральної влади й органами місцевого самоврядування.

Зокрема, згідно зі статтею 144 Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території, а рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Крім того, відповідно до статті 145 права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.

Серед інших новел Конституції в галузі місцевого самоврядування дослідники називають закріплення: а) ролі територіальної громади як природної асоціації жителів сіл (об'єднань сіл), селищ і міст як організаційної основи всієї системи місцевого самоврядування; б) фінансових гарантій місцевого самоврядування з боку держави, яка має брати участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримувати і компенсувати певні витрати, що виникли внаслідок рішень органів державної влади; в) ролі місцевого самоврядування як гаранта прав і свобод громадян. Отже, після ухвалення Конституції України місцеве самоврядування стало справді незалежним конституційно-правовим інститутом, як це усталено в більшості демократичних країн світу.

Відповідні конституційні нововведення були складовою реформування інститутів влади в Україні за європейським взірцем та пов'язувалися в частині місцевого самоврядування з одночасною роботою над проектом закону про місцеве самоврядування і підготовкою до ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування. Зокрема, підготовлений на основі аналізу міжнародного права й зарубіжного досвіду та ухвалений 21 травня 1997 року Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [236] містив ряд положень, узгоджених із європейським правом, зокрема й нормами Європейської хартії місцевого самоврядування.

Під впливом цих документів було відкориговано і визначення поняття місцевого самоврядування, яке трактується як «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 (стаття 2 Закону).

Тобто, це має бути не просто деклароване право, а реальна й гарантована можливість для громадян самостійно вирішувати ключові питання власного життя й забезпечення добробуту за допомогою конкретних засобів. Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» також було визначено систему місцевого самоврядування, яка в первинному варіанті включала: 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.

Одночасно з розглядом законопроекту «Про місцеве самоврядування в Україні» Верховна Рада України розпочала роботу над підготовкою до ратифікації одного з базових документів Ради Європи – Європейської хартії місцевого самоврядування, яку було підписано від імені України 06 листопада 1996 року і ратифіковано Законом України 15 липня 1997 року без зауважень та обмежень [242]. Така узгоджена робота, за визнанням дослідників, дає підстави підкреслити, що «визначення місцевого самоврядування, які містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування, у Конституції України та Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», передбачають органічну єдність самостійності і відповідальності у вирішенні всіх питань місцевого значення, які віднесено до сфери компетенції місцевого самоврядування».

Базовим положенням Європейської хартії місцевого самоврядування є втілений у ній принцип субсидіарності, відповідно до якого «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» (стаття 4 Хартії).

У свою чергу, як наголошує І. М. Мищак [184, с. 83], однією з ключових норм Європейської хартії місцевого самоврядування є також закріплена у статті 4 норма про те, що 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 передбачено законом.

Завдяки цьому Хартія зобов'язує забезпечити незалежність місцевого самоврядування в усіх країнах-учасницях і визначити ці положення в конституції та спеціальних національних законах.

З метою приведення законодавчого забезпечення місцевого самоврядування у відповідність до норм Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» слід було узгодити подальші кроки щодо муніципальної реформи й забезпечити скоординовану діяльність усіх гілок влади.

Крім того, відповідна реформа мала стати частиною загальної реформи владних інститутів та державної політики в цілому. З огляду на це було розроблено кілька документів у вигляді концепцій, які й мали стати своєрідною «дорожньою картою» реформування місцевого самоврядування. Серед таких документів кінця 1990-х – початку 2000-х років слід відзначити Концепцію національної програми муніципальної реформи в Україні (1997 рік); Концепцію адміністративної реформи (1998 рік); Концепцію реформи місцевого самоврядування в Україні (муніципальної реформи) (2000 рік) [34]. Зокрема, як відзначає Ю. В. Бойко, у 1997 році П. Біленчук, В. Кравченко та М. Підмогильний запропонували Концепцію національної програми муніципальної реформи в Україні, в якій, серед іншого, було вказано на необхідності «об'єднати, адаптувати і гармонізувати муніципальні перетворення з іншими структурними складовими процесу реформування

українського суспільства, органічно поєднуючи їх із реформами (політичною, економічною, конституційною, адміністративною, судовою, військовою, податковою, земельною, житловою тощо), що почались у державі». Цілями Національної програми було проголошено забезпечення становлення і розвитку самоврядування місцевих громад, підвищення ефективності управління на місцях та на державному рівні, розвиток сіл, селищ, міст і територій.

У Концепції адміністративної реформи в Україні серед концептуальних засад ефективної організації управління на регіональному та місцевому рівнях зафіксована потреба «проведення муніципальної реформи». Проект указував на істотні недоліки існуючого територіального устрою та системи місцевого самоврядування, які системно впливають на ефективність управлінської діяльності.

Передбачалося, що для проведення реформи необхідно прискорити розроблення та прийняття концепцій і програм щодо державної підтримки і розвитку місцевого самоврядування в Україні; муніципальної реформи; реформи бюджетної системи України в частині розширення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування; проведення державно-правових експериментів, пов'язаних з територіальним розвитком і місцевим самоврядуванням [232].

Слід також звернути увагу на розроблений у 2000 році проект Концепції реформи місцевого самоврядування в Україні (муніципальної реформи), внесений на розгляд народним депутатом В. І. Коновалюком [136], який містив в собі шляхи розв'язання найважливіших проблем місцевого самоврядування: стабільного існування та розвитку територіальних громад, вирішення питань комунальної власності, адміністративно-територіального устрою та інших.

Проект ґрунтувався на визнанні права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення. Документ визначив мету муніципальної реформи, яка: по-перше, полягає в забезпеченні сприятливих умов для здійснення права властей, у межах закону, здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення; по-друге, передбачає забезпечення становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні, визначення концептуальних політико-правових, організаційних, фінансово-економічних напрямів та заходів державної підтримки і розвитку місцевого самоврядування.

Результатом подібних напрацювань стала затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 року Концепція державної регіональної політики [235], яка, серед іншого, передбачала удосконалення розподілу повноважень та функцій між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання, спрощення системи управління, її фінансового забезпечення та економії бюджетних коштів.

У законодавчій сфері йшлося про необхідність внесення відповідних змін до законодавства та вирішення питань щодо: правового режиму майна, що перебуває у спільній власності територіальних громад, з метою вдосконалення механізму управління та розпорядження таким майном місцевими радами та місцевими органами виконавчої влади; розподілу між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідальності за фінансове забезпечення виконання повноважень із надання послуг населенню; розмежування земель державної і комунальної власності; запровадження механізмів стимулювання збільшення доходів

місцевих бюджетів за рахунок продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у комунальній власності; даліше вдосконалення нормативно-правової бази місцевого самоврядування, поліпшення умов для виконання повноважень органами місцевого самоврядування.

Паралельно велася розробка ряду законодавчих актів, спрямованих на приведення чинного законодавства у відповідність до норм Конституції України. Показовим у цьому сенсі став Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 року [243], яким урегульовано правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначено загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

При цьому відповідно до статті 1 Закону службою в органах місцевого самоврядування було визнано професійну, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

На законодавчому рівні було передбачено й проведення експерименту на окремих територіях щодо розвитку місцевого самоврядування. Йдеться, зокрема, про ухвалення Закону України «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області» від 05 квітня 2001 року [224], у підготовці проекту якого долучилися вчені під керівництвом професора В. В. Костицького та відповідно до якого

проводилося випробування на практиці, поряд із традиційними, нових форм організації місцевого самоврядування на території Ірпінського регіону з метою можливого застосування набутого досвіду в діяльності органів місцевого самоврядування на всій території України. Відповідний експеримент став своєрідним прообразом майбутніх об'єднаних територіальних громад.

Водночас Верховна Рада України продовжувала роботу над законопроектами щодо удосконалення системи самоорганізації населення. Як зазначалося раніше, в законодавчих актах початку 1990-х років до системи місцевого самоврядування було включено і такі форми територіальної самоорганізації громадян, як громадські комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети. Проте в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» ці форми вже не включені до системи місцевого самоврядування.

Фактично, вони опинилися поза законодавчим полем, хоча й продовжували існувати. З огляду на необхідність урегулювання їх статусу парламент 11 липня 2001 року ухвалив Закон України «Про органи самоорганізації населення» [96], яким визначив правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення. Відповідно до Закону органи самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. До системи органів самоорганізації населення було віднесено будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети (стаття 3).

Закон передбачає, що органи самоорганізації населення можуть мати як власні повноваження, надані відповідно до Конституції та законів України

сільською, селищною, міською або районною у місті (у разі її створення) радою органу самоорганізації населення під час його утворення; так і делеговані – повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення. Згідно із Законом органи місцевого самоврядування повинні сприяти здійсненню органами самоорганізації населення їхніх повноважень і координувати їх діяльність. При цьому органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи не мають права втручатися в діяльність органу самоорганізації населення, крім випадків, передбачених законом. Завдяки цьому забезпечується незалежність діяльності органів самоорганізації населення.

Законодавчо по-новому був урегульований і правовий статус депутатів місцевих рад. Так, згідно із Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року депутати місцевих рад здійснюють свої повноваження без відриву від виробничої або службової діяльності, окрім секретаря сільської, селищної, міської ради, голови, заступника голови районної, обласної, районної в місті ради.

Оскільки останні працюють у відповідній раді на постійній основі і не можуть суміщати свою службову діяльність з іншою роботою. Спосіб регламентації прав та обов'язків депутатів місцевих рад носить імперативний характер, адже у відповідному Законі у статті 10 встановлюється перелік обов'язків, а вже в наступній статті встановлюються їх права, а також ураховуючи можливість відкликання депутата.

Основним способом реалізації своїх прав і виконання обов'язків депутата місцевої ради, крім секретаря ради, голови районної в місті, районної, обласної ради та їх заступників, є активна участь у створенні та роботі постійних і тимчасових комісій відповідних рад [245].

Водночас на найвищому державному рівні було визнано і ряд принципових недоліків, які певною мірою нівелювали реформаторські кроки у сфері місцевого самоврядування. Так, у схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 липня 2002 року Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування [247] було констатовано, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», інші законодавчі акти, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування, не повною мірою врегульовують питання організації діяльності територіальних громад, формування і діяльності органів місцевого самоврядування.

При цьому розроблення проектів концепцій реформи місцевого самоврядування продовжувалося як на урядовому рівні, так і на рівні окремих інституцій та громадських ініціатив. Так, на Українському муніципальному форумі, що проходив в м. Алушті 19–21 вересня 2005 року з ініціативи Асоціації міст України, було обговорено проект Концепції децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування, розроблений робочою групою (керівник – М. В. Пітцик) Асоціації міст України. Децентралізацію згідно з проектом пропонувалося провести в два етапи. Перший етап (2005–2007 роки) передбачав створення конституційних передумов для проведення децентралізації; формування законодавчої бази децентралізації державного управління та місцевого самоврядування; формування територіальної основи місцевого самоврядування та створення організаційно-правових передумов, необхідних для утворення дієздатних територіальних громад; удосконалення статусу посадових осіб місцевого самоврядування та розробку концепції підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації муніципальних службовців. Другий етап (2008–2011 роки) мав охопити такі заходи: трансформація

системи територіальної організації влади, зокрема ліквідацію районних державних адміністрацій, зміну функції обласних державних адміністрацій, запровадження повноцінного самоврядування на регіональному рівні та перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; реформування системи місцевого самоврядування, запровадження нових схем управління в територіальній громаді; реформу бюджетної та фіскальної систем; формування системи навчання службовців місцевого самоврядування.

Наступним кроком у сфері реформування місцевого самоврядування стало ухвалення 16 квітня 2009 року Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [220], яким визначено правові засади організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з державними органами та органами місцевого самоврядування. Відповідно до цього Закону асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання – добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад [315, с. 72], сприяння місцевому та регіональному розвитку. Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» встановлено, що асоціації у своїй статутній діяльності не залежні від державних органів, їм не підзвітні і не підконтрольні, крім випадків, передбачених законом. При цьому державні органи повинні сприяти діяльності асоціацій, а будь-яке втручання у статутну діяльність асоціацій та їх об'єднань з боку державних органів, їх посадових та службових осіб забороняється. Так само й асоціаціям забороняється втручатися в діяльність державних органів (стаття 7 Закону). Разом із тим, державні органи при прийнятті рішень з питань місцевого та

регіонального розвитку, а також при визначенні основних напрямів державної політики щодо місцевого самоврядування мають взаємодіяти з асоціаціями на засадах, визначених законом.

Принциповим положенням Закону, яке посилює статус асоціацій, є вимога статті 19 про необхідність консультацій центральних органів виконавчої влади із всеукраїнськими асоціаціями щодо: 1) проекту закону про Державний бюджет України, положень підзаконних актів, що стосуються бюджетного процесу; 2) пропозицій про введення в дію або внесення змін до законодавства про місцеві бюджети та міжбюджетні відносини; 3) проектів загальнодержавних програм, що стосуються розвитку регіонів; 4) проектів державних соціальних програм, реалізація яких покладається на органи місцевого самоврядування; 5) питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування. Крім того, всеукраїнські асоціації можуть ініціювати проведення з Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади консультацій з інших питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку [220].

Окрім ухвалення нових законодавчих актів та внесення змін до чинних, продовжувалася робота над виробленням концептуальних засад реформи місцевого самоврядування. Так, 29 липня 2009 року була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепція реформи місцевого самоврядування [248], яка ставила за мету реформування місцевого самоврядування в Україні підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення. Концепція, зокрема, передбачала: розроблення та реалізацію системи заходів політичного, правового, інституційного та

організаційного характеру, спрямованих на створення умов, сприятливих для сталого розвитку територіальних громад; трансформацію базового рівня системи адміністративно-територіального устрою з метою формування первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, яка б мала необхідні правові, фінансові та інші ресурсні можливості для надання населенню повноцінних публічних послуг та забезпечення комфортних і безпечних умов проживання людини в селі, селищі, місті; стимулювання процесу становлення територіальної громади як цілісної (інтегрованої) солідарної соціальної спільноти, члени якої усвідомлюють свої інтереси та спроможні їх відстоювати у співпраці з органами місцевого самоврядування; стимулювання розвитку форм прямої демократії та створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, у тому числі через органи самоорганізації населення, громадські організації та інші об'єднання громадян; перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації публічного управління та принципу субсидіарності з метою недопущення подвійного підпорядкування та дублювання функцій і завдань; удосконалення процедур формування органів місцевого самоврядування та обрання сільських, селищних, міських голів; створення умов для належного матеріального, фінансового й іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування.

На виконання зазначених положень розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02 грудня 2009 року було затверджено План заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування [229], який, серед іншого, передбачав розробити і внести на розгляд Кабінету Міністрів

України законопроекти: «Про внесення змін до Конституції України щодо утворення виконавчих органів районних та обласних рад і зміни функцій місцевих державних адміністрацій», «Про місто із спеціальним статусом Севастополь», «Про адміністративно-територіальний устрій України», «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція), «Про комунальну власність» та ін. Планувалися й заходи щодо добровільного об'єднання територіальних громад відповідно до перспективного плану формування громад. Проте більшість передбачених Планом заходів так і не була реалізована.

Подальші кроки щодо реформування суспільного життя в Україні у черговий раз актуалізували питання необхідності внесення змін до Конституції України. Відповідні зміни до Основного Закону держави щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів були попередньо схвалені Верховною Радою України 19 листопада 2010 року й остаточно прийняті 01 лютого 2011 року [223]. Згідно з цими змінами строк повноважень виборних посадових осіб та органів місцевого самоврядування становить п'ять років, а чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах.

Водночас дискусії щодо доцільності/недоцільності подальших конституційних змін у черговий раз поставили питання про форму ухвалення змін до Основного Закону та необхідність залучення до цього процесу фахівців і громадськості. У зв'язку з цим 21 лютого 2011 року було видано указ Президента України «Про підтримку ініціативи щодо створення

Конституційної Асамблеї» [238]. Цим указом було підтримано ініціативу Л. М. Кравчука (Президента України у 1991–1994 роках) щодо створення Конституційної Асамблеї для підготовки змін до Конституції України. На розвиток цієї ініціативи 17 травня 2012 року було видано указ глави держави «Про Конституційну Асамблею» [233], відповідно до якого «з метою напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного Закону України, з урахуванням досягнень та тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму, забезпечення залучення в установленому порядку до такої роботи провідних учених, представників громадянського суспільства і різних політичних сил, міжнародних експертів Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), експертів інших міжнародних установ та організацій» було утворено Конституційну Асамблею як спеціальний допоміжний орган при Президентові України. Цим самим указом було затверджено Положення про Конституційну Асамблею та її персональний склад. Відповідно до свого Положення Конституційна Асамблея зобов'язувалася систематично інформувати Президента України та громадськість про свою діяльність та прийняті рішення. Згідно з рішенням Конституційної Асамблеї від 20 червня 2012 року № 1 у її складі було сформовано сім комісій, у тому числі й Комісію з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування, а відповідно до проекту рішення від 06 грудня 2012 року № 11 у її складі – підкомісію з питань інституційно-функціональної організації місцевого самоврядування та підкомісію з питань конституційно-правового регулювання муніципальної демократії.

