

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**МОРГУН ВЯЧЕСЛАВ ВАСИЛЬОВИЧ**

УДК 342.7:614(747)(4)

**ДИСЕРТАЦІЯ**  
**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**  
**МАТЕРІАЛЬНОЇ ТА ФІНАНСОВОЇ ОСНОВ МІСЦЕВОГО**  
**САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ**

081 – Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

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

\_\_\_\_\_ **В.В. Моргун**

Науковий керівник **Камінська Наталія Василівна**, доктор юридичних наук, професор

**Київ-2021**

## АНОТАЦІЯ

Моргун В.В. Конституційно-правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2021.

Дисертація присвячена дослідженню конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах, а також визначенню перспектив удосконалення законодавства і правозастосовної практики в Україні у даній сфері. Здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення важливої наукової проблеми – розроблення теоретико-методологічних засад і підходів, обґрунтування практичних рекомендацій щодо забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні.

Проаналізовано доктринальні і нормативні джерела місцевого самоврядування, методологію дослідження, історіографію розвитку, поняття і зміст конституційно-правового регулювання права жителів територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Зосереджено увагу на історичній ретроспективі розуміння сутності місцевого самоврядування, характеристик місцевого самоврядування і територіальних громад. Розкрито теоретичні засади організації та діяльності територіальних громад, загалом системи місцевого самоврядування, виокремлено низку його моделей. Обґрунтовано прихильність до концепції місцевого самоврядування, що базується на природному і невідчужуваному праві громад на самоврядування, обмеженому втручанні держави в справи громади.

Розглянуто поняття «основи місцевого самоврядування» у сучасній вітчизняній та зарубіжних доктринах. Так, різноманітними є точки зору щодо

розуміння основ місцевого самоврядування, проте, беззаперечно – це відмінна властивість побудови та функціонування системи місцевого самоврядування, сукупність умов та підстав для визначення функцій, формування структури органів місцевого самоврядування, встановлених Конституцією і законами України, забезпечення прав і свобод людини на місцевому рівні, прав та інтересів відповідних територіальних громад.

Погоджуючись з позиціями більшості вчених, у роботі виокремлено такі основи місцевого самоврядування: правову, територіальну, організаційну, соціальну, матеріальну, фінансову (фінансово-економічну), компетенційну. Фактично кожна з них становить самостійний правовий інститут міжгалузевого характеру (конституційного права, муніципального права, а також інших галузей права), представлений сукупністю правових норм, що регулюють відповідні суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування.

Аргументовано авторське розуміння конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування у широкому значенні як сукупності заходів і засобів, спрямованих на визначення та здійснення конституційно-правових засад, функцій, формування структури та діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, встановлених Конституцією і законами України, а також матеріальних та фінансових ресурсів, умов, гарантій та механізмів реалізації, охорони та захисту, відновлення прав територіальних громад та їх членів, взаємодії з іншими органами публічної влади та громадянським суспільством. Це категорія комплексного характеру, що є відмінною характеристикою побудови та функціонування системи місцевого самоврядування, життєдіяльності територіальних громад.

Значна увага приділена розкриттю особливостей конституційно-правового, муніципально-правового забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування, проблем їх правового регулювання і фактичної реалізації. Досліджено роль і значення матеріальних та фінансових

основ місцевого самоврядування для становлення і функціонування територіальних громад, їх самостійності та спроможності в умовах децентралізації влади тощо. Відзначено основні напрями, переваги та ризики впливу децентралізації влади на процеси соціально-економічного розвитку на місцевому рівні.

На основі аналізу правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в європейських країнах виокремлено тенденції їх правового регулювання: по-перше, у більшості конституцій зосереджено увагу на вирішенні питань місцевого значення, держави покладають реалізацію даного права на місцеве самоврядування; по-друге, засади матеріального та фінансового забезпечення переважно закріплюються в конституціях, маючи різний характер вираження; по-третє, пильна увага приділяється державним та іншим гарантіям забезпечення права на місцеве самоврядування, зокрема, закріплені джерела фінансування та матеріального забезпечення у конституціях Іспанії, Швейцарії, Болгарії, Литви, Польщі, Португалії, Німеччини.

Обґрунтовано ефективну модель розвитку територіальної громади в умовах децентралізації влади, яка передбачає закріплення статусу територіальної громади як юридичної особи публічного права, господарюючого суб'єкта, що дозволить раціонально використовувати її матеріальні та фінансові ресурси в публічних інтересах, поєднуючи ресурсний потенціал територіальної громади, суб'єктів господарювання, домашніх господарств тощо. Вона є не лише суб'єктом господарської діяльності, а й податкових, житлових, земельних та інших відносин.

Визначено, що головними проблемами у забезпеченні матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, права жителів на вирішення питань місцевого значення є корумпованість, недосконалість законодавчої бази, матеріального та фінансового ресурсного забезпечення, відсутність прозорих і дієвих форм участі та контролю з боку членів територіальних громад, співпраці

органів місцевого самоврядування з іншими органами влади та населенням тощо.

Отримані результати дозволили сформулювати практичні рекомендації щодо покращення стану матеріальних та фінансових ресурсів територіальних громад в Україні, удосконалення механізмів забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, відповідної правозастосовної практики. Зокрема, пріоритетними на цьому шляху в Україні є: систематизація та оновлення нормативно-правової бази організації та функціонування місцевого самоврядування, його матеріальної та фінансової основ, врахування позитивного досвіду реформування у зарубіжних державах у даній сфері. Запропоновано внести зміни і доповнення до ст. 140, ст. 143, ст. 150 Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо. Акцентовано на необхідності здійснення реформ, спрямованих на посилення матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, захист прав та інтересів територіальних громад, місцевих жителів як членів цих громад, розробки і впровадження стратегій розвитку місцевого самоврядування в інтересах людини і національних інтересах.

Результати дослідження використані та можуть бути використані у науково-дослідній роботі – для подальших наукових розробок щодо конституційно-правового забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування, їх вдосконалення з урахуванням міжнародно-правових стандартів, позитивного досвіду країн Євросоюзу; – освітньому процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Конституційне право», «Теорія держави і права», «Конституційна реформа в Україні», «Муніципальне право» та ін., а також під час розробки навчальних і методичних посібників, підручників; – правотворчості – для вдосконалення законодавства шляхом внесення змін до законів у сфері місцевого самоврядування і розробки законопроектів, що стосуються забезпечення та гарантування матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування; – правозастосуванні – для

покращення життєдіяльності територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування; – правозахисній і правопросвітницькій роботі – для юристів громадських організацій, які займаються захистом прав та інтересів територіальної громади, місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, матеріальна основа, фінансова основа, територіальна громада як юридична особа публічного права, конституційні права територіальних громад, міжнародно-правові стандарти, забезпечення, децентралізація.

## ANNOTATION

Morgun V.V. Constitutional and legal ensuring of the material and financial foundations of local self-government in Ukraine and foreign countries. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 – Law. National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2021.

The dissertation is devoted to the research of constitutional and legal ensuring of material and financial foundations of local self - government in Ukraine and foreign states, and also to definition of prospects of improvement of the legislation and law enforcement practice in Ukraine in this sphere. The dissertation provides a theoretical generalization and proposes a new solution to an important scientific problem – the development of theoretical and methodological principles, scientific and methodological approaches and substantiation of practical recommendations for providing material and financial foundations of local government in the decentralization of power in Ukraine.

Doctrinal and normative sources of local self-government, research methodology, historiography of development, concept and content, constitutional and legal regulation of local self-government in Ukraine as the right of residents of territorial communities to independently resolve issues of local significance within the Constitution and laws of Ukraine are analyzed. The focus is on the historical retrospective of understanding the essence of local self-government, its theories of origin, the essential characteristics of the phenomena of local self-government and territorial communities are noted.

The theoretical foundations of the organization and activity of territorial communities, the system of local self-government in general, have been revealed, and a number of its models have been singled out. Adherence to the concept of local self-government, which is based on the natural and inalienable right of communities to self-governance, limited state intervention in community affairs, is substantiated.

The concept of "foundations of local self-government" in modern domestic and foreign doctrines is considered. Yes, there are various points of view regarding the

understanding of the foundations of local self-government, however, it is undeniably a distinctive feature of the construction and functioning of the local self-government system, a set of conditions and grounds for determining the functions, forming the structure of local self-government authorities established by the Constitution and laws of Ukraine, ensuring rights and freedoms person at the local level, the rights and interests of the relevant territorial communities.

Agreeing with the positions of the majority of scientists, the following foundations of local self-government are distinguished in the work: legal, territorial, organizational, social, material, financial (financial and economic), competence. In fact, each of them constitutes an independent legal institution of an interdisciplinary nature (constitutional law, municipal law, as well as other branches of law), represented by a set of legal norms that regulate relevant social relations in the field of local self-government.

The author's understanding of the constitutional and legal provision of the material and financial foundations of local self-government in a broad sense as a set of measures and means aimed at defining and implementing the constitutional and legal principles, functions, formation of the structure and activities of local self-government authorities and officials established by the Constitution and laws of Ukraine is argued, as well as material and financial resources, conditions, guarantees and mechanisms for implementation, protection and protection, restoration of the rights of territorial communities and their members, interaction with other public authorities and civil society. This is a category of a complex nature, which is a distinctive characteristic of the construction and functioning of the system of local self-government, the life activities of territorial communities.

Considerable attention is paid to the disclosure of the peculiarities of the constitutional-legal, municipal-legal provision of the material and financial foundations of local self-government, the problems of their legal regulation and actual implementation. The role and significance of the material and financial foundations of local self-government for the formation and functioning of territorial

communities, their independence and capacity in conditions of decentralization of power, etc. The main directions, advantages and risks of the influence of decentralization of power on the processes of socio-economic development at the local level are noted.

On the basis of the analysis of the legal support of the material and financial foundations of local self-government in European countries, the trends of their legal regulation are singled out: first, in most constitutions, attention is focused on solving issues of local importance, states entrust the implementation of this right to local self-government; secondly, the principles of material and financial support are mostly fixed in the constitutions, having a different character of expression; thirdly, close attention is paid to state and other guarantees of ensuring the right to local self-government, in particular, fixed sources of financing and material support in the constitutions of Spain, Switzerland, Bulgaria, Lithuania, Poland, Portugal, and Germany.

An effective model of the development of the territorial community under the conditions of decentralization of power is substantiated, which provides for the consolidation of the status of the territorial community as a legal entity under public law, an economic entity, which will allow rational use of its material and financial resources in public interests, combining the resource potential of the territorial community, subjects management, households, etc. It is not only a subject of economic activity, but also of tax, housing, land and other relations.

It was determined that the main problems in ensuring the material and financial foundations of local self-government, the right of residents to resolve issues of local importance are corruption, imperfection of the legislative framework, material and financial resource provision, lack of transparent and effective forms of participation and control by members of territorial communities, cooperation of local self-government with other authorities and the population, etc.

The obtained results made it possible to formulate practical recommendations for improving the state of material and financial resources of territorial communities in Ukraine, improving mechanisms for ensuring the material and financial

foundations of local self-government, and appropriate law enforcement practices. In particular, the priorities on this path in Ukraine are: systematization and updating of the regulatory framework for the organization and functioning of local self-government, its material and financial foundations, taking into account the positive experience of reform in foreign countries in this area. It is proposed to introduce changes and additions to Art. 140, Art. 143, Article 150 of the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" etc. Emphasis is placed on the need to implement reforms aimed at strengthening the material and financial independence of local self-government, protecting the rights and interests of territorial communities, local residents as members of these communities, developing and implementing strategies for the development of local self-government in the interests of people and national interests.

The results of the research are used and can be used in research work – for further scientific developments regarding the constitutional and legal provision of the material and financial foundations of local self-government, their improvement taking into account international legal standards, the positive experience of the European Union countries; – the educational process - when teaching the disciplines "Constitutional law", "Theory of the state and law", "Constitutional reform in Ukraine", "Municipal law" etc., as well as during the development of educational and methodical aids, textbooks; – law-making – to improve legislation by making changes to laws in the field of local self-government and drafting bills related to ensuring and guaranteeing the material and financial foundations of local self-government; – law enforcement - to improve the life of territorial communities, authorities and officials of local self-government; – human rights and legal education work – for lawyers of public organizations, which are engaged in protecting the rights and interests of the territorial community, local self-government.

**Key words:** local self-government, material foundations, financial foundations, territorial community as a legal entity under public law, constitutional rights of territorial communities, international legal standards, ensuring, decentralization.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ  
в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Моргун В.В. Децентралізація повноважень та матеріально-фінансових ресурсів (на прикладі міст України). *Наше право*. 2018. № 1. С. 55-59.
2. Моргун В.В. Проблеми управління майном територіальної громади. *Науковий вісник НАВС*. 2018. №3. С. 145-152.
3. Моргун В.В. Удосконалення фінансових основ місцевого самоврядування в контексті реалізації бюджетної і податкової політики держави. *Юридичний часопис НАВС*. 2020. №1. С. 25-33.
4. Моргун В.В. Територіальна громада як юридична особа публічного права: розвиток доктрини й законодавства в Україні та за кордоном. *Науковий вісник НАВС*. 2020. №3. С. 69-77.
5. Моргун В.В. Статус юридичної особи публічного права в сфері місцевого самоврядування. *European political and law discourse*. 2020, № 7. Вип. №6. С. 162-166 (Чехія).
6. Моргун В.В. Принцип субсидіарності в організації та функціонуванні місцевого самоврядування в Україні. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення*: матеріали ІХ всеукр. наук.-теорет. конф. (м. Київ, 31 жовтня 2017 р.). К.: Н АВС, 2017. С. 80-83.
7. Моргун В.В. Проблема перекладу юридичних текстів. *Українська мова в юриспруденції: стан, проблеми, перспективи*: матер. XIII Всеукраїнської науково-практичної конференції з проблем розвитку та функціонування державної мови (м. Київ, 30 листопада 2017 р.). К.: НАВС, 2017. С. 235-237.
8. Моргун В.В. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави*: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 30 листопада 2018 р.). Х.: ХНУВС, 2018. С. 65-66.