У рамках діяльності Комісії з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування було підготовлено й оприлюднено

доповідь «Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні» [201], в якій наголошувалося, що одним із завдань конституційної реформи щодо удосконалення місцевого самоврядування має стати перегляд конституційно визначеного обсягу компетенції територіальних громад.

Пропонувалося розширити компетенцію громад (стаття 143 Конституції України) предметами відання, які направлені на задоволення життєво важливих потреб громад (зокрема, охорона правопорядку та громадської безпеки, соціальне страхування, охорона довкілля, питання розвитку закладів освіти, культури, охорони здоров'я; ініціювання введення надзвичайного стану тощо).

Також автори доповіді наполягали на тому, що «позбавлення місцевих державних адміністрацій функцій місцевого самоврядування та делегованих їм відповідними радами повноважень є чи не найменшим кроком на шляху оптимізації змісту діяльності цих органів». Конституційна Асамблея так і не досягла основної мети своєї діяльності – підготовка і схвалення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України та подання Президентові України для внесення на розгляд Верховної Ради України відповідно до розділу XIII Конституції України, і була ліквідована.

Від політичних подій 2014 року, насамперед Революції Гідності, розпочинається новий етап новітньої муніципальної реформи, пов'язаний зі ґрунтовним змінами в системі публічної влади в Україні та активізацією роботи над змінами до Основного Закону і низки актів муніципального законодавства. Зокрема, 01 квітня 2014 року Уряд схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [249]. Цим документом було теоретико-методологічно обґрунтовано необхідність здійснення наступних кроків для наближення національної

моделі місцевого самоврядування до практики здійснення муніципальної влади у країнах Європейського Союзу.

Зокрема, автори Концепції констатували, що «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».

З метою посилення ефективної співпраці та загальної спроможності територіальних громад Верховною Радою України 17 червня 2014 року було прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [244]. За Законом співробітництво територіальних громад здійснюється у формі: 1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; 2) реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; 3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів; 4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів; 5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень. Законом також передбачено (стаття 15) державне стимулювання співробітництва, яке здійснюється шляхом:

1) надання субвенцій місцевим бюджетам суб'єктів співробітництва у пріоритетних сферах державної політики; 2) передачі об'єктів державної власності у комунальну власність суб'єктів співробітництва; 3) методичної, організаційної та іншої підтримки діяльності суб'єктів співробітництва. Водночас згідно із Законом територіальні громади можуть отримувати кошти на співробітництво не лише з державного й місцевого бюджетів та шляхом самооподаткування, а й інших не заборонених законодавством джерел, зокрема міжнародної технічної та фінансової допомоги, кредитних ресурсів. Завдяки цьому територіальні громади мають значно більше законних підстав для реалізації власних проектів.

На виконання положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 року [230] було затверджено План заходів, відповідно до якого, зокрема, передбачалося розробити концептуальні пропозиції на засадах децентралізації, субсидіарності, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування щодо: внесення змін до Конституції України стосовно реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади; внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України в частині децентралізації фінансів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування; законодавчого врегулювання питань передачі у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, крім тих, на яких розташовані об'єкти права державної власності. Крім того, було заплановано розробити низку законодавчих і підзаконних актів. Однак у процесі виконання План зазнавав коригувань та, зрештою, так і не був повністю реалізований.

Натомість розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 22 вересня 2016 року [76] було затверджено новий План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, відповідно до якого передбачалося розробити проекти Законів України: «Про засади адміністративно-територіального устрою України»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняття рішень, що порушують Конституцію та закони України»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання статутами територіальних громад питань визначення правового статусу, порядку організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання»; «Про порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання»; «Про делегування органам місцевого самоврядування повноважень щодо надання деяких адміністративних послуг (щодо видачі, зокрема через центри надання адміністративних послуг, посвідчення водія на право керування транспортними засобами, державної реєстрації транспортних засобів)»; «Про делегування органам місцевого самоврядування повноважень щодо надання деяких адміністративних послуг (щодо реєстрації, зокрема через центри надання адміністративних послуг, актів цивільного стану громадян на рівні міст обласного значення включно)»; «Про адміністративно-територіальний устрій України»; «Про місцеве самоврядування в Україні (нова редакція)»; «Про префектів». Крім того, мав бути забезпечений супровід у Верховній Раді України ряду інших законопроектів, які вже були розроблені.

Крім того, упродовж 2014 року було здійснено ряд підготовчих заходів для подальшого удосконалення законодавчого забезпечення реформи

місцевого самоврядування. На основі узагальнення необхідних кроків щодо здійснення реформ 12 січня 2015 року Указом Президента України було схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [255], яка поставила амбітну мету впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі і визначила першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Серед таких пріоритетів було виокремлено конституційну реформу; децентралізацію та реформу державного управління; реформу регіональної політики. Відзначимо, що вперше за тривалий час нормативно-правовий документ було розроблено на міцній теоретико-методологічній базі. Автори Стратегії метою політики у сфері децентралізації визначали відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізацію повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

У ході реалізації завдань Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» вже 05 лютого 2015 року були ухвалені закони України «Про засади державної регіональної політики» [228] та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [226]. Так, Законом України «Про засади державної регіональної політики» було визначено основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України. Відповідно до Закону реалізація державної регіональної політики здійснюється на основі системи взаємопов'язаних документів, що ґрунтуються на Стратегії розвитку України, Генеральній схемі планування

території України, схемах планування територій на регіональному та місцевому рівнях. При цьому до пріоритетів державної регіональної політики було віднесено напрацювання у галузі теорії права, теорії конституційного та муніципального права: стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей; зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку; формування конкурентоспроможності регіонів шляхом розроблення та реалізації програм і проектів підвищення конкурентоспроможності територій; поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, сприяння здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування та ін.

У свою чергу, Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» постав як результат тривалого вивчення зарубіжного досвіду муніципальних реформ та був спрямований на врегулювання відносин, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад. Відповідно до статті 4 Закону добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких умов: 1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування; 2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; 3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області; 4) при

прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади; 5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Ключове питання, яке постало у процесі добровільного об'єднання територіальних громад стосувалося їх фінансової підтримки з боку держави. З огляду на це в Законі (стаття 10) передбачено, що держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до об'єднаних територіальних громад шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади. При цьому загальний обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів. Окрім фінансової, держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну й методичну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад.

Ухвалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» започаткувало формування фінансово і матеріально спроможного базового рівня місцевого самоврядування. В результаті її реалізації було створено понад 800 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які охопили третину території України [75].

Важливе значення в процесі муніципальної реформи мало ухвалення 09 квітня 2015 року Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [221], яким внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, законів України «Про основи містобудування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про архітектурну діяльність», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про відходи» та ін. Відповідно до цих змін нові містобудівні повноваження отримали 99 міст, у тому числі – 11 об'єднаних територіальних громад. У свою чергу, законами про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України було створено потужні засади для фінансової децентралізації: місцеві бюджети за останні роки зросли на 123,4 млрд грн: з 68,6 млрд грн у 2014 році до 192 млрд грн у 2017 році, а частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України постійно зростає і на кінець 2017 року склала 51,2 % (у 2015 році – 45,6 %).

Із вищенаведеного можна зробити висновки, що протягом новітнього періоду своєї історії Україна пройшла кілька етапів муніципального реформування, що з певним ступенем умовності можуть бути, на нашу думку, позначені так: 1) пострадянська (перехідна) муніципальна модель (1990–1996 роки); 2) конституціоналізована муніципальна модель (1996–2004 роки); 3) реформована конституційна модель (2004–2014 роки); 5) муніципальна модель в умовах новітньої конституційної реформи (з 2014 року – триває досі). У ході цих етапів по-різному вирішувалися ключові концептуальні питання побудови й оптимізації функціонування національної муніципальної моделі, різним було співвідношення громадських та

державницьких елементів у змісті відповідних концепцій, стратегій та конкретних законодавчих актів. Втім, за порівняно нетривалий період часу спостерігалася надзвичайно бурхлива діяльність Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України у напрямі визначення стратегічних та тактичних орієнтирів і параметрів муніципального реформування. Значною мірою елементи визначеності реформуванню надало ухвалення Конституції України, яка конституціоналізувала інститут місцевого самоврядування, зробивши перетворення на муніципально-правовому шляху незворотніми. Утім, кроки з приведення муніципального законодавства у відповідність до Конституції України досить швидко почали накладатися як на самостійний на тренд конституційного реформування місцевого самоврядування, що набуло особливого значення у зв'язку з ініційованою Президентом України системною конституційною реформою, що триває в сучасній Україні від 2014 року. Тому логіку та зміст подальших реформаційних кроків у напрямі оптимізації системи місцевого самоврядування слід аналізувати саме в контексті дихотомії конституційної модернізації чи конституційної реформи, що окреслилися як у працях теоретиків права і конституціоналістів, так і в розробках прикладного характеру. З ними вочевидь пов'язані й перспективи подальшої еволюції системи місцевого самоврядування, перетворення його на повноцінний та дієздатний конституційно-правовий інститут, чітко орієнтований на поєднання унікального національного досвіду муніципально-правового будівництва із здобутками європейського конституціоналізму і муніципалізму.

3.2 Шляхи та перспективи муніципальної реформи в механізмі конституційної модернізації сучасної України

Як було доведено фахівцями з муніципально-правового розвитку, «муніципальна влада в Україні так і не досягла своєї зрілості, не спромоглася повною мірою реалізувати закладені у неї внутрішні потенційні можливості» [24, с. 285]. При цьому, з другого боку, «загальна спрямованість сучасного розвитку Української держави та її політики у сфері розвитку муніципальної влади формуються вкрай суперечливо та непослідовно» [24, с. 286].

Відповідно до цього, як стало зрозуміло упродовж муніципальної реформи, особливо в останні декілька років, кардинальне реформування системи місцевого самоврядування, не може не зачепити конституційний рівень змін. Разом з тим, цьому визнається, що «посилення ролі місцевого самоврядування (муніципалізація публічної влади) є основним напрямом сучасної конституційної реформи в сфері децентралізації, оскільки дає можливість поєднати передавання значного обсягу функцій та повноважень на рівень територіальної громади з наданням відповідної такому обсягу фінансово-економічної, матеріально-технічної та бюджетно-фіскальної основи для їх практичної повсякденної реалізації» [109, с. 172].

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», представлена Урядом України у січні 2015 року, визначила конституційну реформу однією з 62 необхідних для проведення. Разом з тим, конституційна реформа визначена як пріоритетна і в договорах, які Україна уклала з Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, тобто виконання цієї реформи є однією з умов вступу України в ЄС. Це так звана реформа «владного трикутника» (Президент – Уряд – парламент), визначення меж їх відповідальності та перелік обов'язків,

а також децентралізація влади, що має супроводжувати реформування системи місцевого самоврядування [178, с. 76; 252].

Проблематика конституційного виміру муніципальної реформи сучасної України перебуває у центрі уваги таких учених, як О. В. Батанов, М. О. Баймуратов, Б. В. Калиновський, А. С. Калінкін, Н. М. Кондрацька, М. І. Корнієнко, В. В. Костицький, А. Р. Крусян, П. М. Любченко, О. В. Марцеляк, А. С. Матвієнко, Н. В. Мішина, О. О. Петришин, М. О. Пухтинський, К. Є. Соляник, М. О. Теплюк, В. Л. Федоренко, О. М. Чернеженко, П. Б. Чернописький та ін.

Дискусії щодо конституційного виміру муніципальної реформи ведуться принаймні від 2004 року, проте їх втілення досі не набуло чіткого концептуального вигляду та не увінчалось прийняттям системних змін до Основного Закону України. У зв'язку з цим розглянемо докладніше концептуальний сенс тих конституційно-законопроектних напрацювань, які були здійснені протягом 2014–2015 років і мали торкнутися концептуально-стратегічного бачення майбутньої моделі місцевого самоврядування в Україні.

Зокрема, Указом Президента України від 03 березня 2015 року [234] було утворено Конституційну Комісію як спеціальний допоміжний орган при Президентові України. До основних завдань Конституційної Комісії згідно з Положенням віднесено напрацювання узгоджених пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні; забезпечення широкого громадського та професійного обговорення пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні за участю провідних фахівців у галузі конституційного та інших галузей права, у сфері суспільно-політичних наук, громадських діячів, представників громадських об'єднань та міжнародних організацій; підготовка за результатами широкого громадського та

професійного обговорення законопроекту (законопроектів) щодо внесення змін до Конституції України. 06 квітня 2015 року відбулося перше засідання Конституційної Комісії, під час якого було прийнято рішення про створення трьох робочих груп, які напрацьовуватимуть зміни до Конституції України за пріоритетними напрямками реформування – децентралізації, удосконалення конституційних засад правосуддя та конституційного регулювання прав, свобод і обов'язків людини та громадянина.

Своїм рішенням від 26 червня 2015 року Конституційна Комісія схвалила підготовлений робочою групою законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади і направила його на розгляд Президентові України, який після техніко-юридичного опрацювання схваленого проекту, а також опрацювання прикінцевих та перехідних положень вніс цей законопроект 01 липня 2015 року до Верховної Ради України. Упродовж короткого часу паралельно велася робота над змінами окремих положень і 15 липня доопрацьований законопроект було внесено на розгляд парламенту, який 31 серпня 2015 року попередньо схвалив цей проект [97].

Конституційні зміни передбачали, що система адміністративно-територіального устрою України матиме три рівні: громади, райони, регіони. При цьому громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України. У свою чергу, декілька громад становлять район, а Автономна Республіка Крим та області є регіонами України.

Проект змін до Конституції також передбачає скасування місцевих державних адміністрацій та інституту голів місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження передаються раді громади. Передбачається утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, які є підконтрольними і підзвітними раді громади. При цьому

голова громади головує на засіданнях ради громади, очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади. У свою чергу, районна рада, обласна рада обирає зі свого складу відповідно голову районної ради, голову обласної ради, який очолює виконавчий комітет ради.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування визнаються земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що є у комунальній власності територіальної громади; місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів.

Водночас, проект змін до Конституції України (у новій редакції статті 118 Конституції України), що виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюють префекти.

Особливості здійснення виконавчої влади у Києві та Севастополі визначаються окремими законами. Префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України. Префект є державним службовцем. Префект під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України.

Отже, пропонованими змінами до конституційної термінології мало б запроваджуватися поняття «префект». Саме слово «префект» (лат. Praefectus – начальник) – у низці держав позначає собою особливий інститут представника центрального (Румунія) або регіонального (Російська Федерація) уряду на місцях. Інститут префектів виник у Франції у 1802 році, де до ліквідації цього інституту у 1982 році префекти в якості представників уряду здійснювали адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування і місцевого управління в департаментах [43].

Насамперед, звернемо увагу на те, що доцільність такої новації є, на наш погляд, сумнівною, оскільки, за усталеними правилами законодавчої техніки, «у формулюванні правової норми кожний термін виконує визначену лише йому функцію акумулювання і передачі інформації, яка має правове значення.

А тому він має відповідати вимогам, що ставляться до термінів: повно, всебічно і точно означати те чи інше явище, подію, предмет; бути однозначним і адекватним для розуміння суб'єктів правових відносин. Терміни іншомовного походження повинні бути перекладені державною мовою і збережені як кальки лише тоді, коли відсутній український відповідник» [285].

Отже, введення до термінологічного обігу поняття іншомовного походження є виправданим лише за умови, коли у вітчизняній лексиці відповідник такого слова відсутній. До того ж конкретно взятий термін «префект» узагалі не має жодного історичного коріння у розвитку державного управління на місцях в Україні (принагідно зазначимо, що робочою групою Конституційної комісії пропонувався термін «державний урядник» як еквівалент префекта).

Між тим, відповідником слова префект насправді є слово «представник» (візьмемо хоча б аналогію: омбудсмен – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини). До того ж і вітчизняній конституційно-правовій традиції вже відомий інститут представників Президента України (1992–1996 роки [239]), а також представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, статус якого визначається нині окремим законом (відповідно до статті 139 Конституції України). З огляду на це, навряд чи заповнення Конституції України словами іншомовного походження на кшталт префекта виглядає доцільним.