## ЗМІСТ

ВСТУП	13
РОЗДІЛ 1. АНАЛІЗ ДОКТРИНАЛЬНИХ І ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ЗАСАД ДОСЛІДЖЕННЯ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	24
1.1 Характеристика доктринальних джерел місцевого самоврядування та основ місцевого самоврядування	24
1.2. Поняття та види основ місцевого самоврядування	61
1.3. Методологія дослідження основ місцевого самоврядування	77
Висновки до розділу 1	88
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ ТА ФІНАНСОВОЇ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	92
2.1. Міжнародно-правові засади матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування	92
2.2. Конституційно-правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні	108
2.3. Конституційно-правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в деяких зарубіжних державах	139
Висновки до розділу 2	157
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ ТА ФІНАНСОВОЇ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	161
3.1. Удосконалення конституційно-правового регулювання матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування	161
3.2. Забезпечення матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні	177
Висновки до розділу 3	195
ВИСНОВКИ	198
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	207
ДОДАТКИ	234

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** На сьогодні Україна перебуває на шляху пошуку оптимальної моделі місцевого самоврядування, його форм здійснення, удосконалення правового забезпечення матеріальної та фінансової, організаційної та інших основ місцевого самоврядування задля ефективного використання потенціалу територіальних громад, захисту їх прав та інтересів, вирішення питань місцевого значення в умовах децентралізації влади та повноважень, інших реформ.

Законодавцем регламентовано у Конституції України та інших нормативно-правових актах засади конституційно-правового забезпечення організації та функціонування місцевого самоврядування як права 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 та законів України. У статті 142 Основного Закону України визначено матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування, а також роль держави у її забезпеченні.

Водночас слід констатувати той факт, що реалізація цих положень у повсякденному житті супроводжується численними проблемами і суперечностями. І як демонструє досвід здійснення реформ в Україні та інших державах, вирішення питань місцевого значення, створення ефективної матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування потребують дієвих та узгоджених, системних спільних зусиль держави в особі відповідних органів державної влади та їх посадових осіб, органів місцевого самоврядування, територіальних громад, інших уповноважених суб'єктів.

Саме тому детальний аналіз стану конституційно-правового регулювання матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах, специфіки його реалізації, вивчення судової практики, дозволяють всебічно дослідити заявлену проблематику. Створення належної дієвої законодавчої бази у даній сфері, а також приведення її у відповідність до

існуючих міжнародно-правових стандартів є важливим завданням держави в умовах сьогодення.

Безперечно, теоретико-правові питання дослідження місцевого самоврядування, забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування певною мірою розглядаються у роботах О. Батанова, М. Баймуратова, К. Деві, А. Делькампа, В. Демиденка, Н. Камінської, В. Кампа, В. Князева, Б. Кофмана, В. Кравченка, В. Куйбіди, М. Марку, Н. Мікули, О. Молодцова, В. Мамонової, В. Нестеровича, С. Островича, Д. Попеску, М. Пухтиниського, К. Ровинської, В. Рубцова, О. Руденко, О. Скрипнюка, О. Солоненка, А. Ткачука, В. Федоренка Н. Чудик та ін. Серед фахівців з державного управління, які вивчають проблеми розвитку місцевого самоврядування, його різноманітні основи, можна назвати таких учених як О. Бобровська, П. Ворона, В. Заблоцький, І. Козюра, Т.Кравченко, В. Куйбіда, О. Лазор, В. Мамонова, Ю. Молодожен, В. Наконечний, С. Саханенко й ін. Значну увагу розкриттю проблем ресурсного забезпечення розвитку адміністративно-територіальних одиниць в умовах фінансової децентралізації приділили Л. Воронова, О. Заверуха, А. Іванський, М. Гультай, Я. Жаліло, М. Крупка, О. Мінченко, О. Музика-Стефанчук, А. Нечай, М. Пожидаєва, Є. Рушковський, А.Соколовська, О. Стрельченко, Н. Якимчук і т. д.

Поряд з цим, недостатньо досліджені питання, пов'язані із забезпеченням матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування у сучасних умовах, з урахуванням децентралізації та зміни соціально-економічного розвитку територіальних громад тощо. Іноді місцеве самоврядування розглядається виключно як пасивний збирач податків та суб'єкт надання послуг, що зумовлює неоднозначність підходів до розуміння його сутності, а в умовах кризи може привести до ускладнення життєзабезпечення територіальної громади в енергетичній, продовольчій, безпековій, медичній, культурній, освітній, соціальній та інших сферах.

Першочерговим завданням на цьому шляху є ґрунтовне вивчення соціально-правової природи і сутності територіальної громади, місцевого самоврядування, а також основ, на яких базується їх організація та функціонування. Особливо важливим, на наш погляд, є створення фінансово спроможних, самостійних, життєздатних територіальних громад, здатних імплементувати на місцевому рівні успішній інструментарій управління матеріальними та фінансовими ресурсами, соціально-економічними та іншими процесами тощо.

Сучасні виклики, пов'язані з децентралізаційними процесами і трансформацією фінансової системи на усіх рівнях, зумовлюють потребу визначення ролі місцевих фінансів та матеріальних ресурсів у реалізації стратегічних цілей реформування системи місцевого самоврядування, визначенні пріоритетності публічно-правової діяльності територіальної громади, розширення правосуб'єктності у різних сферах життєдіяльності, захисту їх власності та безпеки. Ці та інші чинники зумовлюють актуальність і своєчасність ґрунтового аналізу проблематики матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Тема дисертаційного дослідження відповідає планам наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ, Пріоритетним напрямам розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затвердженим Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженій Указом Президента України 22 від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженому Постановою Верховної Ради України від 2 лютого 2021 р. № 1165-IX тощо.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційної роботи є розкриття теоретичних і практичних аспектів конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, формулювання

відповідних рекомендацій стосовно їх удосконалення в умовах децентралізації влади в Україні та зарубіжних державах. Реалізація поставленої мети дослідження зумовила необхідність вирішення таких *завдань*:

- узагальнити доктринальні джерела концептуальних засад місцевого самоврядування;
- з'ясувати поняття і види основ місцевого самоврядування;
- розкрити методологічні підходи дослідження матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування;
- обґрунтувати правову, соціально-економічну природу матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування;
- проаналізувати міжнародно-правові стандарти забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування;
- узагальнити досвід конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах;
- визначити роль децентралізації влади в забезпеченні матеріальної та фінансової самостійності місцевого самоврядування;
- сформулювати пропозиції щодо удосконалення правового регулювання матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, забезпечення самостійності та фінансової спроможності територіальних громад.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, пов'язані з регулюванням, використанням, захистом та удосконаленням матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування.

**Предметом дослідження** є конституційно-правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах

**Методи дослідження.** Теоретична основа і науково-методологічна база дисертаційної роботи ґрунтуються на фундаментальних положеннях теорій конституціоналізму та муніципалізму, економічної теорії, державно-правового

регулювання економіки, державних і місцевих фінансів, а також на принципах неупередженості та наукової об'єктивності при аналізі соціально-економічних процесів і явищ.

У роботі для розробки теоретико-методологічних та прикладних засад конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування використано такі сучасні наукові підходи та методи дослідження: – філософські методи (діалектичний метод пізнання (для формування теоретичних засад впливу децентралізації влади на управління соціально-економічним розвитком на місцевому рівні), герменевтичний (метод тлумачення норми права є саме тим інструментом, за допомогою якого можна вирішити проблему подвійного сенсу); – історичний метод (під час дослідження еволюції та особливостей становлення місцевого самоврядування, розуміння матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування в Україні й зарубіжних країнах); – метод системного аналізу (у дослідженні складових розвитку місцевих матеріальних та фінансових основ, їх формування та використання з метою виявлення основних тенденцій і чинників); – формально-юридичний метод (з метою розкриття поняття та змісту інститутів матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування) для проведення дуалістичного аналізу та нормативний метод, який передбачає використання норм і нормативів; – компаративістський метод (для співставлення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах, ефективності формування та використання матеріальних та фінансових ресурсів територіальних громад в умовах реформування); – метод SWOT-аналізу (з метою прогнозування можливостей та перешкод, сильних сторін та небезпеки і ризиків використання матеріальних та фінансових ресурсів); – метод стратегічного планування розвитку місцевого самоврядування; – статистичний метод, який дозволив виявити тенденції, що складаються в суспільстві, насамперед, на рівні територіальних громад і системи місцевого самоврядування. Поряд з цим, дослідження ґрунтується на

міждисциплінарному підході (юриспруденції, економічної теорії, макроекономіки, мікроекономіки, регіональної економіки, загальної теорії управління, теорії державного управління та місцевого самоврядування, демографії) у поєднанні із системним, порівняльним, діяльним та іншими підходами.

Джерелами нормативної, аналітичної і статистичної інформації слугували Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Державної служби статистики України, правові акти органів місцевого самоврядування, сайти місцевих рад та об'єднаних територіальних громад тощо.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає у розробленні теоретико-методологічних засад і підходів до визначення природи і сутності, особливостей конституційно-правового забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування, обґрунтуванні практичних рекомендацій щодо підвищення їх ефективності для вирішення питань місцевого значення, в умовах децентралізації влади, зокрема:

*вперше:*

- сформульовано авторське розуміння конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування у широкому значенні як сукупності заходів і засобів, спрямованих на визначення та здійснення конституційно-правових засад, функцій, формування структури та діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, встановлених Конституцією і законами України, а також матеріальних та фінансових ресурсів, умов, гарантій та механізмів реалізації, охорони та захисту, відновлення прав територіальних громад та їх членів, взаємодії з іншими органами публічної влади та громадянським суспільством;

- обґрунтовано концепцію правового, економічного, матеріального та фінансового розвитку територіальної громади, що передбачає в умовах децентралізації влади ефективне використання внутрішнього потенціалу громади (комунальну власність, місцеві бюджети, фінансові ресурси суб'єктів господарювання, домашніх господарств тощо) за належної підтримки з боку держави, гарантій забезпечення прав та інтересів територіальної громади, а також прав і свобод її членів;

- виокремлено тенденції конституційно-правового регулювання матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в європейських країнах: 1) Франція, Латвія, Німеччина, Данія, Швеція, Мальта, Кіпр, Ірландія не врегульовують на конституційному рівні матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування; 2) у конституціях Австрії, Болгарії, Литви, Польщі регламентовані матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування, поряд з іншими основами місцевого самоврядування відповідно до міжнародно-правових стандартів;

- обґрунтовано виокремлення принципу презумпції відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, поряд з іншими існуючими принципами місцевого самоврядування;

- запропонована нова редакція ч. 3 статті 140 Конституції України: «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом як безпосередньо, так і шляхом створення територіальної громади як юридичної особи публічного права, господарюючого суб'єкта, що має відповідно до статуту: муніципальну власність, місцевий бюджет, може набувати і здійснювати через органи місцевого самоврядування, що входять в структуру юридичної особи, майнові права; наділятися обов'язками і нести відповідальність своїм майном; виступати позивачем і відповідачем в суді»;

- запропонована нова редакція останнього абзацу статті 150 Конституції України: «Питання, передбачені пунктами 1, 2 частини першої цієї статті,

розглядаються за конституційними поданнями: Президента України; щонайменше сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим і територіальних громад безпосередньо або їх органів місцевого самоврядування, які представляють щонайменше 100 тис. жителів, якщо ці питання відносяться до питань місцевого значення»;

*удосконалено:*

– розуміння можливостей територіальних громад реалізувати право на вирішення питань місцевого значення, принципів їх самостійності в управлінні власними матеріальними та фінансовими ресурсами, достатності компетенції місцевого самоврядування для виконання покладених функцій та інших, що сприятимуть посиленню матеріальної і фінансової спроможності як власне громад, так і відповідних органів місцевого самоврядування;

– теоретичні підходи обґрунтування нової моделі місцевого самоврядування, а саме заснованої на визнанні територіальної громади юридичною особою публічного права, господарюючим суб'єктом, що вирішує питання місцевого значення, забезпечує ефективне використання місцевих ресурсів та захист прав, свобод та інтересів членів даної громади;

– поняття матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, зокрема, як відмінної властивості побудови та функціонування системи місцевого самоврядування, що становить сукупність умов і підстав для визначення організації, структури і діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, виконання їх функцій, встановлених Конституцією і законами України, а також матеріальних та фінансових ресурсів, відповідних прав територіальних громад, гарантій та механізмів їх реалізації з метою вирішення питань місцевого значення, забезпечення прав і свобод людини на місцевому рівні, прав та інтересів територіальних громад;

– класифікацію ризиків фінансової та бюджетної децентралізації в умовах поглиблення сучасних реформ, шляхи їх попередження та усунення;

– пропозиції щодо повернення комунальної власності територіальних громад, яка була вилучена у територіальних громад, зміни підходів до збирання місцевих податків, створення територіальної громади як юридичної особи публічного права, яка є суб'єктом господарської діяльності, за рахунок використання комунальної власності й податкових надходжень здатна забезпечити життєдіяльність територіальної громади, вирішувати питання місцевого значення, сприяти розвитку підприємництва і нарощенню підприємницької активності жителів громади, залученню інвестиційних ресурсів та підтримки підприємств, установ та організацій, що функціонують у громаді;

*набули подальшого розвитку:*

– поняттєво-категорійний апарат дослідження, зокрема, визначення понять «правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування», «матеріальна основа місцевого самоврядування», «фінансова основа місцевого самоврядування», «матеріальні ресурси», «фінансові ресурси», «матеріальна та фінансова спроможність територіальної громади», «матеріальна і фінансова самостійність місцевого самоврядування» і т.д.;

– положення стосовно модернізації концепцій реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, розробки та впровадження стратегій розвитку місцевого самоврядування, включаючи його матеріальну і фінансову основи, в інтересах людини, територіальної громади, національних інтересів Української держави;

– узагальнення досвіду імплементації в Україні та інших державах міжнародно-правових стандартів, зокрема, положень Європейської хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних документів, що стосуються матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування;

– систематизація чинників і факторів, що впливають на ефективність використання матеріальних та фінансових ресурсів територіальної громади;

– пропозиції щодо запровадження в Україні децентралізованого регулювання шляхом створення територіальної громади як юридичної особи публічного права, господарюючого суб'єкта, забезпечення реалізації даного статусу з метою належної життєдіяльності на відповідній території, реалізації та захисту прав, свобод та інтересів місцевих жителів, успішного і своєчасного вирішення питань місцевого значення.

**Практичне значення одержаних результатів.** Результати дослідження використані та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній роботі* – для подальших наукових розробок щодо конституційно-правового забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування, вдосконалення цих інститутів відповідно до міжнародно-правових стандартів, з урахуванням позитивного досвіду країн Євросоюзу;

– *освітньому процесі* – при викладанні навчальних дисциплін «Конституційне право», «Теорія держави і права», «Конституційна реформа в Україні», «Муніципальне право» та ін., а також під час розробки навчальних і методичних посібників, підручників (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 27.08. 2021 року);

– *правотворчості* – для вдосконалення законодавства шляхом внесення змін до законів у сфері місцевого самоврядування і розробки законопроектів, що стосуються забезпечення та гарантування матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування;

– *правозастосуванні* – для покращення життєдіяльності територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

– *правозахисній та правопросвітницькій роботі* – для юристів громадських організацій, які займаються захистом прав та інтересів територіальної громади, місцевого самоврядування.

**Апробація матеріалів дисертації.** Результати дисертації оприлюднювалися у доповідях на міжнародних і всеукраїнських науково-

практичних форумах, публічних обговореннях: «Українська мова в юриспруденції: стан, проблеми, перспективи» (м. Київ, 30 листопада 2017 р.); «Правові реформи в Україні: реалії сьогодення» (м. Київ, 31 жовтня 2017 р.); «Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави» (м. Харків, 30 листопада 2018 р.).

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (299 найменувань на 28 сторінках) і двох додатків (на 3 сторінках). Загальний обсяг дисертації становить 236 сторінок, з них основного тексту 190 сторінок.

## РОЗДІЛ 1.

### АНАЛІЗ ДОКТРИНАЛЬНИХ І ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ЗАСАД ДОСЛІДЖЕННЯ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### 1.1. Характеристика доктринальних джерел основ місцевого самоврядування

Теоретичному осмисленню природи, системи і ролі місцевого самоврядування в організації та здійсненні публічної влади, державного устрою, конституційного ладу, історичних коренів самоврядних спільнот, що здійснювали місцеву владу, присвячена велика кількість наукових досліджень та інших публікацій як вітчизняних, так і зарубіжних авторів. Їх вивчення дозволяє констатувати той факт, що проблемам розуміння природи і сутності місцевого самоврядування присвячено численні роботи. Це засвідчує вчергове актуальність заявленої проблематики та її дискусійність.

Сучасна теорія і методологія дослідження місцевого самоврядування знаходяться на стадії становлення, як і відповідний поняттєво-категорійний апарат. У доктрині місцевого самоврядування дуже часто згадується як: «інститут місцевого самоврядування». Видається, що інституціоналізація місцевого самоврядування повинна проводитися з урахуванням різноманітних підходів до його розуміння, характерних для науки конституційного права, муніципального права, адміністративного права, фінансового права, господарського права, цивільного права, службового і трудового права тощо. Розглянемо деякі з таких підходів при вирішенні завдань нашого дослідження.

Так, учений В.І. Фадеєв виділяє три основні підходи інституціоналізації місцевого самоврядування:

- місцевого самоврядування як основа конституційного ладу;
- місцевого самоврядування як право населення на вирішення питань місцевого значення;
- місцевого самоврядування як форма народовладдя.[124, с. 89]

Як стверджує В.І. Гончаров, з метою інституціоналізації місцеве самоврядування слід розглядати як публічно-правовий інститут, що охоплює собою всі можливі підходи до розуміння місцевого самоврядування. Публічним інститут місцевого самоврядування є через те, що саме на місцевому рівні виражаються інтереси населення територіальної громади, яке є основним суб'єктом місцевого самоврядування. Правовим він буде в силу юридичної теорії місцевого самоврядування, на основі якої місцеве самоврядування розвивається в усіх державах світу, що заснували цей інститут [42].

У роботі Н.В. Бодак розглядається місцеве самоврядування як

- інститут демократії,
- інститут публічної та політичної влади,
- інститут з виконавчими і господарськими повноваженнями.

Місцеве самоврядування як інститут демократії проявляється через своєрідний, специфічний механізм зворотних зв'язків між жителями територіальної громади та органами влади, що формуються ними. На відміну від органів державної виконавчої влади, для органів місцевого самоврядування характерний більш тісний зв'язок з населенням відповідної території. Тому відносини народовладдя у місцевому самоврядуванні набувають специфічного забарвлення і наповнення багатством форм участі жителів відповідної території у вирішенні справ публічного характеру. Така особливість організації публічної влади територіальної громади змушує відійти від традиційного погляду на принцип народовладдя [25].

Таким чином, місцеве самоврядування є серцевиною політичного порядку, носієм не лише широких представницьких, а виконавчих, господарських та інших повноважень.

Українська дослідниця І.С. Щебетун зазначає, що місцеве самоврядування має особливу природу, що відрізняє його і від державного управління в інтересах усього суспільства, усіх територій, і від дій конкретних фізичних і юридичних осіб. На її думку, місцева спільнота має статус локальної

публічної корпорації (комунальної корпорації); ця комунальність являє собою щось «громадсько-публічне», середнє і посередницьке між державним і приватним [267].

Видається, що місцеве самоврядування – це також публічна та політична влада, а не просто корпоративна влада, яка подібна владі громадської організації над її членами, які є добровільними та вільними у прийнятті або відмові від членства. Однак даний вид публічної влади має певні особливості, а саме – це:

- політична влада місцевого, а не загальнодержавного характеру,
- повноваження та предмети відання її обмежені питаннями місцевого значення,
- має самостійний характер від органів державної влади, проте регулюється нормативно-правовими актами державної влади, здійснюються у межах території держави, причому основні питання життя територіального колективу можуть мати як локальне, так і загальнодержавне значення тощо.

На переконання М. Лазаревського, місцеве самоврядування – це інститут децентралізованого державного управління. Тобто місцеве самоврядування є децентралізованим державним управлінням, де самостійність місцевих органів забезпечена системою такого роду юридичних гарантій, які, усвідомлюючи дійсність децентралізації, разом з тим забезпечують тісний зв'язок органів місцевого державного управління з даною місцевістю та її населенням» [125].

Водночас, на думку В. Сенчука, місцеве самоврядування – це інститут системи самодіяльного і саморегульованого управління суспільними відносинами. Він зауважив, що «розглядаючи місцеве самоврядування з позиції теорії демократичної держави, можна вказати, що воно постає необхідним фактором становлення і розвитку демократичної держави, який пов'язаний з функціонуванням системи управління суспільними відносинами шляхом самодіяльності та саморегулювання, для чого відповідними правами та

можливостями наділяються як окремі громадяни, так і їх територіальні громади, які діють у межах закону і під свою відповідальність» [223].

Відомий учений О. В. Батанов розглядає місцеве самоврядування як

- політичну систему в мініатюрі,
- інструмент реалізації прав людини,
- органічну частину довкілля.

Так, на його погляд, «місцеве самоврядування – це політична система суспільства в мініатюрі, хоча не будь-яке самоврядування має політичний характер. Місцеве самоврядування традиційно розглядається як найбільш ефективний інструмент реалізації прав людини та зміцнення засад державності, специфічний вид публічної влади та неодмінний інститут демократичного ладу, який проявляється через своєрідний, специфічний механізм зворотних зв'язків між людиною, територіальними громадами та державою» [136].

У своїй роботі «Проблеми становлення і розвитку муніципального права: основні чинники та суспільно-політичні умови» О.В. Батанов розглядає місцеве самоврядування як «запускаючий інструмент» процесу євроінтеграції, транскордонного та міжконтинентального співробітництва. [18, с. 77-81]

Місцеве самоврядування є органічною частиною довкілля та втілює у собі всю його багатогранність. Його еволюція – це тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності історичних етапів, критеріями виділення яких, як правило, є різкі, переломні моменти у розвитку суспільства і держави, демократії та владних інститутів, які були викликані сукупністю загально цивілізаційних, державних та регіональних, внутрішніх та зовнішніх, політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших тенденцій і процесів, які детермінують можливість виникнення, визнання та розвитку місцевого самоврядування у конкретній державі [17].

В.І. Васильєв вказує, що місцеве самоврядування може розглядатися як:

- елемент правового статусу громадянина;
- спосіб оптимізації соціального управління;

– інститут організації та надання послуг громадянам. [34, с. 35–56]

Місцеве самоврядування сьогодні виступає основою республіканської форми державного правління, за якої єдиним джерелом влади, єдиним носієм державного суверенітету є народ, якому належить верховна влада у державі, що є необхідною передумовою становлення громадянського суспільства.

В. В. Кравченко стверджує, що місцеве самоврядування – це:

- публічна влада з усіма її атрибутами,
- інститут громадянського суспільства,
- форма самодіяльності населення, вияв його здатності управляти власними справами, автономна від держави [116].

Таким чином, місцеве самоврядування є не тільки засадничим інститутом соціальної і правової держави, громадянського суспільства, а й важливим інструментом формування та функціонування влади в державі, критерієм свободи, незалежності, самоврядування, реальності та ефективності проявів цього інституту практично у всіх сферах життєдіяльності соціуму на місцевому рівні.

Деякі вчені розглядають місцеве самоврядування як інститут публічно-владного регулювання соціальною спільнотою (групою індивідів, об'єднаних рядом спільних інтересів завдяки компактному проживанню на певній території) окремих сфер власної життєдіяльності, що, на відміну від централізованого державного управління, здатне забезпечити найбільш повне виявлення і реалізацію інтересів такої спільноти.

У дисертації «Місцеве самоврядування в системі публічної влади» Г.В. Чапала зауважує, що підсистему публічної влади утворює кожний рівень соціальної інтеграції, що має певні механізми виявлення і реалізації волі індивідів, які його становлять. Відповідно вирізняються: влада світової спільноти, державна влада, муніципальна влада, влада в об'єднаннях громадян, сімейна влада. Такий підхід до класифікації підсистем публічної влади є максимально наближеним до зовнішньо-інституціонального рівня їх втілення,

що робить подібну класифікацію найбільш юридично значущою. Наголошується, що спосіб утворення структур владної регуляції – ззовні або за власною ініціативою членів соціальної спільності, на відміну від наявності або відсутності спільного інтересу, не є формоутворювальною ознакою тієї чи іншої підсистеми публічної влади [247].

Дослідниця А.Р. Крусян розглядає публічну владу місцевого самоврядування як інституціональну складову сучасного українського конституціоналізму. Вона вирізняє два публічно-владних інститути – це інститут державної влади та інститут публічно-самоврядної влади (місцеве самоврядування). Місцеве самоврядування як інститут самостійної, недержавної, місцевої (публічно-самоврядної) влади територіальних громад, яка ставить межі поширенню державної влади на певні сфери життєдіяльності людини та суспільства. Місцеве самоврядування здійснює:

- ефективно місцеве управління задля утвердження та забезпечення прав і свобод людини;
- обмежує (самообмежує) публічно-самоврядну владу владою права,
- обмежує дією принципу підзвітності та відповідальності перед територіальною громадою органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що не дозволяє їй виходити за межі інтересів територіальних громад [120].
- Місцеве самоврядування, на думку О. С. Орловського, є:
  - системним суспільним явищем – форма співіснування людей, які об'єднані демократичними цінностями рівності, справедливості та свободи,
  - організаційно структурованим інститутом – засіб здійснення управлінських дій з організації життєдіяльності на місцевому рівні.