Проте більш суттєві зауваження стосуються саме майбутнього конституційного статусу префектів. Насамперед, у зв'язку із запровадженням інституту префектів мала б зазначити відповідної корекції (можливо, навіть вилучення) стаття 139 Конституції України, згідно з якою в Автономній Республіці Крим діє Представництво Президента України, статус якого досі визначається Законом України від 02 березня 2000 року [240]. Оскільки на рівні областей та районів запроваджуються префекти – по суті, представники Президента, навряд чи є сенс збереження Представництва Президента в Автономній Республіці Крим.

Змінами до Конституції України передбачається запровадження в цілому збалансованого механізму призначення і звільнення префектів главою держави за поданням Кабінету Міністрів України, що передбачає наявність взаємоузгоджувальних процедур.

Проте залишається незрозумілим, чи обов'язково глава держави має призначати внесену Кабінетом Міністрів України кандидатуру чи володіє в цьому випадку правом своєрідного вето.

Відомо, що аналогічні питання щодо призначення урядовців свого часу неодноразово були предметом взаємних суперечок між Президентом України та Кабінетом Міністрів України (зокрема, протягом 2006–2010 років) і викликали неодноразові звернення до Конституційного Суду України, який мав тлумачити відповідні конституційні норми.

Проте автори Законопроекту не врахували такий негативний досвід своїх попередників і свідомо вирішити закласти у тексті Конституції України норми щодо призначення і звільнення префектів, які незабаром потребуватимуть додаткового тлумачення з боку Конституційного Суду України внаслідок своєї правової невизначеності (або, принаймні, недостатньої визначеності). Враховуючи напрацьовану практику таких

тлумачень і колізій, навряд чи відповідний підхід можна визнати оптимальним при конструюванні конституційних змін.

Вочевидь, створення інституту префектів неодмінно потягне за собою формування апарату префектів – префектур, оскільки самотійно виконувати досить істотний обсяг наглядових повноважень сам префект буде не в змозі [316, с. 236].

Проте у змінах до Конституції України про це нічого не сказано, що залишає простір для поточного законодавчого регулювання. Зауважимо, до того ж, що створення префектур так чи інакше обернеться ліквідацією тисяч юридичних осіб публічного права, якими нині є місцеві державні адміністрації, з проходженням усіх передбачених Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 15 травня 2003 року [225] ліквідаційних процедур та відповідним звільненням з роботи десятків (якщо не сотень) тисяч людей – працівників відповідних місцевих державних адміністрацій, що підлягають ліквідації. Окрім суто соціального аспекту (необхідність працевлаштування великої маси звільнених з роботи у зв'язку з ліквідацією місцевих державних адміністрацій колишніх держслужбовців) виникне й інша проблема – суто організаційна – а саме забезпечення безперервності та наступності (організаційного та правового континуїтету) в реалізації виконавчої влади та в наданні повного комплексу адміністративних послуг населенню. Проте ці питання не знайшли свого вирішення ані в «тілі» Законопроекту, ані в його Прикінцевих і перехідних положеннях.

Зауважимо, що нині, відповідно до чинної редакції статті 119 Конституції України, саме місцеві державні адміністрації забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і

правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів та програм. Із пропонованого тексту Законопроекту зазначені повноваження зникають, тобто на конституційному рівні за префектами вони не закріплені.

Натомість, відповідно до нової редакції частини першої статті 119 Конституції України префекти матимуть такі конституційні повноваження, як здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; координування діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України; забезпечення виконання державних програм; спрямовування і організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації. Таким чином, до числа таких повноважень уже не належатимуть, зокрема, забезпечення законності і правопорядку; додержання прав і свобод громадян на відповідних територіях.

Вважаємо, що в такий спосіб буде порушена конституційна вимога заборони при прийнятті нових законів звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод людини і громадянина (частина третя статті 22 Конституції України), а, відповідно, і частини першої статті 157 Конституції України, згідно з якою Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Між тим, вилучення у новостворюваного інституту префектів конституційних повноважень щодо забезпечення законності і правопорядку; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля тощо, без відповідного конституційного закріплення цих же повноважень за іншими органами державної влади тощо призведе до порушення саме конституційно встановленого обсягу гарантування (забезпечення реалізації) цих прав належними органами державної влади і матиме наслідком звуження обсягу прав людини і громадянина.

Можливість встановлення за префектами відповідних повноважень на рівні звичайних законів не відповідатиме суті і призначенню України як демократичної, правової та соціальної держави, оскільки означатиме послаблення гарантованості та захищеності прав і свобод людини і громадянина саме на конституційному рівні.

Дискусійним був і конституційний «каталог» визначених у новій редакції статті 119 Конституції України повноважень префектів, зокрема тих, які спрямовані на взаємодію з територіальними органами центральних органів виконавчої влади: координування діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади; здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України; спрямування і організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації.

По-перше, цей каталог не відповідає критеріям правової визначеності, оскільки залишається незрозумілим, зокрема, хто, наприклад, здійснюватиме нагляд за додержанням органами місцевого самоврядування актів Президента та Кабінету Міністрів України.

По-друге, закріплення за префектами повноваження щодо координування діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади неодмінно викличе колізію з невідкоригованою нормою, закріпленою у пункті 9 статті 116 Конституції України, згідно з якою саме Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу органів виконавчої влади.

По-третє, організація префектами діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації як повноваження префектів неодмінно вступає у суперечність із змістом частини другої статті 120 Конституції України, за якою організація місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України.

По-четверте, здійснення префектами нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування (що дісталось у спадок від прокуратури як елемент загального нагляду) є необґрунтовано широким повноваженням, реалізація якого може істотно обмежувати самостійність органів місцевого самоврядування.

Аналогічні пропозиції щодо фіксації за місцевими державними адміністраціями відповідних контрольних-наглядових повноважень викликали свого часу обґрунтовану критику з боку Венеціанської комісії (пункт 127 Висновку Венеціанської комісії щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 31 березня 2009 року [145, с. 465]), яка, зокрема, зауважила, що їх запровадження «стане великою загрозою для справжнього місцевого самоврядування, чого не можна допустити». Складається враження, що автори Законопроекту не змогли повною мірою змиритися з впровадженням ідеї широкої децентралізації і вирішили

своєрідно «урівноважити» її жорстким адміністративним наглядом за місцевим самоврядуванням з боку префектів.

По-п'яте, визначення повноваження префектів щодо забезпечення взаємодії територіальних органів центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації, виглядає ексклюзивним, виключним, тобто таким, що має бути реалізованим в умовах воєнного або надзвичайного стану чи надзвичайної екологічної ситуації.

Закономірно, тоді виникає запитання, щодо того, який же орган повинен забезпечувати взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у звичайних умовах, на що Законопроект відповіді не дає. Взагалі, аналіз змісту конституційних повноважень префектів залишає враження їх загальної непродуманості, незбалансованості, поспіху в їх конструюванні.

Ідентичні по суті зауваження стосуються і змісту частини другої нової редакції статті 119 Конституції України. Згідно з нею пропонувалося, що «акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених пунктами 1, 4 частини першої цієї статті, можуть бути скасовані Президентом України, а видані на здійснення повноважень, визначених пунктами 2, 3 частини першої цієї статті, – Кабінетом Міністрів України. Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених пунктом 5 частини першої цієї статті, скасовуються Президентом України, а у визначених законом випадках – Кабінетом Міністрів України».

Саме формулювання «можуть», вжите в цій нормі, очевидно, передбачає наявність широкого (практично нічим не обмеженого) розсуду Президента та Кабінету Міністрів України, конструювання якого навряд чи доцільно на конституційному рівні.

Стосовно ж встановлення суб'єкта, уповноваженого скасовувати акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених пунктом 5 частини першої цієї статті, взагалі годі сподіватися на правову визначеність – виявляється це і Президент, і, у визначених законом випадках, Кабінет Міністрів України. Залишається також незрозумілим, з яких підстав такі акти скасовуються згаданими органами. Такі підстави не варто прописувати в Конституції.

Пропонованими змінами до статей 140–141 Конституції України передбачається формування виконавчих комітетів районних, обласних рад. Цей крок, безумовно, заслуговує позитивної оцінки. Проте не можна не вказати на те, що таке доповнення існуючої системи місцевого самоврядування досить великою кількістю нових виконавчих органів обов'язково має передбачати збільшення видатків з Державного бюджету або з місцевих бюджетів на утримання виконкомів.

На жаль, в умовах слабкої фінансової основи місцевого самоврядування запровадження інституту виконкомів спроможне паралізувати активну діяльність районних, обласних рад. Проте Законопроектом, зокрема Пояснювальною запискою до нього, можливість настання таких деструктивних наслідків для районних, обласних рад не прорахована, як не прорахована і «вартість» пропонованої новації.

Це, як видається, порушує вимоги частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України, відповідно до якої необхідним для законопроектів, які передбачають збільшення видатків з Державного бюджету України, є надання фінансово-економічного обґрунтування відповідних змін бюджетних показників (включаючи відповідні розрахунки).

Відповідно до частини третьої статті 141 Конституції України «не може бути обраним головою громади, депутатом ради громади, районної, обласної

ради громадянин, який відбуває покарання за вчинення злочину чи має судимість за вчинення умисного злочину».

Проте з таким підходом не можна погодитися, оскільки навряд чи є сенс висувати для кандидатів на посади в органах місцевого самоврядування більш жорсткі вимоги, аніж, скажімо, до кандидатів у народні депутати України.

Так, відповідно до частини другої статті 76 Конституції України «не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку». Вважаємо, що ідентична формула має бути відтворена у Конституції України і стосовно кандидатів у голови громади, депутати ради громади, районної, обласної ради.

Спірними є запропоновані у Законопроекті механізми забезпечення дотримання Конституції та законів органами місцевого самоврядування. Так, відповідно до запропонованих поправок до частини третьої статті 144 Конституції України у разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого.

Тимчасовий державний уповноважений спрямовує та організовує діяльність відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування громади, виконавчого комітету районної, обласної ради. Водночас, у разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради

громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку (частина шоста статті 144).

У цьому контексті, насамперед, варто зазначити, що дотримання органами місцевого самоврядування встановлених Конституцією та законами України меж їхніх повноважень має бути предметом розгляду адміністративних судів в силу їх правової природи як судових органів, покликаних розв'язувати саме публічно-правові спори [206; 277; 281]. Натомість, запропоноване вирішення цих питань у порядку конституційного судочинства є дуже сумнівним, оскільки суперечить функціональному призначенню єдиного органу конституційної юрисдикції та створить додаткові компетенційні обтяження для нього.

Водночас надання Президентіві України права зупинити повноваження органу місцевого самоврядування у випадку встановлення Конституційним Судом України неконституційності прийнятого ним рішення, видається неефективним та недостатнім інструментом для ефективного забезпечення дотримання органами місцевого самоврядування функціональних меж їх повноважень.

Як впливає із запропонованих у Законопроекті положень, наприклад, системне порушення органом місцевого самоврядування законів (а не Конституції України) не може бути підставою припинення його повноважень (це при тому, що Конституція у дуже загальних рисах окреслює компетенцію органів місцевого самоврядування, конкретний перелік повноважень яких установлює закон). Разом з тим, до таких порушень віднесено, окрім питань неконституційності рішень, також прийняття органами місцевого

самоврядування рішень, які створюють загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці. І в цих випадках єдиним органом, уповноваженим реагувати на такі порушення по суті буде Конституційний Суд України.

Проте конструкція пункту 1-1 статті 150 Конституції України не надає Конституційному Суду України окремого повноваження щодо оцінки актів органів місцевого самоврядування, які створюють загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, що свідчить про неузгодженість змін до статті 144 і до статті 150 Конституції України.

Зважаючи на кількість органів місцевого самоврядування, викликає сумнів загальна спроможність Конституційного Суду України, забезпечити вчасний та належний розгляд справ щодо неконституційності актів органів місцевого самоврядування. Видається, що ця додаткова функція може також негативно вплинути на інституційну спроможність Конституційного Суду України в цілому.

Звернемо також увагу на те, що зупинення повноважень голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради тягне з собою призначення Президентом України на власний розсуд тимчасового державного уповноваженого (на не встановлений Конституцією України строк та з невизначеним набором повноважень).

Упродовж періоду своїх повноважень цей уповноважений спрямовує та організовує діяльність відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування громади, виконавчого комітету районної, обласної ради, тобто, по суті, буде надзвичайною посадовою особою, яка здійснюватиме на місцях пряме президентське правління, підміняючи тим самим сформовані в

конституційний та законний спосіб виконавчі органи місцевого самоврядування.

Проте Конституція у пропонованих змінах не наділятиме цю посадову особу повноваженнями, які реалізують представницькі органи місцевого самоврядування, діяльність яких є зупиненою.

На практиці це може призвести до невиконання виключних повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, що негативно може позначитися на прийнятті і реалізації місцевих бюджетів, програм соціального та економічного розвитку, забезпечення прав жителів громад тощо.

Таким чином, конституційно уможлиблюється розрив наступності у здійсненні конституційних повноважень органів місцевого самоврядування, що веде до порушення гарантованого статтею 7 Конституції України місцевого самоврядування, а також входить у суперечність із принципом повсюдності місцевого самоврядування, закріпленим у новій редакції статті 132 Конституції України.

Загалом, запровадження інституту тимчасового державного уповноваженого виглядає «реліктом» тих часів, коли Президент України своїми указами призначав виконувачів обов'язків сільських, селищних, міських голів усупереч вимог Конституції України (зокрема, у 1998 році Президентом України Л. Д. Кучмою було призначено виконуючих обов'язки міських голів в Ялті та в Одесі [94, с. 162]).

Законопроект нині пропонується «освятити» таку практику та надати їй конституційного характеру, що, на наш погляд, суперечить не лише державному гарантуванню місцевого самоврядування, але і принципіві поділу державної влади (стаття 6 Конституції України).

Неефективним та дисфункціональним виглядає і механізм дострокового припинення Верховною Радою України за поданням Президента України повноважень голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначення позачергових виборів у визначеному законом порядку, – за наявності факту визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України. За такою логікою, наприклад, і Президент України мав би достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо прийнятий нею правовий акт визнається Конституційним Судом України таким, що не відповідає Конституції України.

Як засвідчує практика Конституційного Суду України, за роки його існування неконституційними повністю або частково були визнані сотні актів Верховної Ради України.

Проте навряд чи прийняття навіть окремого неконституційного акта органом публічної влади можна вважати достатньою підставою для дострокового припинення його повноважень. Дисфункціональність же пропонованого механізму полягає, як видається, у тому, що вирішення питання дострокових виборів до органів місцевого самоврядування цілковито потрапляє у залежність від волевиявлення Президента України та Верховної Ради України, які на власний розсуд можуть вирішувати ці питання в різних випадках, залежно від політичних уподобань і, тим самим, нівелювати народне волевиявлення, наслідком якого і було сформування відповідних представницьких органів місцевого самоврядування.

Тобто у цій частині механізм дострокового припинення повноважень голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначення позачергових виборів виглядає в цілому незбалансованим та таким, що не узгоджується з механізмом формування цих органів шляхом прямих виборів.

Відповідно до частини п'ятої статті 141 Конституції України в новій редакції визначено, що строк повноважень голови громади, депутатів ради громади, районної, обласної ради, обраних на чергових виборах, становить чотири роки (замість нинішнього п'ятирічного).

Наголос на строкові повноважень залежно від виду видів – чергові – вказує, що для голови громади, депутатів ради громади, районної, обласної ради, обраних на позачергових виборах строк повноважень буде меншим.

Проте зменшення строку виборів залежно від виду виборів не відповідає загальному конституційному підходові щодо обчислення строку повноважень інших виборних органів влади, зокрема Верховної Ради України та Президента України, хоча і не порушує конституційні засади, визначені у статтях 157–158 Конституції України (див.: Висновок Конституційного Суду України від 18 листопада 2010 року № 3-в/2010 [50, с. 27]).

Видається, що стабільності конституційного регулювання строків повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, з урахуванням конституційної природи органів місцевого самоврядування, сприяло б застосування одноманітних конституційних підходів щодо визначення строків таких повноважень, як і строків повноважень вищих органів державної влади, незалежно від черговості чи позачерговості відповідних виборів. Вважаємо, що функціонування окремих органів місцевого самоврядування в умовах «усічених» строків повноважень не сприятиме належній реалізації їх повноважень, вноситиме додаткові елементи нестабільності в діяльність цих органів, сприятиме надмірній політизації останніх.

Відповідно до запропонованої редакції частини третьої статті 142 Конституції України було також встановлено, що «держава забезпечує

сумірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України».

Проте із цього формулювання неможливо було встановити, якими саме способами (методами) держава збирається забезпечити цю «сумірність» (очевидно, мається на увазі співрозмірність), що не відповідає вимогам правової визначеності. З огляду на специфіку конституційного регулювання (його рамковий характер), варто, на нашу думку, все ж було б хоча б у загальних рисах розкрити зміст забезпечення таких додаткових преференцій місцевого самоврядування.

Визначаючи обсяг повноважень органів місцевого самоврядування, держава, завдяки застосуванню принципу сумірності, самостійно урівноважує його з обсягом фінансів за принципом: «якщо держава не дала коштів місцевим громадам, то вона фактично позбавила їх частини повноважень».

Тож у такий спосіб фактично передбачається встановлення державою обсягу фінансів на місцеве самоврядування в «ручному режимі», і тепер цей режим пропонується зафіксувати в Конституції України.

Проте відповідна новація, за словами фахівців, є хибною: «бюджет має формуватися знизу догори, а не згори донизу. Допоки цей принцип не зафіксовано у Конституції, ні про яке місцеве самоврядування говорити не можна» [69].

У новій редакції статті 143 Конституції України законопроектом пропонувалося встановлюється, що «розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування, що утворюються в громаді, районі, області, визначається законом на основі принципу субсидіарності». Зазначимо, що в юридичній науці принцип субсидіарності розглядається переважно як адекватний та ефективний розподіл владних повноважень між

органами місцевого самоврядування різного територіального рівня у чітко визначених сферах суспільного життя з метою вирішення питань на рівні їх виникнення.

Цей принцип передбачає, що зі сфери повноважень держави повинні бути вилучені та передані до відання органів місцевого самоврядування найнижчого територіального рівня саме ті повноваження, які можуть бути ефективно виконані саме на рівні територіальної громади [280, с. 194]. Водночас, згідно із цим принципом соціальні проблеми мають вирішуватися на найнижчому і віддаленому від центра рівні.

Причому центральна влада має грати субсидіарну (допоміжну), а не субординативну (підпорядковуючу) роль. Тобто принцип субсидіарності – це принцип децентралізації з позиції центральної влади. Послідовно впроваджений, цей принцип може доволі ефективно працювати [69].

Досі принцип субсидіарності, закріплений в обов'язковій для виконання Україною Європейській хартії місцевого самоврядування [87], не знаходив системного закріплення ані в Конституції України, ані в базовому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [236].

Тож фіксуючи на конституційному рівні принципу субсидіарності, автори Законопроекту виходили, вочевидь, із необхідності виконання Україною взятих на себе зобов'язань щодо застосування європейських стандартів місцевого самоврядування, до яких належить і принцип субсидіарності, у результаті ратифікації Хартії Верховною Радою України у повному обсязі без використання застережень.

З огляду на зазначене, не можна не відзначити позитивного аспекту щодо конституційної фіксації згаданого принципу. Проте пропоновані конституційні зміни залишали враження декларативного його проголошення без справжнього втілення на конституційному рівні, оскільки відносили його

реалізацію до повноважень органу законодавчої влади, не передбачаючи жодних рамкових застережень стосовно конкретно-законодавчого його втілення. Віддання на розсуд парламенту конкретизації згаданого конституційного принципу гіпотетично може сприяти спотворенню його ролі та значення, перекрученню його змісту, стати предметом законодавчих маніпуляцій, що не відповідатиме вимогам прямої дії норм Конституції України.

Усупереч ідеям децентралізації та надання додаткових преференцій системі місцевого самоврядування, територіальні громади та місцеві ради мали б зазнати, як це впливає з аналізу змісті нової редакції статті 143 Конституції України, певного звуження своїх повноважень.

Зокрема, якщо чинною нормою передбачено, що «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів» (частина перша статті 143), то у пропонованій редакції у згаданих суб'єктів залишається лише повноваження забезпечувати реалізацію результатів місцевих референдумів (пункт 5 частини першої статті 143).

Отже, як показує проведений аналіз, концептуально положення Законопроекту були досить вразливими і не могли стати основою для повноцінної конституційної реформи, яка б мала на меті модернізувати систему місцевого самоврядування та привести її у відповідність до європейських стандартів, оптимізувала б діяльність самоврядних органів та територіальних громад.

Подальший перебіг політичних подій довкола Законопроекту засвідчив його неоптимальність як у конституційно-правовому, так і в політичному

сенсі. Тому означений конституційний Законопроект так і не був ухвалений Верховною Радою України восьмого скликання як закон.

Відповідно, донині муніципальна реформа триває на старій конституційній основі. Передусім це стосується внесення змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», до якого лише упродовж 2014–2018 років було внесено 44 змін і доповнень. При цьому такі зміни стосувалися не лише повноважень і забезпечення фінансової та матеріальної спроможності місцевого самоврядування, а й самої системи місцевого самоврядування..

Між тим, проведений аналіз конституційного проектування та осмислення зарубіжного досвіду проведення муніципальних реформ дає змогу окреслити певні ключові напрями конституційного реформування місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. Ними, на наш погляд, мають стати передусім такі:

мають знайти втілення та конкретизацію такі засади самоврядування, як повсюдність, сумірність, поєднання централізації та децентралізації, компенсації державою видатків, спричинених рішеннями органів державної влади, тощо;

конкретизація конституційно-правового статусу територіальної громади як базового елемента місцевого самоврядування в Україні;

має знайти закріплення інститут добровільного об'єднаних територіальних громад принаймні у найзагальнішому вигляді;

має бути досягнута довгоочікувана конституційна визначеність із системно-структурною організацією органів місцевого самоврядування, у тому числі надання районним та обласним радам повноважень з утворення виконавчих органів, запровадження інституту старост;

з метою зменшення конфліктності у відносинах з головами районних та обласних державних адміністрацій запровадити погодження їх призначення з відповідними радами;

доцільно забезпечити конституціоналізації інституту регіонального самоврядування поряд з базовим рівнем, з чітким окресленням предметів відання самоврядування базового та регіонального рівнів;

варто конституціоналізувати інститут передачі (делегування) частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування;

забезпечити конституційне зміцнення фінансово-економічної основи місцевого самоврядування;

запровадити конституційне визначення підстав та основних особливостей порядку дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування, сільських, селищних та міських голів;

здійснити уточнення конституційної специфіки організації місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі.

Безумовно, в основу конституційної реформи має бути покладено принцип нормативної економії, що не дозволить надмірно переобтяжувати конституційними новелами текст Основного Закону України.

Вочевидь, конституційна реформа місцевого самоврядування має бути елементом комплексної муніципальної реформи, яку держава має реалізувати в інтересах суспільства. Доцільно також продовжити роботу над новим муніципальним законодавством, вживаючи заходів для забезпечення його системності. Зокрема, це проекти законів про засади державної регіональної політики, про засади адміністративно-територіального устрою, про самоврядування територіальної громади, самоврядування району, самоврядування області, про місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади, про місто

Севастополь та ін. Головне – забезпечити узгодженість дій суб'єктів реформування, а також синхронізувати конституційні новації із законодавчим та підзаконним рівнями муніципального реформування, узгодити правотворчу та правозастосовчу діяльність у сфері муніципально-правового розвитку.

Висновки до Розділу 3

1. Протягом новітнього періоду своєї історії (1991–2021 роки) Україна пройшла кілька етапів муніципального реформування, у ході яких по-різному вирішувалися ключові концептуальні питання побудови й оптимізації функціонування національної муніципальної моделі та співвідношення громадівських та державницьких елементів у змісті стратегій та конкретних законодавчих актів. Ці етапи з певним ступенем умовності можуть бути, на нашу думку, позначені так: 1) пострадянська (перехідна) муніципальна модель (1990–1996 роки); 2) конституціоналізована муніципальна модель (1996–2004 роки); 3) реформована конституційна модель (2004–2014 роки); 5) муніципальна модель в умовах новітньої конституційної реформи (з 2014 року – триває досі).

2. Визначеності реформуванню місцевого самоврядування надало ухвалення Конституції України 1996 року, яка конституціоналізувала інститут місцевого самоврядування, зробивши перетворення на муніципально-правовому шляху незворотніми. Утім, кроки з приведення муніципального законодавства у відповідність до Конституції України досить швидко почали накладатися як на самостійний на тренд конституційного реформування місцевого самоврядування, що набуло особливого значення у зв'язку з системною конституційною реформою, що триває в сучасній Україні від 2014 року.

3. Логіку та зміст подальших реформаційних кроків у напрямі оптимізації системи місцевого самоврядування слід аналізувати у контексті дихотомії конституційної модернізації чи конституційної реформи, що окреслилися як у працях теоретиків права і конституціоналістів, так і в розробках прикладного характеру.

4. Перспективи подальшої еволюції системи місцевого самоврядування, перетворення його на повноцінний та дієздатний конституційно-правовий інститут, чітко орієнтований на поєднання багатого національного досвіду муніципально-правового будівництва із здобутками європейського конституціоналізму і муніципалізму.

5. Ключовими напрямками реформи місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі має стати втілення та конкретизація таких засад самоврядування, як повсюдність, сумірність, поєднання централізації та децентралізації, компенсації державою видатків, спричинених рішеннями органів державної влади, тощо.

6. Нормативно-правове врегулювання муніципальної реформи має забезпечити конкретизацію конституційно-правового статусу територіальної громади як базового елемента місцевого самоврядування в Україні та закріпити інститут добровільного об'єднаних територіальних громад принаймні у найзгагальнішому вигляді.

7. Муніципальна реформа покликана гарантувати довгоочікувану конституційну визначеність із системно-структурною організацією органів місцевого самоврядування, у тому числі надання районним та обласним радам повноважень з утворення виконавчих органів, запровадження інституту старост. З метою зменшення конфліктності у відносинах з головами районних та обласних державних адміністрацій

необхідно запровадити погодження їх призначення з відповідними радами.

8. Однією з умов успішності муніципальної реформи розглядається конституціоналізація інституту регіонального самоврядування поряд з базовим рівнем, з чітким окресленням предметів відання самоврядування базового та регіонального рівнів, а також конституціоналізація інституту передачі (делегування) частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

9. Успішність муніципальної реформи пов'язується із необхідністю конституційного зміцнення фінансово-економічної основи місцевого самоврядування та гарантій майнової автономії місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

Проведене дисертаційне дослідження дало змогу дійти таких висновків.

1. В основу формування сучасної доктрини муніципальної реформи покладено творчий синтез концепцій місцевого самоврядування як політико-правового феномену, наукових уявлень про правові реформи та вчень про публічне управління, розроблених представниками наук конституційного, муніципального та адміністративного права, а також теорії права і держави, соціології права.

2. У концептуально-науковому розрізі муніципальну реформу слід інтерпретувати як різновид правової реформи, що здійснюється уповноваженими на те суб'єктами публічної влади у тісній взаємодії з місцевими територіальними колективами (громадами), інституціями громадянського суспільства, на основі чітко окресленої концепції (програми, стратегії) змін, супроводжується обов'язковим прийняттям низки нормативно-правових актів, що мають концептуально-проективний характер, і яка має завершитися зміною базових засад організації та функціонування місцевого самоврядування як інституту в цілому або його інституційних, організаційних, нормативно-правових чи фінансово-економічних основ.

3. Основними ознаками муніципальної реформи слід вважати такі: 1) це різновид правової реформи; 2) об'єктом цієї реформи є система місцевого самоврядування, що включає в себе публічно-владний (система органів місцевого самоврядування), діяльнісний (система муніципальних правовідносин) та суб'єктний (система суб'єктів місцевого самоврядування та суб'єктних – індивідуальних та колективних – муніципальних прав) зрізи; 3) ця реформа може включати конституційні зміни, а може відбуватися поза змінами конституційного характеру; 4) вона передбачає системне

розгортання, розкриття та більш послідовне втілення конституційних засад місцевого самоврядування або ж зміну цих засад; 5) здійснюється на концептуально-проективному, нормативно-правовому та організаційному рівнях; 6) поєднує національний та універсальний досвід муніципалізму; 7) здійснюється на певній ідеологічній основі (громадівська чи державницька концепція місцевого самоврядування або їх комбінації); 8) має об'єктивний та еволюційний характер і, як така, слугує розвитку та зміцненню ідеології муніципалізму, конституціоналізму, демократизму, соціальної інтеграції та консолідації суспільства.

4. Українська наука муніципального права перебуває у стані напрацювання власної методології муніципальної реформи як складової доктрини муніципалізму, звіряючи свої напрацювання зі здобутками представників муніципального права інших держав та критично осмислюючи й використовуючи їхні теоретичні концепції та практичні рекомендації з проведення муніципальних реформ. Така методологія має відповідати вимогам креативності, глобальності, системності, альтернативності тощо, що є складовими інновативної методології. Плідним у методологічному плані є розгляд муніципальної реформи з таких позицій: аксіологічної; гносеологічної (епістемологічної); діяльнісної; телеологічної; праксеологічної; функціональної; організаційної; комунікативної; суб'єктної та об'єктної.

5. В організації сучасної публічної влади місцеве самоврядування посідає визначальне місце, будучи компліментарним структурним елементом до системи органів державної влади, з якими воно тісно взаємодіє. Інституціалізація місцевого самоврядування в його публічно-владному вимірі уможлиблює дискурс щодо нього як щодо муніципальної (самоврядної) влади, що зумовлює своєрідність поділу публічної влади в сучасній Україні,

що не вичерпується традиційними функціональними «гілками» державної влади (законодавчою, виконавчою та судовою).

6. Муніципальна влада – це легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне (пряме або опосередковане) волевиявлення територіальної громади та/або утворених нею органів та обраних/або призначених посадових осіб щодо здійснення її функцій і повноважень, спрямованих на реалізацію прав та свобод людини і громадянина та вирішення питань місцевого значення у порядку, передбаченому Конституцією і законами України. Муніципальна влада є різновидом публічної (поряд з державною) влади, яка діє в межах місцевого співтовариства (територіального колективу), реалізується від його імені безпосередньо та/або органами та посадовими особами місцевого самоврядування і ґрунтується на нормах права.

7. Виокремлено особливі ознаки місцевого самоврядування як муніципальної влади, що дозволяє ідентифікувати її (з певним ступенем умовності) саме як окремішню «гілку» публічної влади: 1) основою генезису муніципальної влади є місцеві публічні інтереси; 2) її самостійність конституційно визнається гарантується державою та знаходить своє відображення: а) у правовій, організаційній та матеріально-фінансовій самостійності; б) в організаційній відокремленості органів місцевого самоврядування в системі управління суспільством; в) у наявності системи специфічних гарантій її формування, функціонування і розвитку; 3) повсюдність її здійснення на території України поєднується з просторовою обмеженістю її здійснення окремими органами місцевого самоврядування; 4) первинним суб'єктом цієї влади є територіальна громада, хоч низовим територіальним рівнем (сіл, селищ, міст) сфера здійснення цієї влади не вичерпується, маючи ще й так званий асоційований рівень (райони, області);

5) в її реалізації поєднується та доповнюють одна одну принципи безпосереднього народовладдя (місцеві вибори, місцеві референдуми, інші форми прямої демократії на локальному рівні), представницької демократії (діяльність місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, які обираються на прямих виборах у територіальних громадах), а також професійне владарювання, що здійснюється службовцями органів місцевого самоврядування в барамках функціонування інституту муніципальної служби, організаційно відокремленої від державної служби.

8. Дослідження історико-правових особливостей підготовки, здійснення та контролю за реалізацією муніципальних реформ у контексті державно-правового розвитку України засвідчує, що ключовим моментом, значимим у контексті нашого дослідження, є розмежування власне дореформаційного та реформаційного періодів розвитку місцевого самоврядування в історії України. Якщо перший період протікав спонтанно, поза цілеспрямованими кроками з боку державної влади у напрямі розвитку інституту місцевого самоврядування, то другий етап пов'язується саме з цілеспрямованими та упорядкованими правовими нормами, здебільшого конституційно-правового характеру, щодо формування місцевого самоврядування внаслідок реформ кінця XVIII – початку XIX ст., що пов'язували перехід суспільства до індустріальної фази розвитку.

9. Визначальними етапами муніципально-правового розвитку в історії місцевого самоврядування в Україні дореформеного періоду слід вважати такі: 1) виникнення й розвиток територіальної громади як базового рівня здійснення місцевого самоврядування у додержавний період та під час існування Київської Русі (до середини XIII ст.); 2) надання українським містам магдебурзького права у межах Великого Князівства Литовського, а потім – Речі Посполитої протягом XIV–XVI ст.; 3) юридикація міського

самоврядування у формі вйтівства у Литовських статутах (1529, 1566, 1588 років), якими були легалізовані міські віча; 4) формування особливих типів міського самоврядування за доби Української козацької держави (середина XVII – початок XVIII ст.): а) міста, які користувалися магдебурзьким правом; б) міста, які управлялись ратушами; в) малі міста і містечка без окремого постійного органу управління, в яких самоврядування здійснювалось за принципом сільських громад.