Йдеться насамперед про місцеве самоврядування як прояв самоорганізації місцевого населення, яка має відбуватися на основі широкої ініціативи, самоорганізації, суспільної самодіяльності, а також як організація та регулювання дій з суспільної життєдіяльності людей з метою їх упорядкування та збереження. Повноцінне функціонування місцевого самоврядування

можливе лише за умов, що воно відіграє ці дві ролі одночасно. Інакше, місцеве самоврядування буде гальмувати розвиток самоврядного процесу та стримувати демократизацію всього суспільства [157].

І.В. Дробуш розглядає місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства та необхідний елемент формування соціальної державності. На її думку, цей інститут має бути зорієнтований передусім на вирішення питань соціального розвитку відповідної території, здійснення різноманітних функцій у соціальній сфері життя населення. Як свідчить досвід інших країн, територіальні громади та місцеве самоврядування можуть більш ефективно, оперативно, аніж державні органи, вирішувати завдання підвищення рівня та якості життя мешканців відповідних територій, забезпечувати соціальні, комунально-побутові та інші життєво необхідні потреби [57].

О.В. Прієшкіна, розглядаючи місцеве самоврядування як основоположний елемент інституціоналізації конституційного ладу, виходить з розуміння природи місцевого самоврядування як спеціальної форми реалізації публічної влади, яка є відмінною як від державної влади, так і від об'єднань громадян, втілює місцеві інтереси територіальних громад в Україні, а місце і роль органів місцевого самоврядування в механізмі стабільного забезпечення демократичного конституційного ладу відзначається насамперед їх неухильною здатністю вирішувати чіткі та конкретні завдання на місцевому рівні [176].

Правознавець, відомий конституціоналіст Б. Н. Чичерін у роботі «Про народне представництво» розглядав місцеве самоврядування як школу самодіяльності народу і практичне приготування до представницького порядку [252, с. 511]. Він вказував на необхідність навчання громадян бути громадянами і розумітися у місцевому і державному управлінні.

Доктринально-правове осмислення природи місцевого самоврядування потребує системного аналізу генези розвитку цього інституту, розкриття

сутності та особливостей поняттєвого апарату та теоретико-концептуальних засад, на яких ґрунтується місцеве самоврядування в тій чи іншій країні.

У зарубіжних країнах поширені різні муніципальна-правові доктрини, які розширюють або звужують роль місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, обґрунтовують ті чи інші відносини між державою та місцевим самоврядуванням тощо. Муніципальна-правова доктрина може впливати або бути основою при регулюванні суспільних відносин, які зароджуються, тобто коли потрібно запропонувати принципово нову парадигму права для формування відповідної правової політики або потребують вирішення суперечностей і прогалин у чинному законодавстві і праві тощо.

Різноманітне розуміння місцевого самоврядування призвело до впровадження різних систем управління на місцевому рівні. На вибір системи чи моделі місцевого самоврядування, інтерпретації змісту поняття «місьцеве самоврядування» безпосереднього та опосередкованого впливають численні фактори історичного, політико-правового, соціально-економічного, культурологічного, географічного та іншого характеру, що зумовлюють розуміння природи і сутності місцевого самоврядування. Крім цього, вони визначаються державним режимом, формою державного устрою, різними підходами до розуміння сутності і природи публічної влади, адміністративно-територіальним устроєм, національними та історичними особливостями й традиціями.

На нашу думку, важливим є здійснення аналізу основних доктрин, концепцій або теорій місцевого самоврядування. Тому розглянемо позиції вчених стосовно походження і визначення особливостей природи місцевого самоврядування, виходячи з положень різних теорій місцевого самоврядування в історичній ретроспективі.

Їх представники викладають основні сутнісні характеристики місцевого самоврядування доволі відмінно. Одні трактують його як державну владу у формі деконцентрації державної влади на місцеву рівні, інші – цілком

незалежну від держави муніципальну владу або вбачають у ньому лише форму децентралізації державної влади на рівні територіальних громад та обраних ними органів; є такі, що виступають за поєднання цих підходів. Наявність різних концептуальних підходів пов'язано з неоднозначним визначенням джерела та природи влади, що здійснюється територіальними колективами й органами, які вони обирають, та їх взаємодію з органами державної влади, а також впливом на практику державного будівництва двох основних парадигм місцевого самоврядування [271]. Тому продовжують існувати та впливати на практику державотворення, у тому числі й України, п'ять основних теорій місцевого самоврядування, й відповідно – п'ять моделей побудови та організації влади на місцях:

- теорія вільної громади;
- громадівська (господарська) теорії;
- державницька теорія;
- теорія муніципального дуалізму (громадівсько-державницька теорія);
- теорія соціального обслуговування (добре врядування).

Перші теорії місцевого самоврядування вирішували такі основні питання: про співвідношення державного і суспільного, питання незалежності місцевого самоврядування від держави, а також питання матеріальної та фінансової основ. Засновниками теорії управління місцевими справами в європейських країнах були ідеологи європейських буржуазних революцій, де були поширені правові системи англосаксонської та романо-германської правових сімей. Суспільна і наукова думка щодо системи місцевого самоврядування розділилися на кілька напрямів, які трансформувалися в теорії місцевого самоврядування [226, с. 20].

Першою теоретичною концепцією, яка пояснювала сутність місцевого самоврядування, називають теорію вільної громади. Наприклад, Н.В. Камінська, викладаючи суть даної теорії, вважає, що вона виникла на початку ХІХ ст. як реакція на чиновницьке управління, її засади були запозичені з бельгійського та французького права [78]. Також у цей період

почала переживати свій ренесанс ідея природного права. Вона отримала розвиток у двох напрямках: природні права людини і природні права жителів території.

Ідея місцевого самоврядування отримала відповідне термінологічне визначення на межі XVIII-XIX ст. Так, німецькі дослідники Г. Штімпфл і Х. Шоллер зв'язують «народження» поняття «місцеве самоврядування» з подіями Великої французької революції 1789 р., яка, на їхню думку, створила умови для самостійності громади відносно до держави [265].

Теоретичні основи були закладені автором соціально-політичної концепції лібералізму Дж. Локком. Власне він зробив істотний прорив у розвитку теорії природних прав людини, здійснивши їх належне обґрунтування. Завдяки ідеї природних прав людини вся теорія природного права була орієнтована на визнання правової автономії особистості, її самостійне існування відносно держави, покликаному забезпечувати ці природні, невідчужувані права. Ідеї Локка постають не як «абстрактне право природи», а саме як відображення якостей людської особистості, яка має розум, волю, індивідуальну неповторність і моральну цінність, правовим (юридичним) виразом яких можуть бути (мовою права) тільки права і свободи людини.

На визнанні цього будуються всі наступні природно-правові концепції, в тому числі поширюючи положення цієї теорії на суспільство. Дж. Локк у своїй праці «Два трактати про врядування» зазначив, що, поряд з трьома гілками влади, існує ще одна влада в кожній державі, яку можна назвати природною, оскільки вона відповідає тій владі, яку природою має кожна людина до того, як вона вступила в суспільство [128, с. 207-208].

Основою теорії є спільність людей, що живуть на відповідній території, а сполучною ланкою є релігійна єдність, духовна близькість спільноти. Дані ідеї становлять відправні начала сучасного принципу невідчужуваності права громади на місцеве самоврядування, а також слугують критерієм для класифікації територіальних утворень на сільські, міські та інші території [146].

Ідеї зазначеної теорії полягали в тому, що право управляти своїми справами є природним; держава зобов'язана поважати свободу такого управління; громадівське управління первинно перед державним управлінням.

Алексіс де Токвіль у своїй роботі “Демократія в Америці” звернув увагу, що ключовими причинами, які призвели до Великої Французької революції, є занепад старих політичних інститутів, їх дисфункціональність, привівши до порушення існуючої інституційної рівноваги. Це призводить до можливості змін, бо при урівноваженому стані зміни неможливі. На переконання згаданого автора, у громаді народ є джерелом влади в суспільстві, але більш безпосередньо, ніж у громаді, він ніде не здійснює свою владу. Тобто А. Токвіль вважав, що громада є тим «об'єднанням, яке найбільше відповідає самій природі людини, бо скрізь, де збиралися разом люди, громада виникала нібито сама собою. Є королівства та республіки, які створює людина; громада, здається, виходить просто з рук Господніх» [240].

Революція дала поштовх для появи ідеї організації управління (самоуправління) вільної громади, яка була сформульована французом Туре в 1790 р. у доповіді про реформу місцевого управління на Національних зборах Франції. Тобто Туре пропонує створення нового інституту влади – місцевого самоврядування, а також сформулював дві основні проблеми вчення про місцеве самоврядування:

1) проблеми поняття «власні громадівські справи», тобто справи, які властиві за своєю природою муніципальному самоуправлінню;

2) проблеми поняття «справи державні», тобто справи, які передаються або делегуються державою органам місцевого самоврядування, та справи територіального державного управління.

Туре першим порушив питання складності точного розмежування справ (питання місцевого значення) на :

- власне громадівські (місцеві);
- справи державні на території громади;

- справи державні, доручені для виконання громадам.

Питання, вирішення яких здійснюється органами місцевого самоврядування, не можуть протиставлятися державним і вважатися питаннями тільки громадівськими, бо вони за своїм змістом (будівництво доріг, благоустрій, місцеві податки, освіта, культура, охорона здоров'я, житлове господарство тощо) не відрізняються від місцевих завдань державного управління. Дані питання становлять інтерес не тільки з точки зору місцевого населення, а й держави. Але з'являється розуміння, що методи і принципи вирішення цих питань різні. Тому місцеві громади вирішують питання місцевого значення, використовуючи метод самоврядування, а державні органи – метод управління.

Прихильниками теорії вільної громади стали А. де Токвіль, Г. Аренс, Н. Гербер, О. Гірке, Б. Констан де Ребек, О. Лаванд, Е. Мейєр, О. Ресслер, Туре, Б. Чичерін. Як уже зазначалось, дана теорія базувалася на природно-правовій школі Дж. Локка. Тому її сутність зводиться до формули: «громада має право на самостійне і незалежне від центральної влади існування за своєю природою». Дана установка базується на тому твердженні, що громада виникла раніше держави, а тому держава не створює її, а тільки визнає громаду, яка має невідчужувані права самостійно вирішувати місцеві питання й управляти власними справами [74].

Тому можна погодитись, що місцеве самоврядування – автономна стосовно державної влади публічна влада територіальної громади, а держава – гарант природних прав і свобод, зобов'язана поважати свободу громад, їх самоврядування [240, с. 20, 63-64].

На переконання Ж.-г. Туре, Е. Мейєра, О. Лабанда, О. Ресслера і ряду інших представників даної теорії, до трьох існуючих гілок влади, передбачених конституцією (законодавчої, виконавчої та судової), необхідно додати четверту – громадівську. Такої ж позиції дотримувався правознавець Л. А. Веліхов, стверджуючи про теорію вільної громади, і відзначав, що елементом даної

теорії є використання поряд з принципом поділу влади (на законодавчу, виконавчу, судову) і принципу встановлення в державі ще четвертої влади – влади громадівської (комунальної, муніципальної). Одним словом, в особі комунальних органів відповідно до наведеної теорії створюється начебто «держава в державі» [36].

У своїй роботі А. Черкасов аналізуючи сучасну наукову літературу, вказує, що в сучасних країнах, де представницькі органи місцевого самоврядування займають досить сильні й автономні позиції в державному механізмі, місцеве управління трактується як четверта влада [248].

Таким чином, основними засадами теорії вільної громади є наступні:

- органи місцевого самоврядування є органами громад, а не держави;
- органи місцевого самоврядування обираються членами громади;
- органи держави не мають права втручатися в справи громади, а громади, у свою чергу, не виходять за межі своєї компетенції;
- роль держави полягає в тому, щоб охороняти і гарантувати права громад та ченів громад [59].

Теорія вільної громади заклала не тільки основні принципи організації місцевого самоврядування, а й основи матеріального та фінансового забезпечення місцевого самоврядування міст, сіл, селищ. Саме в цей період розпочався процес створення європейських комунальних підприємств (комунальної власності), які належали місцевому самоврядуванню. Ці підприємства, крім надання громадянам соціальних послуг за рахунок податкових надходжень до місцевих бюджетів, створили самостійну матеріальну та фінансову основу для функціонування органів місцевого самоврядування. Загалом на теоретичному рівні питання про забезпечення комунального врядування матеріальними ресурсами вперше були порушені ще в середині XIX ст. у Бельгії і Франції [226].

Критики цієї теорії вказують на те, що держава делегувала самоврядування громадам, тому створення союзів громад державна справа. Що

ж стосується розташування громади на конкретній території і проживання на ній людей, то ця територія є державною, а люди – громадянами цієї держави [129]. Н. Л. Пешин вважає, що з виникненням держави громада трансформується, змінюється її роль: громада змушена визнати необхідність держави і свою залежність від неї. Тому частину своїх прав громада передає державі і перестає бути незалежною [169]. Таким чином автор висловлює думку, що громада є первинним суб'єктом держави, а жителі цього суб'єкта передають частину своїх суверенних прав державі (добровільно або примусово).

Теоретик українського лібералізму М. Драгоманов у самоврядуванні вбачав оптимальний спосіб подолання надмірної централізації державної влади через широке втілення суспільної свободи на низових рівнях. Він створив концепцію суспільного ладу, що ґрунтується на ідеї федералізму з максимальною децентралізацією та місцевим самоврядуванням. На відміну від конституційної практики того часу, концепція держави М. Драгоманова виходить не з панування центральної влади, що має визначати права громад і ступінь самостійності самоврядних органів, а навпаки – від залежності центру від місцевого самоврядування і домінуванні місцевої «самоуправи». Держава становить «вільну спілку» локальних самоуправ, що складають основу державного життя, а центральна влада – є лише доповненням до самоуправної влади. На думку згаданого державного і громадського діяча, забезпечення громадянських прав та самоврядування створить передумови для політичного, економічного, культурного розвитку українського народу [43, с. 39].