10. У межах реформаторської муніципально-правової парадигми слід виокремити такі муніципальні реформи на теренах України, що хронологічно охоплюються кінцем XVIII – початком XX ст.: 1) міська реформа в підросійській Україні 1785 року; 2) селянська, земська та міська реформи в підросійській Україні 1860–1890-х років та муніципальні реформи 1860 і 1890-х років в Австро-Угорщині, до якої входила Галичина і Буковина; 3) столипінська муніципальна реформа в підросійській Україні на початку XX ст.; 4) реформи місцевого самоврядування у період Української Центральної Ради, Гетьманату та Директорії (1917–1920 роки). У цей період були продемонстровані різні форми і методи правового регулювання моделі місцевого самоврядування в Україні, що відповідало історично визначеним етапам його розвитку та сприяло його модернізації відповідно до потреб суспільної самоорганізації та державного управління; суттєво різним був стан реалізованості цих реформ; різними для української державності були їх наслідки.

11. Своєрідності муніципальним реформам в Україні до початку XX ст. надавали такі риси: 1) спроба поєднати державне регулювання місцевого самоврядування із збереженням засад звичаєвого права, особливо на селі; 2) нетривкість муніципальних реформ, їх половинчастість і незавершеність, їх «верхівковий» характер; 3) узалежнення таких реформ від загальних

підходів до організації публічної влади в умовах частої відсутності власної державності в Україні, що спричиняло ефект «накидання», нав'язування самоврядних моделей чи окремих їх елементів; 4) згорання самоврядних тенденцій внаслідок централізаторської політики Російської імперії, що позначило інституційний дисконтинуїтет розвитку місцевого самоврядування в Україні. Зазначений дисконтинуїтет був притаманний також радянському періодові державного будівництва в Україні, під час якого інститут місцевого самоврядування був елімінований з конституційно-правової теорії і практики державного будівництва та заперечувався офіційною партійно-державною владою з політико-ідеологічних міркувань.

12. Для переважної більшості європейських держав характерною тенденцією новітнього (повоєнного) конституційно-правового розвитку є муніципальне реформування, яка стає дедалі більш вагомим напрямком конституційно-правової модернізації суспільства та держави. Здійснення муніципальних реформ у країнах Європи відзначається високою динамікою та значною інтенсифікацією законодавчих робіт у сфері правового врегулювання питань організації та функціонування системи місцевого самоврядування, та позначається у результатах діяльності держав, що мають здебільшого характер нових конституційних та/або законодавчих актів. Своєрідність конституційного та законодавчого закріплення новацій у системі місцевого самоврядування у країнах Європи безпосередньо зумовлена чільними нормативними документами, обов'язковими для врахування в національних законодавствах, зокрема такими, як Європейська Хартія місцевого самоврядування.

13. У муніципальних реформах у країнах Європи присутня значна поліваріантність як спрямованості, так і наслідків цих реформ, які не можуть бути зведені до якогось одного спільного «знаменника». Зокрема, угорський

приклад муніципального реформування засвідчує можливість своєрідного конституційно-правового «реверсу» у поступальному розвитку місцевого самоврядування в умовах домінування централізаторських підходів до розвитку муніципальних структур з боку центральної державної влади, що виступає найчастіше як ініціатором, так і провідником (суб'єктом реалізації) відповідних реформаторських заходів.

14. Протягом новітнього періоду своєї історії (1991–2021 роки) Україна пройшла кілька етапів муніципального реформування, що з певним ступенем умовності можуть бути, на нашу думку, позначені так: 1) пострадянська (перехідна) муніципальна модель (1990–1996 роки); 2) конституціоналізована муніципальна модель (1996–2004 роки); 3) реформована конституційна модель (2004–2014 роки); 4) муніципальна модель в умовах новітньої конституційної реформи (з 2014 року – триває досі). У ході цих етапів по-різному вирішувалися ключові концептуальні питання побудови й оптимізації функціонування національної муніципальної моделі, різним було співвідношення громадівських та державницьких елементів у змісті відповідних концепцій, стратегій та конкретних законодавчих актів. Значною мірою елементи визначеності реформуванню надало ухвалення Конституції України, яка конституціоналізувала інститут місцевого самоврядування, зробивши перетворення на муніципально-правовому шляху незворотними.

15. Ключовими напрямками конституційного реформування місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі мають стати такі: втілення та конкретизацію таких засад самоврядування, як повсюдність, сумірність, поєднання централізації та децентралізації, компенсації державою видатків, спричинених рішеннями органів державної влади, тощо.

16. Конституційна визначеність із системно-структурною організацією органів місцевого самоврядування, у тому числі надання районним та обласним радам повноважень з утворення виконавчих органів, запровадження інституту старост, конституціоналізація інституту регіонального самоврядування поряд з базовим рівнем, з чітким окресленням предметів відання самоврядування базового та регіонального рівнів та передачі (делегування) частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, у поєднанні з врахуванням національного та зарубіжного досвіду розглядаються як основні теоретико-методологічні та практичні складові муніципальної реформи в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авакьян С. А. Особенности российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования. *Вестник Московского университета. Серия 11: «Право»*. 2008. № 2. С. 61–75.
2. Аверьянов В. Б. Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 3. С. 9–14.
3. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ: Моноліт, 2009. 384 с.
4. Актуальні проблеми розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в умовах конституційно-правової модернізації / О. В. Батанов, Н. В. Воротіна, Н. П. Гаєва, Н. К. Ісаєва, М. О. Пухтинський. *Правова держава*. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2014. Вип. 25. С. 98-120.
5. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: кол. монографія / В. О. Антонечка, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. Київ: Атіка, 2007. 864 с.
6. Алпатов Ю. М. Становление городского самоуправления в России до 1917 года. *LEX RUSSICA: научные труды МГЮА*. 2007. № 5. С. 829-846.
7. Андресюк Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи. Київ: Стилос, 1997. 222 с.
8. Аргучинцев Г. К., Мах И. И. Некоторые аспекты истории административного права Республики Беларусь в период Великого княжества Литовского. *Научные труды Государственного института управления и социальных технологий БГУ* / редкол.: П. И. Бригадин и др. Минск: ГИУСТ БГУ, 2007. С. 453-459.

9. Астапова Т. О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Харків, 2010. 20 с.

10. Ачкасов В. А. Опыт местного самоуправления на Западе. *Правоведение*. 1998. № 4. С. 43-48.

11. Бабін Б. В. Конституційний інститут децентралізації: аналіз світового досвіду. *Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання* / передне слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 162–163.

12. Баймуратов М. Місцеве самоврядування як фактор інтернаціоналізації національного та конституціоналізації міжнародного правопорядків. *Аналітичні матеріали. Коментарі. Судова практика*: юрид. Журнал. 2011. № 12. С. 24–31.

13. Баймуратов М. О. Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в мовах муніципальної реформи. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доповідей Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 08 груд. 2017 р.). Київ: ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017. С. 12–16.

14. Баймуратов М. О., Батанов О. В., Приходько Х. В. Муніципальна реформа в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму: у пошуках доктринального оптимуму. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 2. С. 3–8.

15. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Панасюк С. А. «Європа регіонів»: транскордонне співробітництво: Коментар Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властямию Одеса: Фенікс, 2017. 206 с.

16. Баймуратов М., Кофман Б., Панасюк С. Європейська хартія локальної демократії від «А до Я»: Науковопрактичний коментар

Європейської хартії місцевого самоврядування. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2017. 274 с.

17. Бакрадзе Л. М. Реформування місцевого самоврядування в Грузії: досвід для України. *Молодий вчений*. 2017. № 5. С. 93–97.

18. Батанов О. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні. *Юридичний вісник*. 2014. № 4. С. 64–70. URL:<http://yurvisnyk.in.ua>.

19. Батанов О. В. Глобалізація доктрини місцевого самоврядування та муніципального права у сучасному світі. *Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання* / передне слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 166-180.

20. Батанов О. В. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування у зарубіжних країнах: основні моделі організації та діяльності. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 61–66.

21. Батанов О. В. Концептуальні засади муніципальної реформи в Україні та її міжнародно-правові аспекти. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: тези доповідей Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 08 груд. 2017 р.)*. Київ: ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017. С. 20–25.

22. Батанов О. В. Людиноцентризм у муніципальному праві: теоретичні та прикладні аспекти. *Альманах права: наук.-практ. юрид. журнал* / редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. ред.) та ін. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2017. Вип. 8: Людиноцентризм у праві: теоретико-прикладні засади. С. 69–73.

23. Батанов О. В. Місцеве самоврядування в умовах глобалізації. *Міждисциплінарні гуманітарні студії*. 2014. № 1. С. 5-14.

24. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія. Київ: Юрид. думка, 2010. 285с.

25. Батанов О. В. Муніципальна реформа в Україні з позиції доктринисучасного муніципалізму. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 89–93.

26. Батанов О. В. Проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні з позицій теорії муніципалізму. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3–1. С. 88-91.

27. Батанов О. В. Проблеми становлення і розвитку муніципального права: основні чинники та суспільно-політичні умови. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 1. С. 77-81.

28. Батанов О. В. Феноменологія сучасного європейського муніципалізму та місцевого самоврядування в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 4. С. 78–80.

29. Батракова Д. С. Адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аналіз України та Франції: дис. ... канд. юрид наук. Київ, 2017. 201 с.

30. Бернадский Г. Г. Российский конституционализм: замысел и реализация (по материалам международной научной конференции «Российская конституционная модель замысел, реализация, перспективы»). *Публічне право*. 2013. № 3 (11). С. 370-379.

31. Белов Д. М. Парадигма українського конституціоналізму: монографія. Великий Березний : РК «Євростандарт», 2011. 399 с.

32. Битяк Ю. П. Регіональна політика країн Центральної і Східної Європи: аналіз досвіду проведення. *Проблеми реформування місцевого самоврядування України в контексті наближення до європейських стандартів*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 28 жовт. 2009 р.) / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. Харків: ІЦЦ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2009. С. 3–7. URL : http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/SBORNIKI_2011/PROBLEMU_ES_2009.pdf.

33. Бойко Н. А. Местное самоуправление в России во второй половине XIX – начале XX века: Историко-правовое исследование: автореф. дисс. ...

канд. юрид. наук. Москва, 2006. 24 с.

34. Бойко Ю. В. Визначення концептуальних засад проведення муніципальної реформи в Україні: порівняльно-правовий аналіз. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: «Право»*. 2014. Вип. 7. С. 148–157. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu_pr_2014_7_19.

35. Бондарев С. В. Местное самоуправление в контексте отечественной политико-правовой модернизации. *Философия права*. 2008. № 2. С. 91–93.

36. Борденюк В. Діалектика співвідношення самоврядування, місцевого самоврядування та державного управління. *Право України*. 2002. № 12. С. 118–122.

37. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.

38. Борденюк В. І. Муніципальна реформа: що, як і для чого? *Віче*. 1998. № 7. С. 63–79.

39. Борденюк В. І. Окремі аспекти наукового забезпечення реформування місцевого самоврядування в Україні. *Юридична наука*. 2011. № 1. С. 71–78.

40. Братасюк М. Людина-особистість як суб'єкт права в контексті сучасної правової політики. *Публічне право*. 2013. № 4 (13). С. 229–230.

41. Бровко О. Розвиток місцевого самоврядування в посткомуністичних країнах: порівняльний аналіз (на прикладі країн Вишеградської четвірки). *Вісник ХНУ імені В. Н. Каразіна. Серія: «Питання політології»*. 2015. Вип. 28. С. 117-125.

42. Бровко О. В. Місцеве самоврядування в Польщі в контексті демократизації країн Центральної та Східної Європи: дис. ... канд. політ. наук. Харків, 2017. 236 с.

43. Брэбан Г. Французское административное право / пер. с фр. Москва: Прогресс, 1988. 488 с.

44. Бутырина М. В. Зарубежные модели местного самоуправления. *Вестник ИГЭУ*. Иваново, 2008. Вып. 1. С. 1–5.
45. Бухвальд Е. М. Местное самоуправление как институт модернизации экономики и общества. *Этап: экономическая теория, анализ, практика*. 2011. № 5. С. 29–43.
46. Ватаманюк-Зелінська У. З., Фіковська М. Ю. Європейський досвід реформ місцевого самоврядування. *Бізнес Інформ*. 2018. № 3. С. 85–89.
47. Величко В. О. Європейський досвід організації місцевого самоврядування та можливості його застосування в Україні. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: «Право»*. 2015. Вип. 20. С. 59–64.
48. Верменич Я. В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації. *Український історичний журнал*. 2005. № 4. С. 114-145.
49. Вернадский Г. В. Россия в средние века. Тверь: Леан; Москва: АГРАФ, 1997. 350 с.
50. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку про відповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 77, 103, 136, 141 та до розділу XV «Перехідні положення» Конституції України від 18.11.2010 р. № 3-в/2010. *Вісник Конституційного Суду України*. 2010. № 6. Стор. 27.
51. Вишневський С. Ф. Концептуальні проблеми розуміння поняття та сутності функцій органів самоорганізації населення (громадівський підхід). *Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання/ передне слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана*. Київ: Ін-т

законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 281–282.

52. Власенко О. Актуальні проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Український муніципальний рух: 10 років поступу*: зб. матеріалів та документів VI Всеукр. муніципальних слухань (29 черв. – 02 лип. 2000 р.); Міжрегіон. муніципальних слухань (м. Бердянську, 15–17 верес. 2000 р.); Громадських слухань (01 груд. 2000 р.) / упоряд. М. Пухтинський. Київ: Логос, 2001. С. 348–349.

53. Георгієвський Ю. В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування: монографія. Київ: Логос, 2015. 375 с.

54. Гладій В. І. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи для України: автореф дис. ... канд. політ. наук. Львів, 2016. 23 с.

55. Гладій В. І. Реформування системи місцевого самоврядування: досвід Вишеградської групи. *Грані*. 2015. № 12. С. 57–63.

56. Голубева Т. Г. Теория политической модернизации в контексте реформирования местного самоуправления в современной России. *Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Серия: «Общественные науки»*. 2010. № 4. С. 24–27.

57. Гонцяж Я., Куленкова О., Гуменюк В. Самоврядування і територіальна організація влади у Польщі. Київ: Міленіум, УАДУ, 2001. 184 с.

58. Грицяк І. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. *Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. 2013. № 2. С. 58–59.

59. Грицяк І. А. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. Київ: Вид-во УАДУ, 1997. 487 с.

60. Гришко Р. Ю. Історія трансформаційних перетворень української моделі самоврядування. *Право та державне управління*: зб. наук. праць. 2016. №4. С. 107–112.

61. Гришко Р. Ю. Реформування місцевого самоврядування в Україні в напрямку децентралізації управління: дис.. ... канд. наук з держ. упр. Запоріжжя, 2017. 208 с.
62. Грובה В. Щодо особливостей розвитку місцевого самоврядування: досвід Швейцарії. *Юридичний вісник*. 2016. № 2. С. 177–183;
63. Грובה В. П. Правовий статус та повноваження органів місцевого самоврядування Італії: перспективи для України. *Право і суспільство*. 2015. № 4 (3). С. 3–8.
64. Грובה В. П. Система місцевого самоврядування в Польщі: перспективи використання досвіду в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2015. Т. 1. Вип. 31. С. 78–82.
65. Грушевський М. Історія України-Руси: в 11 т., 12 кн. Київ: Наук. думка, 1991. Т. 1. 723 с.
66. Грушевський М. С. Історія України-Руси: в 11 т., 12 кн. Київ: Наук. думка, 1994. Т. V: Суспільно-політичний і церковний устрій і відносини в українсько-руських землях XIV–XVII віків. 708 с.
67. Гураль П. Ф. Генезис і становлення територіальної громади в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: «Юридична»*. 2008. № 3. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvlduvs/2008_2/08gpfgvu.pdf.
68. Гураль П. Ф. Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах: навч. посібник. Львів: Каменяр, 2017. 147 с.
69. Дацюк С. Від фіктивної децентралізації в проєкті Конституції до справжньої. URL: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/datsuk/559628143862f/>.
70. Двірна В. Формування місцевого самоврядування як складова парламентаризму доби Центральної Ради (березень 1917 – квітень 1918 рр.). *Наукові записки з української історії: зб. наук. статей*. 2011. Вип. 26 С. 148–150.
71. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні

пріоритети: монографія / за ред. З. С. Варналія. Київ: НІСД, 2007. 820 с.

72. Державно-правова реформа в Україні: матеріали наук.-практ. конф. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. 421 с.

73. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / передне слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.

74. Децентралізація публічної влади: досвідевропейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школикта ін.; Центр політико-правових реформ. Київ: Москаленко О. М., 2012. 212 с.

75. Децентралізація: коротко про головне. URL:<http://cost.ua/news/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne>.

76. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 688-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/688-2016-%D1%80#n80>.

77. Дибиров А.-Н. З., Пронский Л. М. О природе политической власти. *Вестник Московского университета. Серия 18: «Социология и политология»*. 2002. № 2. С. 48-60.

78. Дністрянський М. Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму геополітики *Дзвін*. 1996. № 8. С. 93–104.

79. Доменак Ж. Территориальные коллективы Франции: учеб. пособие. Нижний Новгород: НГУ, 1999. 162 с.

80. Доробуш І. В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2017. URL:http://idpnan.org.ua/files/drobush-i.v.-sotsialna-funktsiya-mistseвого-samovryaduvannya-v-ukrayini-_problemi-teoriyi-ta-praktiki_-_d_.pdf.

81. Дубов Г. О. Методологія права: поняття, предмет та місце в системі наукового значення (за працею Р. Лукича «Методологія права»). *Держава і право*. 2010. Вип. 50. С. 54-58.

82. Дубровская Ю. В. Особенности институциональных преобразований в России: реформа местного самоуправления. *Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета*. 2010. №8. С. 77–88.

83. Емельянов Н. А. Местное самоуправление: международный опыт. Тула: ГМРИП «Левша», 1996. 111 с.

84. Еремян В. В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века): учеб. пособие для высшей школы. Москва: Академический проект, 2003. 528 с.

85. Євгафова Є. П. Дослідження системи конституційного права України. *Юридична Україна*. 2010. № 5. С. 123–126.

86. Європейська хартія локальної демократії від «А до Я» (Науково-практичний коментар Європейської хартії місцевого самоврядування) / Михайло Баймуратов, Борис Кофман, Сергій Панасюк. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2017. 274 с.

87. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.985 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/rada/show/994_036.

88. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: наук.-практ. посібник / за ред. М.О. Пухтинського, В. В. Толкованова. Київ: Вид-во «Крамар», 2003. 400 с.

89. Єрмолаєв В. М. Місцеві представницькі органи влади Великого Князівства Литовського й Речі Посполитої. *Проблеми законності*. 2012. № 119. С. 32-43.

90. Забейворота Т. В. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. праць. Харків: Вид-во «Магістр», 2014. Вип. 3. С. 251–257.

91. Забейворота Т. В. Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади: дис. ... канд. наук з держ. упр. Харків, 2017. 276 с.

92. Забейворота Т. В., Нікітін В. В. Концепція децентралізації влади у поглядах М. С. Грушевського. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. праць. Харків: Вид-во «Магістр». 2015. Вип. 2. С. 49–56.

93. Заблоцький В. В. Компаративний аналіз історичного становлення системи місцевого самоврядування України. *Держава та регіони. Серія: «Державне управління»*. 2013. № 3. С. 102-107.

94. Заєць А. П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 1999. 248 с.

95. Зайцева І. О. Виникнення та розвиток статутного права в українських містах: історичний аспект. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10ziomia.pdf>.

96. Закон України «Про органи самоорганізації населення»: наук.-практ. коментар / за ред. В. В. Кравченка. Київ: Атіка-Н, 2003. 151 с.

97. Законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

98. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: монографія / М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін.; за заг. ред. П. В. Ворони. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.

99. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. URL: <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialoh/uhody-pro-spivpratsiu/240-zarubizhnij-dosvid-provedennya-detsentralizatsijnikh-reform>.

100. Зеліньски Я. Местная участвующая (participatory) демократия в Польше. *Юридическая наука*. 2013. № 4. С. 115–121.

101. Иваненко И. Н. Законодательство о местном самоуправлении в истории России: периоды развития. *Общество и право*. 2008. № 3. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/30292-zakonodatelstvo-mestnom-samoupravlenii-istorii-rossii-periody-razvitiya>.

102. Игнатюк Н. А., Замотаев А. А., Павлушкин А. В. Муниципальное

право: учебник. Москва: Юстицинформ, 2004. 320 с.

103. Іваник М. Роль повітових рад у системі місцевого самоврядування Галичини другої половини ХІХ – початку ХХ ст. *Проблеми гуманітарних наук. Серія: «Історія»*. 2013. Вип. 32. С. 4-13.

104. Ігнатенко Л. І. Реформування системи місцевого самоврядування у Великій Британії. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1. С. 386–392.

105. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах державно-управлінських реформ / авт. кол.: І. В. Козюра, А. О. Краснейчук, О. В. Слобожан та ін.; за заг.ред. Ю. П. Сурміна, І. В. Козюри. Київ: НАДУ, 2013. 52 с.

106. Казаков В. В. Местное самоуправление как институциональный фактор развития системы многоуровневой власти в современном государстве (на примере России и Евросоюза): дисс. ... канд. полит. наук. М., 2009. 202 с.

107. Калиновський Б. В. Шляхи реформування місцевої публічної влади в Україні. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 4. С. 68–72.

108. Калиновський Б. В. Шляхи реформування територіальної основи організації місцевої публічної влади. *Держава і право. Серія: «Юридичні науки»*: зб. наук. праць. Київ: Юрид. думка, 2016. Вип. 70. С. 191–202.

109. Калінкін А. С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук. Ужгород, 2016. 202 с.

110. Камінська Н. Децентралізація і досвід її проведення у зарубіжних країнах. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 4. С. 35-40. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_4_9.

111. Камінська Н. В. Еволюція поглядів на значення місцевого самоврядування в розбудові української державності: історико-правові аспекти. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: «Юридична»*. 2008. № 3. С. 69-81.

112. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний та порівняльно-правовий аналіз: навч. посібник. Київ: КНТ, 2010. 232 с.
113. Кампо В. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння. *Місцеве самоврядування*. 1998. № 1–2. С. 35–38.
114. Кампо В. Методологія досліджень конституційної юстиції в Україні: науковий огляд. *Правова Україна*. 2014. № 6. С. 164–165.
115. Кампо В. Політичні моделі місцевого самоврядування: європейський та український досвід. *Муніципальний рух: новий етап розвитку*: матеріали VII Всеукр. муніципальних слухань «Муніципальний рух в Україні – 10років розвитку» (м. Бердянськ, 06–08 верес. 2001 р.) / заг. ред. М. Пухтинського. Київ: Логос, 2002. С. 359-354.
116. Карабін Т. О. Оптимізація розподілу повноважень місцевих органів публічної адміністрації в контексті здійснення адміністративної реформи. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 4. С. 201–205.
117. Кельман М. С. Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2013. 40 с.
118. Кобилецький М. М. Магдебурзьке право і його застосування в Україні (XIV– перша половина XIX ст.): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Львів, 2010. 40 с.
119. Ковальова А., Колодяжна В. Інститут місцевого самоврядування у Швеції: наочні наслідки послідовних реформ. *Історико-правовий часопис*. 2015. № 1. С. 17–21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2015_1_6.
120. Козаченко А. Система місцевого самоврядування за проектами конституцій Української Народної Республіки 1917, 1918 і 1920 років: джерела, основні риси та історичне значення. *Право України*. 2018. № 4. С. 58–59.
121. Козаченко А. І. Центральна Рада та проблема реформи місцевого самоврядування: листопад 1917р. – квітень 1918 р. (до 100-річчя утворення). *Теорія і практика правознавства*. 2017. Вип. 1 (11). С. 1-9.

122. Козюра І. В. Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Канаді. Київ: Вид-во НАДУ, 2003. 322 с.

123. Кондратюк С. Місцеве самоврядування на західноукраїнських землях як джерело українського парламентаризму: історико-правовий аспект. *Вісник Академії управління МВС*. 2010. № 2 (14). С. 92–93.

124. Кондрацька Н. М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2016. 236 с.

125. Кондрацька Н. М. Реформування системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні в умовах євроінтеграції. *Pravnavedaaprah: vyzvymodernycheuropskychintegracnychprocesov: zborníkpríspevkovzmedzinárodnejvedeckejkonferencie (27–28 novembra 2015)*. Bratislava: Paneurópskavysoká škola, 2015. S. 132–135.

126. Конституционные преобразования в Украине: история, теория и практика: монография / под ред. М. Ф. Орзиха. Київ: Юринком Інтер, 2013. 512 с.

127. Конституційне право України: підручник для студ. вищ. навч. закладів / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. Харків: Право, 2008. 416с.

128. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 8. Ст. 133.

129. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

130. Концепція реформи місцевого самоврядування в Україні (муніципальної реформи): проект. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2>.

131. Концепція реформи місцевого самоврядування, схвалена: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. № 900-р. *Офіційний вісник України*. 2009. № 60. Ст. 2130.

132. Копил Б. К. Організація місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу та Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Запоріжжя, 2011. 21 с.

133. Копиленко М. Л., Копиленко О. Л. Місцеве самоврядування і місцева адміністрація Української гетьманської держави. *Місцеве самоврядування в Україні: Історія, проблеми, пропозиції*. Київ, 1994. С. 28–33.

134. Корнієнко М. І. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики. *Українське право*. 1995. № 1. С. 68-78.

135. Короткий курс лекцій з дисципліни «Історія державного управління». URL: https://studme.com.ua/1910082012588/istoriya/zemskaya_reforma_1864_dostizheniya_protivorechiya_zemskogo_samoupravleniya_soderzhaniye_osobennosti_sudebnoy.htm.

136. Костенюк Н. Основні напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 2 (37). С. 142-148.

137. Костицький В. В. Місцеве самоврядування як окрема гілка публічної влади. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: тези доповідей Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 08 груд. 2017 р.)*. Київ: ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017. С. 16-19.

138. преснякресняков Н. И. Начало единой державы в Древней Руси. *Вестник Европы*. 1870. Т. 6 (ноябрь-декабрь). С. 5-54, 495-596.

139. Костомаров Н. И. Русская республика. (Северо-русские народоправства во времена удельно-вечевого уклада. История Новгорода, Пскова и Вятки): Исторические монографии и исследования. Москва: Чарли; Смоленск: Смядынь, 1994. 544 с.

140. Котенко Т. В. Політико-правові та соціально-економічні передумови виникнення місцевого самоврядування в Україні. *Наше право*. 2014. № 2. С. 14–15.

141. Кохалик Х. М. Досвід становлення і розвитку комунального самоврядування в Німеччині та можливість його адаптації в містах України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Львів, 2011. 20 с.

142. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України: навч. посібник. Київ: АТІКА, 2003. 672 с.

143. Кружков А. В. Политические аспекты реформы местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. полит. наук. Москва, 2003. 131 с.

144. Крупіна Н. А. Еволюція інституту місцевого самоврядування. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2009. № 37. С. 58–59.

145. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 560 с.

146. Крусян Р. А. Реформування системи судоустрою України: досвід, сучасність, тенденції: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2018. 254 с.

147. Куйбіда В. С. Напрями та пріоритети муніципальної реформи в Україні. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: тези доповідей Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 08 груд. 2017 р.)*. Київ: ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017. С. 8–12.

148. Куйбіда В. С., Толкованов В. В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах: зб. наук.-аналітичних та навч.-метод. матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. Київ: ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. 258 с.

149. Кулеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989–1999 гг.). Идеи и люди. URL: <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89->

99.html.

150. Курочкин А. В., Курочкина Е. О. Опыт муниципального реформирования в государствах Балтийской Европы. *Полис*. 2003. № 3. С. 89–97.

151. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. 3-е изд. Москва: Проспект, 2008. 669 с.

152. Лабенська Л. Л. Правовий статус депутатів місцевих рад: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2004. 186 с.

153. Лазор О. Д., Шелепницька І. П. Публічна самоврядна влада в Республіці Італія та Україні: особливості організації та функціонування: монографія. Київ: Дакор, 2008. 172 с.

154. Лазор О., Шелепницька І. Законодавче забезпечення реформування системи місцевого самоврядування та муніципальної служби Італії. *Вісник НАДУ*. 2006. № 4. С. 141–156.

155. Лапин В. А., Любовный В. Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. Москва: Дело, 2005. 240 с.

156. Лемак В. В. Правова реформа в Чехії і Словаччині в умовах постсоціалістичної модернізації: теоретичні і практичні проблеми: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2003. 40 с.

157. Лендъел М. Місцева демократія у країнах Центральної та Східної Європи: монографія. Ужгород: Мистецька лінія, 2011. 688 с.

158. Лижва Е. Реформа місцевого самоврядування в Польщі у 1990-ті роки – перебіг, переваги та проблемні зони. *Регіональна економіка*. 2018. № 1. С. 132–142.

159. Лимонов А. М. Местное самоуправление в Российской Федерации: учеб. пособие. Москва: Книжный мир, 2002. 243 с.

160. Литвиненко І. Л. Історичні традиції становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2002. № 1. С. 43-49.

161. Лихова С. Я., Устинова І. П. Юридична характеристика бюджетного

федералізму та децентралізаційних процесів в Україні. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2016. № 2. С. 86-92.

162. Лорас Ф. Нові методи менеджменту житлово-комунального сектору. *Порівняльний досвід Центральної і Східної Європи. Новий етап розвитку місцевого самоврядування, реформування житлово-комунальних господарств в Україні: за матеріалами ІХ Всеукр. муніципальних слухань «Житлово-комунальна реформа – першочергове завдання місцевого та регіонального розвитку»* (м. Київ, 22–26 верес. 2003 р.) / наук. ред. М. Пухтинський. Київ: Атіка-Н, 2004. С. 108-112.

163. Любченко П. М. Європейський досвід реформ місцевого самоврядування. *Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування* / Нац. академія правових наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. Харків: Оберіг, 2012. С. 37–57.

164. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2007. 40 с.

165. Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посібник. Харків: ФІНН, 2012. 496 с.

166. Майданик Р. Вчення про методологію приватного (цивільного) права України. Загальні положення. *Право України*. 2019. № 1. С. 58-74.

167. Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учебник. Москва: Волтерс Клувер, 2006. 896 с.

168. Максимейко Н. А. Сеймы Литовско-русского государства до Люблинской унии 1569 г. Харьков: Тип. Адольфа Дарре, 1902.

169. Мануїлова К. В. Концепція децентралізації публічної влади в політико-управлінській традиції України: дис. ... д-ра наук з держ. упр. Запоріжжя, 2018. 200 с.

170. Маринів А. В. Системно-структурна організація місцевого самоврядування у Французькій Республіці: дис. ... канд. юрид. наук. Харків,

2018. 238 с.

171. Марку Ж. Реформа місцевого самоврядування у Франції як поглиблення міжмуніципального співробітництва. *Вісник Академії муніципального управління. Серія: «Право»*. 2011. Вип. 2. С. 136–145.

172. Марцеляк О. В. Конституційна муніципальна реформа в Україні та її пріоритетні напрями на сучасному етапі. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: тези доповідей Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 08 груд. 2017 р.)*. Київ: ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017 С. 25–26.

173. Маслов Ю. К. Реформування місцевого самоврядування в системі публічної влади країн Європейського Союзу. *S.P.A.C.E. Society, Politics, Administration in Central Europe*: електронний наук.-практ. журнал / редкол.: Д. В. Яковлев (гол. ред.), К. М. Вітман (заст. гол. ред.), Д. Ю. Дворніченко (відп. секр.) та ін.; НУ «ОЮА». Одеса, 2016. Вип. 1. С. 22–26

174. Матвійчук В. К. Актуальні проблеми юридичної науки: 2010. *Юридична наука*. 2011. №1. С. 14-19.

175. Мельник О. О. Реформування органів місцевого самоврядування за доби Гетьманату. *Національна та історична пам'ять*. 2013. Вип. 7. С. 124-130.

176. Мельник Р. Концепція людиноцентризму у сучасній доктрині адміністративного права. *Право України*. 2015. № 10. С. 157–165.

177. Мельник Р. С. Новели сучасної концепції українського адміністративного права. *Lex Portus*: юрид. наук. журнал / редкол.: С. В. Ківалов (гол. ред. ради), Б. А. Кормич (гол. ред.), І. В. Сафін (заст. гол. ред.), Т. В. Аверочкіна (наук. ред., відп. секр.) та ін.; НУ «ОЮА», ГО «МА Святий Миколай». Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. № 5. С. 5–16.

178. Мельниченко Б. Актуальні питання децентралізації влади в контексті конституційної реформи в Україні. *Конституційна реформа в Україні: досвід країн Центральної і Східної Європи*: зб. матеріалів учасників Першої наук.-практ. конф. (м. Львів, 19 квіт. 2019 р.) / упорядник

І. Д. Софінська, відповід. за випуск В.Б. Ковальчук; Нац. ун-т «Львівська політехніка». Львів: Каменяр, 2019. С. 76-79.

179. Местное самоуправление в Швеции: традиции и реформы / С. Хэггрут, К. Крунваль и др. Стокгольм: Шведский ин-т, 2000. 120 с.

180. Миронцева С. А. Реформа местного самоуправления в контексте демократизации постсоциалистических политических систем (На примере Венгрии, Польши и России): дисс. ... канд. полит. наук. Краснодар, 2003 181 с.

181. Михайловська К. В. Місцеве самоврядування як форма народовладдя: особливості інституційної моделі в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук. Одеса, 2009. 16 с.

182. Михалёва Н. В. Конституционно-правовые модели местного управления и местного самоуправления: Сравнительный анализ: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005. 36 с.

183. Мищак І. М. Проблеми і перспективи зміцнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. *Питання правового забезпечення модернізації державного управління та місцевого самоврядування в Україні*: матеріали наук.-практ. конф. / заг. ред. Т. В. Мотренка, В. Є. Воротіна. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2017. С. 72-77.

184. Мищак І. М. Проблеми та перспективи реформування місцевого самоврядування в Україні. *Історико-політичні студії*. 2013. № 1. С. 81-87.

185. Місцева влада й самоврядування в Україні та державах світу: історія та сучасність (аспекти права). На вшанування пам'яті проф. Юрія Панейка: матеріали Шостої Всеукр. наук.-теоретичної Інтернет-конференції / укладач І. Я. Терлюк; ІНПП НУ «Львівська політехніка». Львів: Ліга-Прес, 2017. Вип. 6. 162 с.

186. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку: навч. посібник / В. В. Кравченко, Н. В. Кравченко, В. П. Лисюченко, В. А. Негода, М. В. Пітцик, Л. Є. Подобед,

М. О. Пухтинський Київ: Вид-во «Арарат-Центр», 2000. 206 с.

187. Молодцов О. Розвиток місцевого самоврядування в координатах адміністративної реформи. *Муниципальный рух: новий етап розвитку: матеріали VII Всеукр. муніципальних слухань «Муніципал. рух в Україні – 10 років розвитку»* (м. Бердянськ, 06–08 верес. 2001 р.) / заг. ред. М. Пухтинського. Київ: Логос, 2002. С. 365-368.

188. Моряк-Протопопова Х. Становлення у Галичині органів місцевої влади самоврядування у 1772–1918 роках. *Вісник Львівського університету. Серія: «Юридична»*. 2017. Вип. 64. С. 64-78.

189. Музиченко П. Історичні джерела сучасного етапу розвитку самоврядування в Україні. *Юридический вестник*. 1995. № 2. С. 128-135.

190. Нагорная Н. В. Реформы местного самоуправления в России и Германии: территориальные и функциональные аспекты (сравнительно-правовое исследование): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2009. 27 с.

191. Нагорная Н. В. Реформы местного самоуправления в России и Германии: территориальные и функциональные аспекты (сравнительно-правовое исследование): дисс. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2009. 219 с.

192. Назарко А. Т. Міське самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 224 с

193. Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні. URL: <http://www.oblrada.kharkov.ua/ua/press-center/direct-speech/1445-napryamy-vdoskonalennya-konstytutsiynoho-rehulyuvannya-systemno-strukturnoyi-orhanizatsiyi>.

194. Незнамова Е. А. Местное самоуправление: прошлое, настоящее, будущее: монография. Москва: Изд-во РАГС, 2010. 268 с.

195. Никитский А. И. Очерк внутренней истории Пскова. Санкт-Петербург: Тип. Акад. наук, 1875. - 46 с.

196. Німченко В. Референдум як форма народовладдя потребує конституційного врегулювання. *Право України*. 2013. № 6. С. 235–241.

197. Окрема думка судді Конституційного Суду України Шишкіна В. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку про відповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України (254к/96-ВР) щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів вимогам статей 157 і 158 Конституції України (254к/96-ВР) (справа про внесення змін до статей 76, 77, 103, 136, 141 та до розділу XV «Перехідні положення» Конституції України) (254к/96-ВР). *Вісник Конституційного Суду України*. 2010. № 6. С. 27.

198. Оніщук М. В. Конституційні основи референдної демократії в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2010. 37 с.

199. Оніщук М. В., Кампо В. М. Правові засади місцевого самоврядування в Україні. Київ: Освіта і культура, 1998. 37 с.

200. Орзіх М. П. Конституціоналістика у складі юридичних термінопонять. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Одеса, 2009. Т. VIII. С. 118-124.

201. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы. *Полис: соціально-гуманитарні знання*. 1999. № 2. С. 155–166.

202. Оффердал О. Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении. *Полис*. 1998. № 1. С. 155–167.

203. Павлов-Сильванский Н. П. Феодализм в древней Руси. Петроград: Изд-во «Прибой», 1924. 164 с.

204. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. Київ: Українська книга, 1999. 252 с.

205. Пархоменко Н. М. Сутність і зміст правової реформи: теоретичні аспекти. *Правова держава*. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького

НАН України, 2018. Вип. 29. С. 47–48.

206. Пасенюк О. Адміністративне судочинство як засіб утвердження верховенства права у вітчизняному конституційному устрої. *Право України*. 2014. № 3. С. 18–27.

207. Патицька Х. О. Формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування: дис. ... канд. екон. наук. Львів, 2018. 254 с.

208. Перфильева Н. С. Развитие местного самоуправления в Великобритании в конце XX– начале XXI веков: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009. 20 с.

209. Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз: монографія. Харків: Право, 2014. 189 с.

210. Петришина М. О., Колодяжний О. О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. *Молодий вчений: наук. журнал*. 2016. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2016/1/56.pdf>.

211. Пешин Н. Л. Проблемы становления отрасли муниципального права в условиях реформы местного самоуправления. *Конституционное и муниципальное право*. 2008. № 15. С. 2-6.

212. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: підручник. Київ: Правова єдність, 2012. 432 с.

213. Подовжня Г. Г. Реформа местной власти в России: Проблемы самоуправления и демократии: дисс. ... канд. полит. наук. Уфа, 1998. 174 с.

214. Подорожна Т. С. Загальнотеоретичні аспекти конституціоналізації правової системи України: Постановка проблеми. *Публічне право*. 2013. № 3 (11). С. 277-285.

215. Подорожная Т. С. Роль конституционно-правового регулирования в развитии правовой системы Украины. *Закон и жизнь*. 2013. № 9/3. С. 151-154.

216. Поже Ж.-Л. 25 років децентралізації у Франції: що є корисного для України. *Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід*: зб. матеріалів та докладів / наук. ред. М. Пухтинського. Київ: Атіка-Н, 2006. С. 350–358.

217. Попович В. В. Концептуальні засади державної муніципальної політики в Україні у контексті європейської інтеграції: дис. ... канд. наук з держ. упр. Івано-Франківськ, 2014. 175 с.

218. Пресняков А. Е. Княжое право в древней Руси: лекции по русской истории. Киевская Русь / подгот. М. Б. Свердлов. Москва: Наука, 1993. 642 с.

219. Пресняков А. Е. Лекции по русской истории: в 2 т. Москва: Гос. соц.-экон. изд-во, 1939. Т. 2. 248 с.

220. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 38. Ст. 534.

221. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України від 09.04.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 236.

222. Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»: Закон України від 26.03.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 28. Ст. 387.

223. Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 01.02.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 10. Ст. 68.

224. Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області: Закон України від 05.04.2001 р. *Відомості*

Верховної Ради України. 2001. № 29. Ст. 138.

225. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців: Закон України від 15.05.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 31–32. Ст. 263.

226. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

227. Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях: Указ Президента України від 06.08.1994 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430/94>.

228. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 90.

229. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування: розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.12.2009 р. № 1456-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1456-2009-%D1%80>.

230. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014р. № 591-р. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/591-2014-%D1%80>.

231. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.

232. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

233. Про Конституційну Асамблею: Указ Президента України від 17.05.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/328/2012>.

234. Про Конституційну Комісію: Указ Президента України від 03.03.2015 р. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>.

235. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05.2001 р. *Офіційний вісник України*. 2001. № 22. Ст. 983.

236. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

237. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон УРСР від 07.12.1990 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 2. Ст. 5.

238. Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї: Указ Президента України від 21.02.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/224/2011>.

239. Про Представника Президента України: Закон України від 05.03.1992р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 23. Ст. 335.

240. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим: Закон України від 02.03.2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 21. Ст. 158.

241. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Закон України від 02.09.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 43. Ст. 2033.

242. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. Ст. 249.

243. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

244. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.

245. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290.

246. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента

України від 12.01.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/5/2015>.

247. Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.07.2002 р. № 416-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/416-2002-%D1%80>.

248. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. № 900-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/900-2009-%D1%80>.

249. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/333-2014-%D1%80>.

250. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 03.02.1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 22. Ст. 144.

251. Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин (на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України восьмого скликання) / заг. ред. В. О. Зайчука. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2018. Т. 13. 695 с.

252. Путівник по реформах: книга для розуміння сімнадцяти ключових реформ в Україні / гол. ред. А. Кислицька. Київ: Інтерньюз-Україна, 2017. 284 с. URL: http://reformsguide.org.ua/wp-content/uploads/2017/03/Pytivnuk_for_web_pages.pdf.

253. Пухтинський М. Концептуальні, конституційні, політико-правові засади територіальної організації публічної влади. *Право України*. 2014. № 9. С. 88–93.

254. Пухтинський М. Перетворення, зумовлені життям. *Міське самоврядування*. 2007. № 5–6. С. 67-75.

255. Пухтинський М. Система місцевого самоврядування в Україні.

ВісникУАДУ. 1996. № 1. С. 68-89.

256. Пылин В. В. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. Санкт-Петербург: Юрид. центр Пресс, 2003. 765 с.

257. Регульські Є., Регульські Й. Реформа місцевого самоврядування в Центральній та Східній Європі: успіхи та невдачі. *Аспекти самоврядування*. 1999. № 3 (5). С. 2–12.

258. Речицький В. В. Прості цінності конституціоналізму. Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності. *Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів*. 2012. № 7. <http://khp.org/1317622749>.

259. Рильська В. В. Децентралізація державного управління: європейський досвід: дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2019. 149 с.

260. Рось О. Історичний аспект формування сучасної моделі місцевого самоврядування в Україні. *Проголошення незалежності Української Народної Республіки: досвід для сучасного державотворення*: матеріали Всеукр. заочної наук.-практ. конф., присвяченої 100-річчю IV Універсалу Української Центральної Ради (м. Київ, 29 берез. 2018 р.). Київ: НАДУ при Президентові України, 2018. С. 72-76.

261. Рубцов В. До питання щодо інструментів і ресурсів місцевого та регіонального розвитку. *Муниципальный рух: новий етап розвитку*: матеріали VII Всеукр. муніципальних слухань «Муніципал. рух в Україні – 10 років розвитку» (м. Бердянськ 06–08 верес. 2001 р.) / заг. ред. М. Пухтинського. Київ: Логос, 2002. С. 318–319.

262. Рудницька О. Реформування місцевого самоврядування в Україні та Польщі: порівняльний аналіз. *Intermarum: історія, політика, культура*. 2016. Вип. 3. С. 208–220.

263. Ружецька І. В. Реформа місцевого самоврядування: досвід зарубіжних країн та вітчизняна практика. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2017. № 2. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2017_2_24.

264. Руснак Б. Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування в Україні. <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/problemy-pravovogo-regulyuvannya-mistseвого-samovryaduvannya-v-ukrayini/>.

265. Рябушка Л. Б. Децентралізація місцевого самоврядування: проблеми України та зарубіжний досвід. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України*. 2012. Вип. 36. С. 126–138.

266. Сабитов Р. А. Основы научных исследований: учеб. пособие. Челябинск: Челяб. гос. ун-т., 2002. 138 с.

267. Савчин М. Реформування місцевого самоврядування в Україні у контексті соціетального конституціоналізму. *Право України*. 2014. № 9. С. 116–125.

268. Самодин С. В. Основные тенденции и противоречия реформы местного самоуправления в современной России: дисс. ... канд. полит. наук. Москва, 2007. 137 с.

269. Селіванов В. М. Право у дзеркалі філософії. *Проблеми філософії права*. 2003. Т. 1. С. 67-71.

270. Семенова М. С. Правовая реформа территориальной организации и форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления на современном этапе: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2004. 195 с.

271. Сердюк В. О. Правова реформа: теоретико-правові засади правового визначення терміну. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2013. Вип. 23. Ч. I, т. 1. С. 99-103.

272. Серьогіна С. Муніципальна реформа як ключовий напрямок удосконалення моделі місцевого управління в Україні. *Місьцеве самоврядування*. 2009. № 2. С. 44–47.

273. Серьогіна С. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства. *Право України*. 2014. № 4. С. 110–111.

274. Серьогіна С. Г. Муніципальна реформа як чинник удосконалення

функціонування системи місцевого самоврядування в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 26. С. 3–15.

275. Серьогіна С. Г. Реформа місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах політико-правового розвитку. *Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації*: зб. наук. статей за матеріалами наук.-практ. семінару (м. Харків, 14 жовтн. 2016 р.). Харків. 2016. С. 145-154.

276. Слобожан О. Державна політика у сфері реформування місцевого самоврядування: історико-правовий аспект. *Вісник Національної академії державного управління*. 2010. № 3. С. 177-184.

277. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 301 с.

278. Солянник К. Реформа місцевого самоврядування в Україні: концептуальні проблеми конституційно-правового забезпечення та перспективи розвитку. *Право України*. 2018. № 5. С. 207-223.

279. Солянник К. Є. Муніципальна реформа в Україні як вимога часу. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2014. № 2 (29). С. 80-84.

280. Софінська І. Д. Принцип субсидіарності у місцевому самоврядуванні країн Європейського Союзу та України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2013. 241 с.

281. Стефанюк В. Судовий контроль за діяльністю органів державної влади. *Право України*. 1998. № 3. С. 3–8.

282. Телин К. О. Влияние муниципальной реформы на трансформацию российского федерализма: дисс. ... канд. полит. наук. Москва, 2012. 158 с.

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

284. Ткачук П. А. Місцеве самоврядування в Україні: довга дорога до

демократії. *Становлення владних структур в Україні(1991–1996)* / ред. кол. О. Гарань, В. Кулих, О. Майборода. Київ: Газета «День», 1997. 178 с.

285. Токарська А. Нормативний аспект комунікативної діяльності юристів (до проблеми уніфікації термінології міжнародного права). URL:http://www.lnu.edu.ua/faculty/Philol/www/visnyk/34_1/tokarska.doc.

286. Толкованов В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід: монографія. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. 264 с.

287. Толкованов В. В. Пріоритетні завдання та підходи до модернізації місцевого самоврядування на сучасному етапі: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2017. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2017_1_32.

288. Толкованов В. В. Реалізація реформ місцевого самоврядування в європейських країнах: досвід для України. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2014. Вип. 14. С. 209–219.

289. Толстоухов А. Регіональна політика: досвід, проблеми, перспективи. *Український муніципальний рух: 10 років поступу*: зб. матеріалів та документів VI Всеукр. муніципальних слухань (29 черв. – 02 лип. 2000 р.), Міжрегіон. муніцип. слухань в м. Бердянську (15–17 верес. 2000 р.), Громад. слухань 01 груд. 2000 р. / упоряд. М. Пухтинський. Київ: Логос, 2001. С. 29-51.

290. Трыканова С. А. Сравнительный анализ опыта реформ местного самоуправления за рубежом в контексте эффективности использования в РФ. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2012. № 1. С. 16–18.

291. Турчин Я. Б. Отто Ейхельман про реформу місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія: «Політологія»*. 2008. Т. 79. Вип. 66. С. 104–108. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2008_79_66_21.

292. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти: монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук та ін.; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2016. 275 с.

293. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г. Г. Динис, Т. О. Карабін, Я. В. Лазур, М. В. Менджул, Р. П. Натуркач, О. Я. Рогач, М. В. Савчин, І. С. Сухан, П. А. Трачук, І. В. Хохлова; за заг. ред. М. В. Савчина. Ужгород: ТІМРАНИ, 2015. 216 с.

294. Федоренко В. Л. Методологія та методи дослідження проблем системи конституційного права України. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*: зб. наук. праць Донецького юрид. ін-ту ЛДУВС. 2009. № 2. С. 13–24.

295. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах – учасницях ЄС, Швейцарії та Україні: монографія. Київ: Ліра, 2017. 288 с.

296. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України. *Публічне право*. 2015. № 2. С. 37–44. URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2015_2_6.

297. Философия: Энциклопедический словарь / под ред. А. А. Ивина. Москва: Гардарики, 2004. 1072 с.