Теорія вільної громади еволюціонувала в громадівську теорію та господарську теорію (різновиди громадівської теорії) місцевого самоврядування. Її дослідники М. Драгоманов, П. Корф, В. Лешков, О. Лабанд, Є. Мейєр, П. Подлігайлов, О. Ресслер, Ю. Самарін вбачали сутність самоврядування в наданні місцевій спільноті права самостійно реалізувати свої громадівські інтереси, виходячи з визнання її свободи та права урядових органів управляти

тільки державними справами. Місцеве самоврядування розглядалось як автономна відносно державної влади публічна влада територіальної громади, що вирішує питання місцевого значення незалежно обраними (створеними) представницькими органами влади. Її первинними суб'єктами є громади як самостійне джерело публічної влади, яка не належить державі, будучи самостійною.

Громадівська теорія місцевого самоврядування обґрунтовувала наявність «питань місцевого значення», які не входять до кола відповідальності державних органів, а держава гарантує місцеве самоврядування. Таким чином, і в історичному контексті, і в сучасній практиці категорія «питання місцевого значення» повинна трактуватись не як «не має державного значення», а як «встановлює різні інтереси населення в залежності від того місця, в якому проживають громадяни». Це призводить до того, що в різних містах, районах, селищах саме ці питання можуть вирішуватися населенням зовсім по-різному. Вирішення цих питань головним чином залежить саме від особливостей місцевих умов та потреб. Загальнодержавні питання, незалежно від того наскільки розрізняються місцеві умови, повинні вирішуватися однаково для всіх громад.

Принципи місцевого самоврядування, які сформульовані цією теорією, обумовлені природою локальної демократії. Дані принципи покладені в основу організації діяльності населення і сформованих ним органів. Виходячи з цього, органи місцевого самоврядування самостійно здійснюють управління місцевими справами територіальних громад, передусім матеріальними і фінансовими тощо.

Значний вплив на формування даних теорій і концепцій мали європейські революції XIX ст., а місцеві особливості привели до різних поглядів на формування місцевих органів влади, їх матеріальної та фінансової основ. У Великобританії та інших країнах англосаксонської правової сім'ї місцеві органи влади формувалися відповідно до принципів теорії природних прав громадян. У

країнах континентальної Європи набула поширення і згодом домінувала державницька теорія місцевого самоврядування у Франції, а суспільно-господарська теорія місцевого самоврядування у Німеччині і Росії. Незважаючи на розбіжності концептуального підґрунтя локальної демократії в цих країнах, спільним для них стає чіткий розподіл функцій між державою і місцевим самоврядуванням у сфері надання соціальних послуг, при якому передбачається покладання відповідальності за послуги соціального характеру на органи місцевого самоврядування [226, с. 22].

Англійські вчені І. Редліх і П. Аншлей визначили місцеве самоврядування як здійснення місцевими жителями або їх обраними представниками тих обов'язків і повноважень, які їм надані законодавчою владою, або які належать їм за загальним правом (*common law*) [7, с. 203]. Схожої позиції дотримувався Л. Гумплович, який вбачав у самоврядуванні «протилежність» до «державної діяльності». Протиставляючи державне управління та самоврядування, вчений зазначав, якщо «самоврядування» слід розуміти як чинний у державі політичний устрій, то його можна розглядати як доповнення до необхідної діяльності держави і уявляти його собі тільки в обмеженому розмірі. Самоврядування здійснюється через обраних представників та посадових осіб, а найменшим самоврядним організмом є громади [46, с. 274-275].

Різновидом громадівської теорії є господарська теорія. Основною ознакою слід назвати пріоритет господарської самостійності громади. В.Г. Ігнатов, В.І. Бутов вказують, що прихильниками даної теорії є Т. Джефферсон, А. де Токвіль, Дж. Мілль, Г. Еллінек, О. Мейер, які відстоювали природне право кожної людини на самоврядування [129, с. 85]. Загалом основною ознакою цієї теорії є суворе розмежування державних і громадських справ.

Господарська теорія місцевого самоврядування, на думку М.І. Лазаревського, входить в групу громадівських теорій місцевого

самоврядування. Господарська (громадівсько-господарська) теорія намагалась обґрунтувати статус громади як відмінного від держави суб'єкта права, акцентувала на господарському характері діяльності муніципалітетів (Р. Моль, О. Васильчиков, В. Лешков). Тобто теорія базується не тільки на тому, що визнає громаду самостійним суб'єктом права, а й на тому, що виділяє в якості особливого предмета зміст комунальної діяльності. Цілі і завдання діяльності громади є суто господарськими, а не державними. Органи місцевого самоврядування самостійні в неполітичній сфері, в господарській і громадській діяльності, яка не належать до сфери державних інтересів. У політичній сфері вони виступають як органи держави, що виконують функції, делеговані органам місцевого самоврядування державою. Держава не втручається у справи місцевого самоврядування, обумовлює співіснування на місцевому рівні його органів з урядовими.

У рамках цієї теорії самоврядні одиниці ототожнюються одними авторами з приватними спілками та корпораціями, вченими і благодійними товариствами, навіть з промисловими компаніями, інші відносять громадівську діяльність до публічно-правових, але не державних справ [36, с. 111]. Більшістю дослідників відзначається, що на практиці дуже складно повністю розмежувати справи державні і справи місцеві.

Таким чином, доктринальні ідеї зміщують акцент з місцевого самоврядування як публічного інституту до місцевого самоврядування як суб'єкт приватного права.

Численними є виступи з критикою господарської теорії місцевого самоврядування вчених і практиків кінця XIX - початку XX ст. Зокрема, М.І. Лазаревський вказує, що наслідком суспільної теорії є змішування понять місцевого самоврядування з різними приватними організаціями, так як пріоритетною є господарська природа діяльності органів місцевого самоврядування, їх недержавний характер [125, с. 39-51].

Намагання вирішити суперечності теорій вільних громад, громадівської та господарської призвело до виникнення державницької теорії самоврядування, основні положення якої було розроблено німецькими вченими Рудольфом Гнейстом і Лоренцем Штейном в середині XIX ст. Заслуга ж Л. Штейна і Р. Гнейста полягає у з'ясуванні того, що не існує особливих публічно-правових громадівських справ, а всі публічно-правові справи, в тому числі і справи громадівські, є державними справами [44]. В основі теорії лежить ідея децентралізації державної влади, її еволюції на рівень територіальних спільнот громадян (громад, комун, територіальних колективів) та тих органів, які вони обирають [113, с. 8].

Отже, за цією теорією не існує особливих справ у віданні місцевих товариств, усі вони загальнодержавні. Органи місцевого самоврядування організовуються як самоврядні територіальні спілки, яким доручається ведення державних справ у межах їх територій. Здійснення місцевого самоврядування органами місцевого самоврядування за уповноваженням держави є однією з основних відмінностей державних теорій місцевого самоврядування від суспільної теорії і теорії вільної громади. Органи місцевого самоврядування підпорядковані державі, можуть не мати власної компетенції, діють за принципом «дозволено лише те, що передбачене законом». Ця теорія передбачає суттєвий вплив державних інтересів на місцеві органи, виконання ними державно-владних повноважень. До того ж державницька теорія покладена в основу континентальної правової системи (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, ряду держав Латинської Америки, Близького Сходу, франкомовної Африки, певних штатів США).

На відміну від громадівської теорії, її представники зміст самоврядування вбачали не у відокремленні від держави, а у служінні її інтересам і цілям, розглядали місцеве самоврядування як частину держави. Вони виступають лише за певну правову, організаційну та фінансову автономію місцевого самоврядування та його органів щодо центральних та місцевих органів

державної влади, але не самої цієї влади. Самоврядування у даному контексті розглядається як засіб здійснення державних функцій за допомогою недержавних за своєю суттю суб'єктів (місцевого населення та його органів). «Державницькі» засади виявляються через законодавче надання органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади. Цим держава зміцнює своє представництво на місцевому рівні.

Р. Гнейст доводив, що самоврядування за своєю природою є виявом децентралізації державного управління, і в цьому сенсі відмінності між місцевим самоврядуванням і місцевим управлінням відсутні. Він стверджував, що місцеве самоврядування є дорученням здійснювати деякі державні повноваження місцевим спілкам. На його думку, місцеве самоврядування покликане виконувати ті ж завдання, що і державна влада, але лише в меншому обсязі, обмеженому місцевістю, її територіальними межами, в рамках яких здійснюється самоврядування.

Л. Штейн у 1808 році використав ідею самоврядування в законі про статуту міст, що визначив міську громаду як політичну одиницю. Він обґрунтував теорію, згідно з якою місцеве самоврядування розглядається як одна з форм місцевого державного управління, оскільки всі повноваження надані цьому інституту державою, а їх джерелом є державна влада. Проте, на відміну від державного управління на центральному рівні, місцеве самоврядування здійснюється місцевими жителями, які безпосередньо зацікавлені в результатах цього управління, чого не можна сказати про державних службовців, які не залежать від місцевого населення, не підконтрольні йому і не завжди виявляють ініціативу та самостійність у вирішенні локальних питань. Л. Штейн вбачав у місцевому самоврядуванні не самостійну діяльність територіальної громади з вирішення локальних справ, а покладання на нього здійснення завдань державного управління.

На думку ідеологів цієї теорії, місцеве самоврядування органічно вписується в механізм народовладдя, оскільки його коріння – у тій владі,

джерелом якої є весь народ, а не його частина (грумада), а обсяг повноважень – у законі, у якому віддзеркалюється державна воля всього народу. Органи місцевого самоврядування при цьому мають діяти за принципом «дозволено лише те, що передбачено законом». Місцеве самоврядування можливе не лише на рівні територіальних громад, а й на рівні регіонів, зокрема районів, областей, оскільки держава може визнавати їх теж територіальними колективами, тобто первинними суб'єктами місцевого самоврядування [113, с. 8].

Наприклад, у статті 72 Конституції Франції зазначається, що місцевими колективами є комуни, департаменти, заморські території, які вільно управляються виборними радами в умовах, визначених законом. [107]

Послідовний прихильник державницької концепції місцевого самоврядування В. Борденюк наголошує, що найбільш обґрунтованим є підхід, за якого місцеве самоврядування «розглядається як форма децентралізації державного управління на рівень територіальних громад та інших територіальних спільнот та органів, які вони обирають демократичним шляхом». Відповідно «територіальна громада та її органи є об'єктом державного управління, що засвідчує про відносну самостійність місцевого самоврядування щодо держави» [28]; «влада органів місцевого самоврядування є похідною від державної влади, джерелом якої є весь народ, а не від так званої муніципальної, джерелом якої є територіальні громади» [27].

М.М. Коркунов формулює основні ознаки державної теорії місцевого самоврядування:

а) місцеві спілкування здійснюють ... функції влади не за власним самостійним правом, а лише за уповноваженням держави;

б) органи самоврядування підпорядковані в межах і в змісті своєї діяльності нагляду держави, але не прямим його розпорядженням.

Далі згаданий учений зазначає, що самостійність же органів самоврядування заснована на тому, що непереборні в справах управління вільне

розсуд визначається в їх діяльності інтересами того місцевої громади, представниками якого вони покликані служити [112].

Таким чином, згідно з підходами Л. Штейна, Р. Гнейста, А. Градовського, Б. Безобразова, М. Коркунова, М. Лазаревського, Б. Нольде, усі повноваження місцевим органам надає держава, місцеве самоврядування є формою місцевого державного управління. Зсув акцентів зумовлений зниженням самодостатності громад, зростанням мобільності населення, збільшенням управлінських функцій.

Оцінюючи державну теорію місцевого самоврядування, М.І. Свєшніков приходить до цікавого висновку. Так, визнанням державного значення за органами місцевого самоврядування ... Штейн відкрив для політичної науки нові горизонти. Недавній ворог – у суспільство увійшла ця сама держава, яка повинна його стримувати, і в цьому, так би мовити, усупільнення держави полягає дійсний зміст теорії Штейна ... Встановлення в країні місцевого самоврядування було ... проведенням конституції на місця [222, с. 71].

У свою чергу, у роботі «Загальне вчення про державу» Г. Еллінек вважав, що основна ідея державної теорії місцевого самоврядування полягає в тому, що термін «самоврядування» означає один з видів децентралізації державних функцій. На його переконання, строго централізована держава насправді зустрічається, якщо не брати до уваги самих незначних державних спілкувань, тільки як «шкільний приклад», а не як реальний тип [60, с. 418-422].

Виникнення державницької доктрини природи місцевого самоврядування є методологічною рефлексією на ідеї про державу як найбільш сильний і центральний інститут політичної системи суспільства. Тільки держава, за рахунок використання монополії на насилля, може встановлювати та регулювати владні повноваження. За цією логікою самоврядування, самоуправління, самодіяльність та інші прояви самостійності можуть виникати виключно у випадку наявності дозволу сторони з владними повноваженнями – держави, яка й може дозволити, встановити таку самостійність.