298. Хабриева Т. Я. Муниципальная реформа в правовом измерении. *Журнал российского права*. 2008. № 3. С. 3–16.

299. Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации. Перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. Taxis services DG IA, European Commission, 1995.

300. Хорват Т. М. Реформування місцевого сектору комунальних послуг. Порівняльний досвід Центральної і Східної Європи. *Новий етап розвитку місцевого самоврядування, реформування житлово-комунальних*

господарств в Україні: за матеріалами ІХ Всеукр. муніципальних слухань «Житлово-комунальна реформа – першочергове завдання місцевого та регіонального розвитку» (м. Київ, 22–26 верес. 2003 р.) / наук. ред. М. Пухтинський. Київ: Атіка-Н, 2004. С. 99-104.

301. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика. Москва: Форум-ИНФРА-М, 1998. 160 с.

302. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування в Україні та державах – учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі: монографія / за заг. ред. В. Л. Федоренка. Київ: Ліра-К, 2018. 380 с.

303. Чиркин А. С. Конституционные основы функционирования органов местного самоуправления в Польше, Чехии и Венгрии. *Вестник Волгоградской академии МВД России*. Волгоград. 2013. № 4 (27). С. 33–39.

304. Чиркін А. С. Конституційні засади організації місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 236 с.

305. Чиркін А. С. Окремі питання реформування територіальної організації публічної влади в Республіці Польща. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. Луганськ, 2013. № 27. С. 564–572.

306. Чиркін А. С. Реформа місцевого самоврядування в Угорщині 2011–2014 рр. *Юридична осінь 2016 року: зб. тез доповідей та наукових повідомлень учасників Всеукр. наук.-практ. конф.* (м. Харків, 15 листоп. 2016 р.). Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого, 2016. С. 27–30.

307. Чиркін А. С. Угорський досвід реформування місцевого самоврядування: інституційний аспект. *Конституційна реформа в Україні в сфері місцевого самоврядування: уроки від країн Вишеградської четвірки: тези доповідей та наукових повідомлень учасників наук.-практ. конф.* (м. Харків, 21–22 жовт. 2016 р.). Харків: Право, 2016. С. 209–223.

308. Чиркін В. Правові системи сучасності: взаємовплив і антагонізми (на прикладі конституційного права). *Право України*. 2013. № 6. С. 289-295.

309. Чихладзе Л. Т. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы. *Право и политика*. 2005. № 9. URL: https://www.yabloko.ru/municipal/library/Istoriko-teoreticheskie_aspekty_razvitiya_mestnogo_samoupravlenija_mestnogo_upravlenija_gosudarstvah_Evropy.

310. Чихладзе Л. Т. Местное самоуправление и местное управление в государствах – участниках Содружества Независимых Государств: Теория, практика и тенденции развития: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2013. 42 с.

311. Чернописький П. Б. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2018. 235 с.

312. Чернописький П. Б. Конституційні реформи в Литві і Грузії у сфері місцевого самоврядування та децентралізації влади як приклад для України. *Форум права: електронне наук. фахове видання*. 2017. № 4. С. 282–293. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2017_4_46.pdf.

313. Шаповал В. М. Сутність місцевого самоврядування (питання теорії). *Муніципальний рух: новий етап розвитку: матеріали VII Всеукр. муніципальних слухань «Муніципал. рух в Україні – 10 років розвитку» (м. Бердянськ 06–08 верес. 2001 р.)* / заг. ред. М. Пухтинського. Київ: Логос, 2002. С. 298–299.

314. Шаповал Н. В. Загально-теоретичні та історичні передумови функціонування системи місцевого самоврядування в Україні. *Право і суспільство // науковий журнал ч.1 № 2*. 2018. – С. 38-44.

315. Шаповал Н. В. Захист прав дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах в умовах сучасної муніципальної реформи // *Права дитини : матер. всеук. наук.-практ. конференції. 09 грудня 2016р. / Київський національний університет імені Тараса Шевченка; Інститут законодавчих передбачень та правової експертизи. Київ : Видавництво «Інститут законодавчих передбачень та правової експертизи», 2016. С. 70–73.*

316. Шаповал Н. В. Інститут префектури в Україні: історико-правовий аналіз // Правові засади взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства в Україні та зарубіжних державах: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ 29 листопада 2019р.) / Кафедра конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Київ.: КНУ імені Тараса Шевченка, 2019. С. 235–238.

317. Шаповал Н. В. Історико-теоретичні основи становлення місцевого самоврядування. Право і суспільство. ч.2 № 2. 2018. С. 60-66.

318. Шаповал Н. В. Конституційно-правовий досвід зарубіжних країн у здійсненні муніципальних реформ. Порівняльне аналітичне право // науково-практичний журнал №1 2018. – С. 71-74.

319. Шаповал Н. В. Муніципальна реформа в механізмі сучасної конституційної модернізації України. Visegrad Journal on Human Rights // науково-практичний журнал №1 2018. – С. 214 – 219.

320. Шаповал Н. В. Правові основи становлення конституційних засад сучасної муніципальної реформи в Україні. Соціологія права. № 1-2 (20-21) 2017. – С. 107-110.

321. Шаповал Н. В. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні. Соціологія права // науково-практичний журнал № 3-4 (22-23) 2017. – С. 120-125.

322. Шаповал Н. В. Публічна самоврядна влада в Україні. Конституційно-правові академічні студії // науковий журнал №1 2018. – С. 110-114.

323. Шаповал Н. В. Реформування органів місцевого самоврядування в Україні в умовах Європейської інтеграції // Актуальні проблеми правової політики України в умовах Європейської інтеграції [текст] : Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції(31 березня – 1 квітня 2017р. м. Одеса). – Херсон: ФОП Грінь Д.С., 2017. С.71–74.

324. Шаповал Н. В. Роль органів місцевого самоврядування у реалізації правничої допомоги // Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні: Матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (Чернівці, 18-19 жовтня 2018р.); [редкол.: О.В. Щербанюк (голова), А.С. Цибуляк-Кустевич (відпов.секр.) та ін.]. Чернівці, 2018. 392 с.

325. Шаповал Н. В. Становлення місцевого самоврядування в Україні // Конституційне реформування в Україні: сучасні виклики та тенденції Від громадянського суспільства – до правової держави: Тези доповідей XIII Міжнародної науково-практичної конференції. – Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2017. С. 295–300.

326. Шаповал Н. В. Сучасна муніципальна реформа в Україні // Закарпатські правові читання: Матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції (21-23 квітня 2016р., м. Ужгород) / Ужгородський національний університет; За заг.ред. В.І. Смолянки, О.Я. Рогача, Я.В. Лазура. – Ужгород : ПП «АУТДОР-ШАРК», 2016. – Т.1. С. 168–171.

327. Шаповал Н. В. Юридична компаративістика як елемент ефективної реформи децентралізації // Децентралізація влади в Україні: перші кроки і перспективи подальшого конституційного забезпечення: тези доповідей міжнародного круглого столу (м. Київ 04 червня 2019р.) / Кафедра конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Київ.: КНУ імені Тараса Шевченка, 2019. С.181–184.

328. Шаповал Н. Методологічні засади дослідження муніципальної реформи в контексті сучасних правових підходів муніципалізму. *Ročenka Ukrajinsko-Slovenská Zbornik Vedeckých Prác*, 2020, pp. 86-92.

329. Шаров Ю. Управлінсько-методологічні проблеми муніципального розвитку. *Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку: за матеріалами VIII Всеукр. муніципальних слухань «Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти»* (м. Судак,

29 липня – 02 серпня 2002 р.) / наук. ред. М. Пухтинський. Київ: Атіка-Н, 2003. С. 312-315.

330. Шелепницька І. П. Досвід становлення системи самоврядування в Республіці Італія та його адаптація для України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2009. 20 с.

331. Шемшученко Ю. Концептуальні проблеми регіональної політики і децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. *Віче*. 2015. № 12. С. 3–6.

332. Шемшученко Ю., Скрипнюк О. Наука конституційного права: сучасний стан та тенденції розвитку. *Право України*. 2010. № 1. С. 15-24.

333. Шпак Ю. О. Досвід реформування місцевого самоврядування у Великобританії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2014. Вип. 10–1 (1). С. 82–84.

334. Шугрина Е. С. Муниципальное право: учебник. Москва: Дело, 1999. С. 399–400.

335. Щербанюк О. В. Конституційне оновлення форм реалізації народом суверенної влади в Україні. *Публічне право*. 2013. № 3 (11). С. 23–30.

336. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана. 2001. Т. 3: К–М. 792 с.

337. Юркевич І. Децентралізація та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 3 (11). С. 100-104.

338. Ясюнас В. Основы местного самоуправления. Москва: Ось-89, 1998. 144 с.

339. Ясюнас В. А. Местное самоуправление как основа конституционного строя России: учеб. пособие. Ногинск: НФ РАНХиГС, 2016. 144 с.

340. Яцунська О. О. Світовий досвід місцевого самоврядування та

перспективи його інституціонального втілення в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук. Одеса, 2001. 32 с.

341. Artobolevski S. *Regional Policy in Europe – Regional Policy and Development Series 11*. London: Jessica Kingsley Publishers, 1997. P. 106.

342. Calzoni G. Od systemu scentralizowanego zarządzania regionów do systemu samorządów terytorialnych w krajach postkomunistycznych. Przypadek Polski, Kwartalnik «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» czasopismo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza i Akademii Ekonomicznej w Poznaniu. 1994. Nr. 2. S. 107.

343. Czyż A. *Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej*. Dąbrowa Górnicza, 2010. 295 s.

344. Hesse J. *Rebuilding the state: Administrative reform in Central and Eastern Europe. Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. 1998. № 23. P. 114–147.

345. Hoffmann-Martinot V., Wollmann H. *State and local government reforms in France and Germany: Divergence and Convergence*. 2006. 268 p.

346. Horvath T. *Decentralization: experiments and reforms*. Budapest: Open Society Institute, 2000. 424 p.

347. Kaczmarek T. *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2005. 392 s.

348. Kirchner E. *Decentralization and transformation in the Visegrad: Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia*. New York: St. Martin's Press, 1999. 321 p.

349. Kuhlmann S., Wollmann H. *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. 2014. URL: http://www.e-elgar.com/shop/introduction-to-comparative-public-administration?___website=uk_warehouse.

350. Kulesza M. *Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in the CEE Countries: the Polish Experience. Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe / ed. by*

G. Peteri. OSI/LGI, 2002. P. 189–214.

351. Machewski Z. *Struktury terytorialne państwa*. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2016. S. 91.

352. Marcou G. Post face Essay on the Clarification of Some Key Concepts and Methodical Problem. *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report 2008: United Cities and Local Governments*, the World Bank. 2008. P. 305–313.

353. Pollitt Christopher, Bouckaert Geert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Third Edition. Oxford: Oxford University Press, 2011. XVII. 367 p.

354. Regulsky J. *Local government reform in Poland: an insider's story*. Local Government and Public Service Reform Initiative. 2003. 200 p.;

355. Regulski J. *Samorząd III Rzeczypospolitej: koncepcja i realizacja*. Warszawa: PWN, 2000. 460 s.

356. Ruano J. M. *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe* / eds. N. Profiroiu. Palgrave Macmillan, 2017. 512 p.

357. Sakowicz M. *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*. Warszawa : Szkoła Główna Handlowa, 2007. 267 s.

358. Vanags E., Vilka I. *Local government reform in the Baltic countries*. In: *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency* / eds. N. Kersting, A. Vetter. Opladen: Leske + Budrich, 2003. 349 p.

359. Verheijen T., Kotchegura A. *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1999. P. 113–114.

ДОДАТКИ

Додаток А



УКРАЇНА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

КРЕМЕНЧУЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ МИХАЙЛА ОСТРОГРАДСЬКОГО

вул. Першотравнева, 20, м. Кременчук, Полтавська обл., 39600, т./ф. (0536) 75-81-86, т.75-83-89
e-mail: office@kdu.edu.ua, www.kdu.edu.ua, ЄДРПОУ 05385631

02.09.19р.
на № 3

Акт впровадження

результатів дисертаційного дослідження Шаповал Наталії Володимирівни на тему: «Муніципальна реформа в сучасній Україні: конституційно-правовий аналіз».

Комісія у складі: проректора з навчально-педагогічної та методичної роботи, професора, кандидата технічних наук Костіна В.В., завідувача кафедри галузевих юридичних наук доцента, кандидата юридичних наук Скрипника В.Л., завідувача кафедри теорії, історії держави та права доцента, кандидата юридичних наук Шаповала В.Д., склали цей акт з приводу того, що розглянуто результати дисертаційного дослідження викладача кафедри теорії, історії держави та права факультету права гуманітарних і соціальних наук Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського Шаповал Наталії Володимирівни на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за темою: «Муніципальна реформа в сучасній Україні: конституційно-правовий аналіз» у вигляді науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо удосконалення науково-навчальної роботи з підготовки бакалаврів та магістрів юридичного профілю у ВНЗ.

Виходячи з навчального плану підготовки фахівців у галузі права, а саме: у темі №13 «Конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні», навчальної дисципліни Конституційне право України дисертант визначила авторське поняття муніципальної реформи як різновиду правової реформи, що здійснюється уповноваженими на те

суб'єктами публічної влади у тісній взаємодії з місцевими територіальними колективами (громадами), інституціями громадянського суспільства, на основі чітко окресленої концепції (програми, стратегії) змін, супроводжується обов'язковим прийняттям низки нормативно-правових актів, що мають концептуально-проективний характер, і яка має завершитися зміною базових засад організації та функціонування місцевого самоврядування як інституту в цілому або його інституційних, організаційних, нормативно-правових чи фінансово-економічних основ.

Окрім визначення поняття муніципальної реформи, як різновиду правової реформи, дисертантка визначила ознаки муніципальної реформи, у т. ч. такі: 1) це різновид правової реформи; 2) об'єктом цієї реформи є система місцевого самоврядування, що включає в себе публічно-владний (система органів місцевого самоврядування), діяльнісний (система муніципальних правовідносин) та суб'єктний (система суб'єктів місцевого самоврядування та суб'єктних – індивідуальних та колективних – муніципальних прав) зрізи; 3) ця реформа може включати конституційні зміни, а може відбуватися поза змінами конституційного характеру; 4) вона передбачає системне розгортання, розкриття та більш послідовне втілення конституційних засад місцевого самоврядування або ж зміну цих засад; 5) здійснюється на концептуально-проективному, нормативно-правовому та організаційному рівнях; 6) поєднує національний та універсальний досвід муніципалізму; 7) здійснюється на певній ідеологічній основі (громадівська чи державницька концепція місцевого самоврядування або їх комбінації); 8) має об'єктивний та еволюційний характер і, як така, слугує розвитку та зміцненню ідеології муніципалізму, конституціоналізму, демократизму, соціальної інтеграції та консолідації суспільства.

Поєднуючи міжпредметні зв'язки, дисертантка досить вдало виокремила етапи муніципальної реформи на теренах України, що хронологічно охоплюються кінцем XVIII – початком XX ст.: 1) міська реформа в під російській Україні 1785 року; 2) селянська, земська та міська реформи в

підросійській Україні 1860-1890-х років та муніципальні реформи 1860 і 1890-х років в Австро-Угорщині, до якої входила Галичина і Буковина; 3) столипінська муніципальна реформа в підросійській Україні на початку ХХ ст.; 4) реформи місцевого самоврядування у період Української Центральної Ради, Гетьманату та Директорії (1917-1920 роки).

Також, надано розгорнуту характеристику сучасному етапу та перспективам конституційного розвитку муніципальної реформи у ХХ столітті та у сучасній Україні.

Комісія вважає, що представлені пропозиції отримані на основі проведеного дослідження, виявили в цілому їх об'єктивність і впроваджені в навчально-педагогічну діяльність факультету права гуманітарних і соціальних наук Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського.

02.09.2019

Проректор з науково-педагогічної

та методичної роботи

кандидат технічних наук, професор

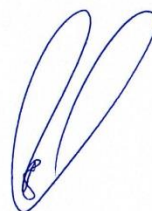


В.В. Костін

Завідувач кафедри галузевих

юридичних наук,

кандидат юридичних наук, доцент

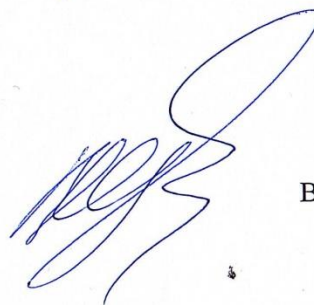


В.Л. Скрипник

Завідувач кафедри теорії, історії

держави та права,

кандидат юридичних наук, доцент



В.Д. Шаповал