Доктрина державницького напрямку по суті акцентує на похідному характері самоврядної влади, спираючись переважною мірою на нормативістські концепції права. Місцеве самоврядування за цією теорією є видом державної влади, її продовженням на місцевому рівні. Теоретики державної теорії місцевого самоврядування не визнають існування муніципальної влади як самостійного виду публічної влади, її специфічних завдань та функцій, а статус муніципального права фактично зводиться до системи законодавства про місцеве самоврядування [19, с. 5] .

Державницька теорія (концепція) місцевого самоврядування призводить до того, що:

1) інтереси держави завжди ставляться вище за інтереси громадян, у тому числі в питаннях дотримання наданих їм Конституцією прав;

2) появи груп спеціальних інтересів. Одним з прикладів групи спеціальних інтересів є партійна система. У ході виборчого процесу окремі виборці, які мають досить однорідні переваги, об'єднуються в групи спеціальних інтересів. В умовах України активну роль в цих групах відіграють індивіди, для яких вибір певної політики забезпечує отримання влади, за рахунок якої вони отримують не тільки громадські (суспільні), а й приватні блага. Групи спеціальних інтересів використовують, у тому числі механізми впливу на представників законодавчої та виконавчої влади з метою прийняття вигідного для конкретної групи спеціальних інтересів політичного, або економічного рішення, часто на шкоду суспільству. Наприклад, прийняття закону «Про приватизацію державного і комунального майна» призвело до фактичної деіндустріалізації держави та зубожіння громадян.

Ухвалення, наприклад, представницьким органом, рішень шляхом єднання різних груп з особливими інтересами на основі взаємної підтримки таких рішень в їх приватних інтересах. При цьому може мати місце як обмін, так і торгівля голосами (логролінг) з метою збагачення членів цих груп. Групи спеціальних інтересів спрямовують зусилля на отримання економічних вигод

шляхом використання політичних інститутів, тобто шляхом пошуку політичної ренти, що спричиняє суттєві збитки суспільству.

3) приватні інтереси політиків часто створюють дестабілізуючі дії на економіку, руйнують матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування. Політики, які перебувають при владі, так само як і опозиція, прагнуть максимізувати число поданих за них голосів з метою максимізації політичної ренти. Вони здатні підвищувати свою популярність за рахунок дій, що приносять бажані для суспільства зміни в період перед виборам. Навіть якщо такі зміни не є довгостроковими, вони сприяють збереженню влади.

Для більшості учених до середини ХХ ст. характерним було використання основної класифікації теорій місцевого самоврядування, за якою виокремлювали дві основні теорії, а саме – державницьку і теорію вільної громади (суспільну). Поряд з цими теоріями, більш пізні і сучасні дослідники згадують органічну і соціально-класову теорії, теорії муніципального соціалізму і соціального обслуговування, теорію дуалізму. Ці теорії є результатом аналізу концептуальних основ громадівської і державницької теорій місцевого самоврядування, базуючись на результатах муніципальних реформ різних держав.

Теорія дуалізму виходить з подвійної природи місцевого самоврядування та орієнтована на збереження самостійності місцевих громад і державних інтересів. Згідно з цією теорією державні та самоврядні засади знаходяться в площині єдиного поля публічної влади, зміни відбуваються в інтересах децентралізації управління та підвищення його ефективності. Відмінності полягають у виборі засобів реалізації цих цілей. Органи місцевого самоврядування, здійснюючи відповідні управлінські функції, виходять за рамки місцевих інтересів і повинні стати інструментом державної адміністрації [78; 80]. Теорія поєднання в особі органів місцевого самоврядування функцій місцевого самоврядування з функціями державного управління на місцях,

визначення їх як органів із «подвійною» чи «двоєдиною» політико-правовою природою є досить поширеною в світовій літературі.

Дана теорія характеризується такими ознаками:

- розподіл влади на центральну та місцеву має бути не формальний, а заснованим на розподілі фінансових та правових повноважень;
- ні центральний, ні місцевий рівень не мають переваг в ухваленні рішень;
- висока політична та адміністративна компетенція центрального та місцевого рівнів;
- поєднання місцевих джерел доходів з прямими податками, дотаціями, субсидіями;
- спільна відповідальність за збір податків;
- досягнення взаємної політичної згоди шляхом компромісу вимагає певних поступок, гнучкості та чутливості сторін;
- вимагає добре розвинених політичних систем та представництва інтересів;
- використання урядових та неурядових організацій для надання послуг [153, с. 25–26.].

Як бачимо, серед згаданих ознак наявні ті, що стосуються матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування.

Сучасне тлумачення дуалістичної теорії місцевого самоврядування викладено в працях вчених Т. Маунца, Н. Тимофєєва та інших. Зокрема, Н.С. Тимофєєв дає наступні характеристики цієї теорії: неможливість повного поділу власне місцевих і загальнодержавних справ при одночасній наявності загальнодержавного і місцевого інтересу в діяльності місцевого самоврядування [238]. У функціонуванні органів місцевого самоврядування поєднуються державні (публічно-владні) і громадські засади, вони виконують функції як публічно-правового, так і приватно-правового характеру. Дуалізм, на думку згаданого автора, проявляється і в тому, що визнання і гарантії місцевого

самоврядування в конституції дозволяють розглядати його як природне і невідчужуване право населення, в той же час організація і діяльність місцевого самоврядування відзначаються підзаконним характером.

Дуалізм місцевого самоврядування проявляється в тому, що місцеве самоврядування не засновується державою, а визнається і гарантується їм, значить, розглядається як природне і невідчужуване право населення на здійснення повноваження щодо самостійного і під своєю відповідальністю вирішення місцевих справ. Разом з тим створення, реорганізація, ліквідація муніципальних утворень, встановлення їх компетенції, визначення повноважень органів місцевого самоврядування і тому подібні питання регулюються державою. З огляду на те, що саме державна політика визначає концепцію розвитку місцевого самоврядування та межі цих його можливостей, суть теорії дуалізму полягає в тому, що органи місцевого самоврядування в процесі своєї діяльності (здійснюючи відповідні управлінські функції) виходять за рамки місцевих інтересів і вирішують певні державні завдання (повинні діяти як інструмент державного управління) [237].

Посилення правового регулювання місцевого самоврядування все сильніше інтегрує місцеві органи в державний механізм, і частина прав стає їх обов'язками, що виконуються під контролем державних органів. Використання на практиці положень цієї теорії, прирівнювання місцевих справ до загальнодержавних посилили державну природу органів місцевого самоврядування.

Аналіз дуалістичної доктрини щодо сутності місцевого самоврядування вказує на те, що науковці вважають що за допомогою єдності цих двох засад вирішуються найважливіші громадсько-державні завдання: виключається роздвоєння влади на державну та муніципальну, яке може призвести до політичної нестабільності, послаблення та ймовірної дискредитації державних інститутів. У свою чергу, це може призвести до обмеження прав громадян в участі в управлінні державою.

Прихильники даної доктрини звертають увагу на те, що реалізація цих положень можлива лише за наявності певних умов:

- 1) у державі повинно бути розвинене демократичне суспільство;
- 2) чітка і зрозуміла політика на місцевому рівні;
- 3) активне залучення місцевого населення до управління територією.

Невиконання цих умов призведе до того, що держава, як набагато «сильніший» суб'єкт публічних владних відносин, завжди (у разі політичної доцільності) може відмовитися від дуалізму та повернутися до централізованої форми управління, яка характеризується прямим підпорядкуванням органів місцевого самоврядування органам державної влади та втратою місцевими громадами права самостійного управління територіями громади.

Згідно з доповідями експертів державницька та дуалістична моделі місцевого самоврядування не є стабільними. Держави, які реалізують ці доктрини знаходяться в зоні «кольорових революцій», тобто на їх території спостерігаються постійні протестні рухи, революції, бунти проти політичної влади [78; 283].

Такого роду експертні висновки вказують на недостатній рівень розвитку місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі, знаходження України в зоні «кольорових революцій», отже реформування місцевого самоврядування в нашій державі сьогодні є одним з найактуальніших і найбільш невідкладних завдань.

Таким чином, фахівці-теоретики і практики сходяться на єдиній думці, що громадівсько-державницька (змішана) парадигма місцевого самоврядування, що поєднує в собі державні і самоврядні засади й регулює їх взаємовідносини, втрачає актуальність та немає перспектив розвитку в Україні. Найбільш актуальною для України як у теоретичному, так і в практичному плані стає громадівська теорія місцевого самоврядування, в основі якої лежить ідея природних прав територіальної громади, ідея незалежності територіальних громад, їх право на створення місцевої влади, як повинна орієнтуватися

передусім на інтереси місцевих жителів та вирішення місцевих справ. Але місцеві справи неможливо вирішити без належно мірою достатніх і гарантованих матеріальних та фінансових основ.

Така точка зору муніципального експертного середовища пояснюється результатами інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні. Так, інституційна трансформація місцевого самоврядування, яка спрямована на збільшення ролі держави, контролю і регламентації діяльності органів місцевого самоврядування передбачає фактичний відхід від державницької моделі місцевого самоврядування.

На рубежі ХХ ст. з'являються моделі нового публічного управління, основна ідея яких полягає у сервісному підході, що презентує державу як організацію, зорієнтовану на надання послуг громадянам. Слід згадати і про теорію соціального обслуговування, в якій акцентувалася увага на здійсненні органами місцевого самоврядування завдань та функцій, пов'язаних з організацією обслуговування населення, надання соціальних послуг [62, с. 44].

Таким чином, стратегічні функції публічного управління залишаються в повноваженнях державного апарату. З'являється нове поняття – «функція обслуговування населення», яка передається муніципальним та комерційним структурам. Органи місцевого самоврядування проголошуються інструментом соціального обслуговування, що фактично позбавляє місцеве самоврядування самоврядних функцій.

Пріоритетне завдання органів місцевого самоврядування, на думку прихильників теорії соціального обслуговування, – соціальне обслуговування населення. Відповідно до цієї теорії, муніципалітети розглядаються як інститут влади, уповноважений лише надавати послуги населенню муніципальних утворень і організувати обслуговування жителів сільських і міських поселень. Основне завдання органів місцевого самоврядування згідно з теорією соціального обслуговування, таким чином, – забезпечення добробуту жителів місцевої громади.

Вона ґрунтується на прийнятій Радою Європи Європейській Хартії місцевого самоврядування та принципах Європейської Стратегії інновацій та належного врядування («good governance») на місцевому рівні. Вони фактично створили основні умови та засади формування демократичної та ефективної системи публічного управління з успішно діючими громадськими інституціями, відповідною якістю публічних послуг та вмінням пристосуватися до нових суспільних потреб і викликів. Концептуальну основу належного врядування становлять принципи:

- залучення громадян,
- транспарентності,
- підзвітності органів влади, їх відповідальності за результати діяльності,
- нетерпимості до корупції [65].

Особливості концепції «доброго врядування» або «належного врядування» розкривають у своїх працях Т. Безверхнюк, В. Куйбіда, Д. Єльчанінов, В. Корженко, М. Лендшел, В. Мамонова, В. Толкованов та інші науковці. Однак на сьогодні в наукових джерелах немає усталеного та уніфікованого визначення поняття «добре врядування», наявні різні його інтерпретації.

У наукових доробках з'явилися різні трактування поняття і змісту категорії «добре врядування». Так, Т. Безверхнюк визначає «добре врядування» як механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, спосіб реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються: відповідність публічної політики потребам суспільного розвитку; реальна участь громадян у виробленні та реалізації публічної політики; об'єднання потенціалу всіх трьох секторів (влада, бізнес, громадськість); постійний контроль різних сегментів суспільства за публічною владою тощо [21].

П. Хірст стверджує, що «добре врядування» означає створення ефективної політичної структури, придатної до приватної економічної

діяльності: стабільні режими, верховенство закону, ефективне державне управління, пристосоване до ролей, які може виконувати уряд, і сильне громадянське суспільство, незалежне від держави [278].

Концепція «доброго врядування» або «належного врядування» (good governance) та концепція «нового публічного менеджменту» або «публічного управління» (new public management) покладено в основі сучасних західних адміністративних реформ.

Документи Програми розвитку ООН підкреслюють інший сенс терміну «governance». Кажучи про «добре врядування» («good governance»), розробники програми пов'язують його з управлінської стороною діяльності всієї системи влади в країні. Так, «Good Governance» можна розглядати в якості практики економічної, політичної та адміністративної влади щодо управління справами держави на всіх рівнях. Це поняття об'єднує механізми, процеси та інститути, через які громадяни і групи висловлюють свої інтереси, реалізують свої законні права, виконують обов'язки і балансують між відмінностями. [283].

До ключових характеристик «доброго врядування» або «належного врядування» можна віднести:

- участь (усі громадяни наділені правом голосу в прийнятті рішень – прямо або за допомогою легітимних інститутів, які представляють їх інтереси; така широка участь будується на свободі асоціацій і слова, а також на здатності до конструктивного діалогу);
- верховенство права (чесність і неупередженість правових інституцій, особливо тих, які забезпечують дотримання прав людини);
- прозорість (свобода інформації; її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений);
- чутливість (усі інститути чуйно реагують на потреби громадян);
- орієнтація на згоду (дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з питань: що найбільше відповідає потребам групи і якими способами, за допомогою яких процедур цього слід домагатися);

- справедливість (усі громадяни мають можливість поліпшити свій добробут);
- результативність і дієвість (максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян);
- підзвітність (уряд, приватний бізнес і структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та носіям прав);
- стратегічне бачення (лідери і громадськість виходять з довгострокових перспектив управління і розвитку особистості, чітко уявляють собі ті заходи, які необхідні для їх реалізації).

Загальний зміст концепції «governance» полягає в тому, що державне управління втрачає колишню жорсткість, деталізованість і регламентованість; базується швидше на горизонтальних, ніж на вертикальних зв'язках між урядовими органами, асоціаціями громадянського суспільства і бізнесом. Подібне управління відрізняється як від простого адміністрування, при якому джерелом політичних рішень виступає виключно політичне керівництво, так і від ринкової моделі з її акцентом на торговій угоді, де кожен учасник намагається максимізувати свою вигоду. Реалізуючись за допомогою переговорів між державними і недержавними структурами, зацікавленими в спільних зусиллях для досягнення взаємно прийняттого результату, таке управління здатне ефективніше задовольняти суспільні потреби, тобто виробляти соціально значущі рішення.

На противагу звичній практиці публічного управління, заснованої на ієрархії, що передбачає неухильне виконання наказів, головними параметрами нової концепції стають згода і договір. Традиційне адміністрування приділяло переважне увагу праву і регламентам, сучасне – нормам, колективним рекомендаціям, моральним угодами. Традиційна влада здійснювалася урядами, бюрократією і парламентами, нова все більше втягує в свою орбіту комісії, форуми, великі демократично організовані групи. Якщо раніше інформація в

управлінській сфері була централізованою і закритою, то зараз вона доступна і відкрита для всіх [274].

Виходячи з предмету і завдань нашого дослідження, необхідно розглянути теоретичні засади категорії «територіальна громада», підходи до визначення даного поняття як базового елементу системи місцевого самоврядування в Україні.

Учені М.О. Баймуратов, І.П. Бутко пропонують поняття «територіального колективу». Визначаючи його, вони акцентують увагу на спільності інтересів жителів території. Зокрема, М.О. Баймуратов визначає територіальний колектив (місцеве співтовариство) як сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території і пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру. Таке місцеве співтовариство об'єктивно здатне виробляти характерні інтереси і реалізовувати їх на рівні місцевого самоврядування [11]. І.П. Бутко вважає, що «територіальний колектив – це люди, які мешкають у певних територіальних межах і об'єднані спільними інтересами» [31]. Особливістю їх бачення є те, що членами цих колективів є фізичні особи або люди, тобто громадяни та особи без громадянства.

Інші вчені, наприклад, В.І. Фадєєв, М.О. Краснов, В.М. Кампо, даючи визначення територіальної громади, роблять акцент саме на територіальній ознаці. Так, В.М. Кампо зазначає, що початковим суб'єктом місцевого самоврядування фактично виступає територіальний колектив в особі жителів села (сіл відповідної сільради), селища або міста [84]. М.О. Краснов говорить про місцеве співтовариство як про сукупність людей, які складають населення самоврядних одиниць [119, с. 7]. Б.А. Страшун, у свою чергу, стверджує, що територіальні колективи є самоврядними об'єднаннями громадян за місцем проживання [236, с. 24].

В.І. Кравченко визначає «територіальний колектив» як визнану в праві місцеву спілку людей публічного характеру або місцеву публічну спілку, тобто форму організації місцевої влади [118, с. 75].

На думку М.П. Орзіха, визначення територіальної громади як територіального колективу передбачає виокремлення деяких структурних характеристик. Він вважає, що територіальний колектив (община, точніше – комуна, з огляду на режим комунальної власності в Україні і світовий досвід) складається, на відміну від населення територіальних одиниць, з осіб – громадян, іноземців, осіб без громадянства, які постійно мешкають або працюють на даній території (або мають на території нерухоме майно, або є платниками комунальних податків) [156].

Деякими вченими наголошується на необхідності виокремлення місцевого фактору [45, с. 16], що більше визначає громадівську природу походження місцевого самоврядування. Функціонування місцевого самоврядування є особливим рівнем поширення влади на певну територію (місцевість), що становить просторову основу (підґрунтя) місцевого самоврядування.

Видається, найбільш повним є визначення поняття територіальної громади, запропоноване О.В. Батановим: «територіальна громада – це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру» [20, с. 56]. Можна погодитись із запропонованим трактуванням даної основоположної категорії, яка є визначальною для системи місцевого самоврядування, так само і зумовлює відповідні характеристики основ місцевого самоврядування.

Варто, на наш погляд, відзначити той факт, що в останні десятиріччя активізувались вітчизняні учені у напрямі підготовки ґрунтовних наукових розробок, включаючи дисертації та інші монографічні дослідження. Наприклад,

з-поміж дисертаційних праць, підготовлених за даною тематикою за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право, муніципальне право, варто згадати такі: І.С. Щебетун «Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні» (Харків, 2002); «Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні» (2003); С.Ю. Русанової «Гарантії прав територіальної громади: конституційно-правовий аспект (Харків, 2011); О.О. Фролова «Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правове регулювання і практика реалізації» (Харків, 2013); І.О. Бондаренка «Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні» (Одеса, 2013); О.М. Чернеженко на тему «Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні» (Київ, 2019); А.О. Шевченко «Муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах» (Київ, 2020) тощо.

Також слід виокремити ряд дисертаційних досліджень, присвячених питанням статутного регулювання системи місцевого самоврядування, окремих його основ. Йдеться, насамперед, про роботи Н. Чудик на тему «Статут територіальної громади як джерело конституційного права в Україні» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (Київ, 2009), Д. Заяць на тему «Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні» на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління.

В інших дослідженнях, зокрема, Г.В. Чапали «Місцеве самоврядування в системі публічної влади» (Київ, 2004) розкриваються теоретико-правові особливості місцевого самоврядування; П.Ф. Гураля «Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження» (Львів, 2009) – історико-правові аспекти становлення територіальної громади та основ місцевого самоврядування в Україні; Н.Я. Борсук «Організаційно-правове забезпечення управління комунальною власністю в Україні» (Київ, 2019) – адміністративно-правові засади забезпечення управління комунальною власністю в Україні, О.О.

Первомайського «Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах» (Харків, 2005) – відповідні цивільно-правові аспекти функціонування територіальної громади, місцевого самоврядування і т.д.

Окремо доцільно відзначити роботи на тему «Правове регулювання матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування в Україні» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 (Київ, 2011). Його автор С.Е. Острович звертає увагу на проблеми визначення понять «матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування», «фінансово-економічна основа місцевого самоврядування», «матеріальне забезпечення», а також їх співвідношення, розкриття складових матеріально-фінансової основи та проблеми правового регулювання, удосконалення національного законодавства [161].

Прикметно, що компаративістський метод та підхід активно використовується сучасниками ученими у даному напрямі. Так, не можна не згадати фундаментальні праці, власне М.П. Орзіха та М.О. Баймуратова «Міжнародні стандарти місцевого управління», Михайлишина Л.Р. «Системи місцевого управління зарубіжних країн: порівняльний аналіз» (2009), Н.В. Камінської «Європейська система місцевого і регіонального самоврядування (міжнародно-правові засади становлення, функціонування та розвитку)» (2013, 2014), «Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти» (2020) О. В. Батанова та ін.

Розкриття специфіки основ місцевого самоврядування, включаючи фінансову та матеріальну, поряд з іншими різновидами, відбувається у дисертаційних та інших роботах, підготовлених поза межами юридичної науки. Наприклад, дисертації на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з державного управління В.О. Федотова «Реформування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду» (Дніпропетровськ, 2006), О.Д. Лазор «Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні» (Запоріжжя, 2010), І.Д. Шумляєвої «Становлення

та розвиток інституту територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект» (Дніпропетровськ, 2010); Т.М. Барановської «Державна політика розвитку територіальних громад в Україні» (Харків, 2017). На здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук захищено роботу В.С. Федоришин «Соціальна політика у реформуванні комунальної власності територіальних громад» (Хмельницький, 2016) тощо.

Звісно, численними є підготовлені та опубліковані наукові статті та інші публікації з даної проблематики. Слід виокремити, насамперед, безпосередньо такі наукові статті О. Назар «Концептуальні основи матеріально-фінансового забезпечення місцевих громад», В.В. Манзюк «Територіальна громада як учасник господарських відносин», В.І. Борденюк «Співвідношення органів державної влади та органів місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект», Н.Я. Якимчук «Фінансові основи місцевого самоврядування: стан конституційно-правового закріплення в Україні та зарубіжних країнах», О. Сохацька «Деякі проблеми організаційно-правової форми органів місцевого самоврядування як юридичних осіб», а також Воронової Л.К., Заверухи О.Б., Іванського А.Й., Музики-Стефанчук О.А., Нечай А.А., Нестеровича В.Ф., Кофмана Б.Я., Данилюка Ю.В., Мищака І.М., Федоренка В.Л., Шевченко А.О., Демиденка В.О., Кравченка В.В., Падалко Г.В., Пронюк Н.В., Ровинської К.І., Чудик Н.О.

Значний внесок у вивчення проблематики основ місцевого самоврядування, а також територіальних громад більшою мірою зробили інші відомі сучасні учені-конституціоналісти, муніципалісти, представники наук цивільного та фінансового права, господарського і трудового права, теорії держави і права, історії держави і права тощо.

Це підтверджується і в серії навчальних посібників, а саме: Музики- О.А. Стефанчук «Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах». (Київ, 2009), В.В. Кравченка і М.В. Пітцика «Муніципальне право» (Київ, 2003), О.В. Батанова «Муніципальне право України» (2009),

«Муніципальне статутне право» (Київ, 2008), Н.В. Камінської «Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз» (Київ, 2010), «Муніципальне право України» (Київ, 2013).

Як бачимо, різноманітні аспекти забезпечення організації та діяльності системи місцевого самоврядування в Україні, його фінансової та матеріальної, організаційної, поряд з іншими основами, викладені у згаданих працях, демонструють багатовекторність сучасного наукового доробку з даного напрямку, його міжгалузеву й міждисциплінарну природу.

Таким чином, здійснений аналіз найбільш розповсюджених у вітчизняних і зарубіжних доктринальних джерелах концепцій і теорій місцевого самоврядування, а саме громадівської, державницької та змішаного типу, сучасні концепції муніципалізму тією чи іншою мірою віддзеркалює тенденції розвитку місцевого самоврядування в Україні та у сучасному світі, а також в історичній ретроспективі.

На нашу думку, на жаль, муніципально-правова доктрина розвивається в декількох географічних центрах, в яких сформувалися і отримали своє ідеологічне та наукове обґрунтування відповідні теорії, концепції та моделі місцевого самоврядування. У багатьох національних конституційних і муніципальних доктринах активізуються дослідження особливо напередодні або після реформ у даному напрямі. Наприклад, підтвердженням цього є останні реформи, спрямовані на децентралізацію влади, об'єднання територіальних громад, забезпечення євро інтеграційних процесів тощо.

Видаються необхідними дослідження про взаємовпливи ідей, юридичних конструкцій, правових інститутів, включаючи матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування, з конституційного і муніципального права, а також інших галузей права і науки різних країн. Це стосується і досвіду імплементації європейських та інших міжнародно-правових стандартів у національне законодавство з питань місцевого самоврядування, його матеріального і фінансового забезпечення і т.і. Не є винятком з цього і Україна. На наше

переконання, першочерговим на даному етапі є звернення уваги на те, що невідкладним є вивчення питання життєзабезпечення територіальної громади, прав, свобод та інтересів її членів, матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування.

## **1.2. Поняття та види основ місцевого самоврядування**

Сучасна вітчизняна та зарубіжна юридична доктрина не відзначаються існуванням єдиного трактування поняття «основи місцевого самоврядування». Разом з тим, мета даного дослідження змушує з'ясувати сутнісні характеристики цього поняття, з огляду на існуючі наукові погляди учених, виходячи з енциклопедичної та довідникової літератури, а також законодачих положень, що стосуються даного питання.

Наприклад, в академічному тлумачному словнику української мови під основами розуміються вихідні, головні положення чого-небудь, те, на чому що-небудь ґрунтується, тримається, базується, головна складова частина чого-небудь; серцевина, ядро, найважливіша частина змісту чого-небудь, джерело, база виникнення, розвитку чого-небудь, а виділити основи – означає виявити в ньому головне, основне, базові засади, що складають його сутність [39].

Поряд з цим, важливим є співставлення категорій «основи» та «самоврядування», «управління», розкриття їх значення, визначення подібностей і відмінностей.

З точки зору теорії управління у даному контексті можлива постановка двох завдань:

– по-перше, ми маємо намір керувати об'єктом у процесі його функціонування самі безпосередньо. Так, управлінням називається процес планування, організації, мотивації і контролю, необхідний для того, щоб сформулювати цілі і досягти наміченого [26, с. 1286]. Управлінням визначають

також діяльність органів влади (органи державного управління, місцеве управління), яка пов'язана з процесом формування та реалізації цілеспрямованих дій на основі переробки інформації, що надходить ззовні та/або зсередини керуючої системи (місто, село, селище тощо);

– по-друге, ми не плануємо керувати об'єктом у процесі його функціонування, але хочемо, щоб об'єкт функціонував без нашої безпосередньої співучасті в процесі, в прийнятному для нас режимі. Це передбачає здійснення самоврядування.

Отже, відмінності завдань управління і завдань самоврядування полягають у тому, що:

– у випадку управління етапи повноцінного здійснення управлінської функції і алгоритми її реалізації визначаються уповноваженим суб'єктом, а саме відповідним керівником;

– у випадку самоврядування деякі етапи повноцінного здійснення управлінської функції і алгоритми її реалізації уповноваженим суб'єктом покладаються на систему управління відповідним об'єктом.

Крім того, в залежності від того, які конкретні етапи чи процедури включаються, а які виключаються при здійсненні управлінської функції, деякі завдання управління можуть переходити в завдання самоврядування [268]. Тобто відбувається процес делегування функції управління (повноважень) від керівника до органів та посадових осіб самоврядування.

В енциклопедичному словнику Брокгауза й Ефрона самоврядування визначається як управління яким-небудь колом справ самими зацікавленими громадянами (безпосередньо або через обрані ними органи) без втручання сторонньої влади [269]. Це дозволяє трактувати його двозначно, а саме у широкому та вузькому розуміннях.

Зокрема, у широкому розумінні самоврядною організацією можна розглядати будь-яку державу, де влада створюється народом, обирається народом, та контролюється народом. Тобто йдеться про автономне

функціонування організації, специфіка якої проявляється в наявності владних повноважень, що забезпечують прийняття її членами норм, обов'язкових для виконання на певній території, які стосуються життєдіяльності та спільного ведення загальних справ на цій території.

Водночас у вузькому значенні під самоврядуванням розуміються самоврядні співтовариства або спільноти, що утворені і функціонують у державі, при цьому справами територіальної громади (адміністративно-територіальної одиниці) управляють їх мешканці. Дана позиція є доволі дискусійною, оскільки фактично ототожнюються справи територіальної громади та справи адміністративно-територіальної одиниці, до того ж не варто трактувати спрощено категорію «самоврядування». Це пояснюється тим, що не всі члени суспільства одночасно здійснюють владу, влада може реалізовуватись безпосередньо членами суспільства і через певні структури, визначені механізми і процедури. При цьому органи самоврядування повинні виражати та відстоювати волю та інтереси усіх членів суспільства.

У сучасній науці під основами місцевого самоврядування визначаються базові, ключові поняття, які детермінуються природою, сутністю місцевого самоврядування, охоплюють головні, основоположні суспільні відносини, що становлять систему його основних гарантій (територіальні, правові, організаційні, економічні, фінансові). Тобто іноді основи та гарантії фактично трактуються як до певної міри синонімічні та однопорядкові категорії. У даному контексті найбільш яскраво характеризують основи місцевого самоврядування О.Е. Кутафін і В.І. Фадєєв. Так, на їх думку, основи – це сукупність певних передумов і умов, лише за наявності яких можливе реальне й ефективне місцеве самоврядування [124].

Основи місцевого самоврядування є самостійним чинником у побудові та функціонуванні місцевого самоврядування, оскільки виконують роль умов розвитку структури, функцій місцевого самоврядування, так і об'єкта та суб'єкта їх реалізації, сукупність встановлених Конституцією і законами норм

принципів, що закріплюють і регулюють найбільш важливі суспільні відносини, що виникають в процесі здійснення місцевого самоврядування на всій території України.

Основне призначення основ місцевого самоврядування не в тому, щоб визначити в українському законодавстві сукупність найважливіших норм, що забезпечують регулювання суспільних відносин на місцевому рівні, а в тому, щоб зафіксувати найважливіші, базові положення, що визначають сутність місцевого самоврядування. Тобто, розуміння основ місцевого самоврядування передбачає виявлення та розкриття, насамперед, принципів та інших засад, які визначатимуть зміст правових норм, що складають правову базу всієї системи місцевого самоврядування.

Основи місцевого самоврядування покликані забезпечити самостійність діяльності населення з управління місцевими справами, незалежність і невтручання з боку органів державної влади, створити умови для ефективного вирішення питань, що виникають на місцевому рівні, широкої участі місцевих жителів у громадських справах, для реалізації локальної демократії в державі.

Під основами місцевого самоврядування розуміють об'єктивно сформовані в суспільстві економічні, соціальні, фінансові, правові та інші можливості й умови, сукупність яких утворює той базис, на якому будується вся система місцевого самоврядування, здійснюється муніципальна влада. Іншими словами, основи – це той фундамент, на якому здійснюється муніципальне будівництво [86, с. 60].

Розглянувши поняття та значення «основ місцевого самоврядування», потрібно з'ясувати та визначити перелік таких основ місцевого самоврядування, їх зміст, що необхідно для ефективної організації та функціонування територіальних громад і місцевого самоврядування.

В юридичній науці існують різні точки зору не тільки стосовно визначення поняття, але й змісту основ місцевого самоврядування. В.В. Пилін виділяє такі основи місцевого самоврядування: народовладдя, гуманістичні,

соціальні, територіальні, організаційні, політичні, фінансово-економічні групи основ місцевого самоврядування.

На його думку, під цими основами слід розуміти:

– основи народовладдя – є сукупністю норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають в процесі здійснення влади населенням муніципальних утворень безпосередньо, а також через органи місцевого самоврядування;

– гуманістичні основи – це такі норми, які закріплюють права і свободи людини як найвищої цінності і які повинні визначати сенс, зміст і діяльність місцевого самоврядування;

– соціальні основи – сукупність норм, що закріплюють і регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі здійснення соціальної політики місцевого самоврядування, спрямованої на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини;

– територіальні основи – становлять сукупність норм, що закріплюють і регулюють територіальну організацію місцевого самоврядування;

– організаційні основи складають норми, що закріплюють і регулюють порядок утворення органів місцевого самоврядування статус, компетенцію, форми і принципи діяльності;

– політичні основи – це сукупність норм, що закріплюють політичне й ідеологічне різноманіття в місцевих громадах;

– фінансово-економічні основи – це сукупність норм, які закріплюють і регулюють суспільні відносини, пов'язані з формуванням і використанням муніципальної власності, місцевих бюджетів та інших місцевих фінансів [214, с. 28].

В інших доктринальних джерелах знаходимо різноманітні визначення основ місцевого самоврядування та їх складу, зокрема:

– М.В. Баглай називає в якості основи місцевого самоврядування – фінансово-економічну [10];

- І.В. Видрін, А.Н. Кокотов, А.І. Коваленко – територіальну і фінансово-економічну [37];
- С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин, В.А. Сивицький, Н.С. Тимофєєв – територіальну й економічну [147];
- Ю.Д. Казанчев, А.Н. Писарєв, А. А. Торшенко – територіальну, правову і фінансово-економічну [75];
- Н.В. Постовий – демографічну, економічну, територіальну та правову основи місцевого самоврядування [174-175];
- Ю.А. Дмитрієв – правову, соціальну, територіальну, організаційну, ідеологічні і політичні, фінансово-економічні основи місцевого самоврядування [58].

У науковому середовищі є пропозиції запропонувати й обґрунтувати оптимальну кількість основ місцевого самоврядування, які б дозволили жителям територіальних громад самостійно вирішувати всі питання місцевого значення. Відомі вчені О.Е. Кутафин, В.І. Фадєєв і Е.С. Шугрина пропонують свій оптимальний перелік основ і називають в якості основ місцевого самоврядування: 1) правову; 2) територіальну; 3) організаційну; 4) фінансово-економічну [124].

Можливо, зазначені твердження вчених і є оптимальними на поточному етапі розвитку соціальних систем, включаючи систему місцевого самоврядування. Але розвиток соціальної системи передбачає її ускладнення через включення в неї нових елементів і об'єктів, виникнення нових зв'язків всередині системи, що призводить або може призвести до синергетичного ефекту. Таким чином, запропонований перелік основ місцевого самоврядування можна вважати достатнім тільки на даний момент і в даних суспільних відносинах.

На наше переконання, слід деталізувати особливості конкретних основ місцевого самоврядування.

*Правова основа.* Під правовою основою місцевого самоврядування розуміється система нормативно-правових актів, що визначають:

- організацію системи місцевого самоврядування;
- форми і методи його здійснення;
- правовий статус відповідних органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- гарантії місцевого самоврядування;
- завдання та функції, компетенцію місцевого самоврядування;
- відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- взаємодію з органами державної влади, громадянами і їх об'єднаннями, іншими суб'єктами.

У загальну вигляді правову основу місцевого самоврядування в Україні становлять:

- 1) Конституція України;
- 2) Європейська хартія про місцеве самоврядування та інші ратифіковані у встановленому порядку міжнародні договори України, що є частиною національного законодавства. Їх основні принципи і положення знайшли відображення в законодавстві про місцеве самоврядування;
- 3) Закони України, зокрема «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про органи самоорганізації населення», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про співробітництво територіальних громад» і т.д.;
- 4) підзаконні нормативно-правові акти України, тобто акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших органів виконавчої влади тощо;
- 5) окрему групу становлять статuti територіальних громад та інші правові акти, які приймають органи і посадові особи місцевого самоврядування, що регулюють питання їх організації та діяльності, вирішення питань місцевого значення;

- б) акти Конституційного Суду України і судова практика;
- 7) правова доктрина тощо.

Іншими словами, правові основи місцевого самоврядування становлять нормативно-правові акти всіх рівнів влади (державного і місцевого), а також різних гілок влади і підсистем публічної влади в Україні. Тому, як видається, необхідно приділяти особливу увагу системному підходу при формуванні та забезпеченні реалізації правової основи місцевого самоврядування в Україні.

*Територіальна основа.* Територіальна основа місцевого самоврядування передбачає виокремлення відповідної території, тобто просторових меж, у рамках яких здійснюється місцеве самоврядування. Вона фактично пов'язує в єдине і нерозривне ціле:

- територіальну громаду і її територію;
- просторові межі проживання населення адміністративної одиниці і територію здійснення жителями місцевого самоврядування;
- загальнообов'язкові правила використання території територіальної громади в інтересах її жителів.

*Організаційна основа.* Сукупність організаційно-інституційних умов, засад та механізмів у системі місцевого самоврядування, на підставі яких забезпечується організація діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, визначається їх структура, статус, компетенція, функції, форми і методи діяльності тощо. Важливим тут, на нашу думку, є визначення дієвих інструментів взаємодії територіальної громади, безпосередньо її членів з відповідними органами влади різних рівнів.

У свою чергу, життєдіяльність та ефективне функціонування територіальної громади, системи місцевого самоврядування залежить від наявності у власності територіальних громад матеріальних і фінансових, пов'язаних з ними інших ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань.

*Матеріальна та фінансова основа.* Аналіз понять «матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування» або «матеріальна та фінансова основи місцевого самоврядування», які на наш погляд, фактично є тотожними, їх змісту і сутності свідчить про те, що це досить багатогранне явище. В одних випадках учені акцентують на його економічній сутності, в інших – на правовій. Проте очевидним є зв'язок і значення обох аспектів. У літературі відзначається, що це пояснюється також подвійною суттю власності і фінансів, а саме – економічною та правовою [154].

Принципи або загалом засади формування матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування становлять обумовлені насамперед власне сутністю місцевого самоврядування вихідні начала, ідеї, засади, підстави, на яких базується організація та діяльність територіальних громад, місцевого населення, представницьких органів, які ними формуються, органів виконавчої влади на місцях, тобто тих, хто задіяний у процесі управління місцевими матеріальними та фінансовими ресурсами [161].

Представники науки фінансового права питання визначення «матеріальна та фінансова основи місцевого самоврядування», «матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування» переадресовують здебільшого на «фінансово-економічну основу місцевого самоврядування». Під нею розуміється сукупність правових норм, що регулюють певне коло суспільних відносин, які пов'язані із формуванням і використанням об'єктів комунальної (муніципальної) власності, місцевих бюджетів й інших місцевих фінансів у інтересах населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці [2, с. 26–27]. Тому звернемо в черговий раз увагу на доцільність використання власне не категорії «фінансово-економічна основа місцевого самоврядування», а саме «матеріальна та фінансова основи місцевого самоврядування». На наш погляд, це підтверджується аналізом положень Конституції України, інших нормативно-правових актів, практики правозастосування, аргументованими науковими позиціями сучасних дослідників тощо.

Зустрічаються підходи у науковій літературі щодо визначення тотожними іноді матеріальної та економічної основ місцевого самоврядування. Так, пропонується під «матеріальною (економічною) основою органів місцевого самоврядування розуміти різноманітні майнові та немайнові права, зокрема на землю, природні ресурси, будівлі, виробничі об'єкти, транспортні засоби та інші самохідні механізми, оргтехніку тощо, які призначені для задоволення місцевого публічного інтересу» [2, с. 27].

Видається, що економічна основа місцевого самоврядування є сукупністю правових норм, що закріплюють та гарантують органам місцевого самоврядування право самостійно формувати матеріальні та фінансові ресурси, а також розпоряджатися ними в інтересах населення відповідної території; тобто йдеться про норми, що регулюють відносини в галузі діяльності органів державної та місцевої влади, а також населення, що мешкає (перебуває) на відповідній території, стосовно формування, розподілу, використання, управління, володіння, користування, розпорядження об'єктами комунальної власності з метою вирішення завдань місцевого значення.

В.К. Сідорчук визначає економічну основу функціонування та розвитку територіальних співтовариств (у правовому розумінні) як такі суспільні відносини, що складаються у процесі формування та використання комунальної власності, місцевих фінансів в інтересах населення адміністративно-територіальної одиниці [224, с. 128].

Також економічну основу можна визначати через сукупність суспільних відносин, що виникають, змінюються та припиняються на місцевому рівні у місцевому самоврядуванні (таке узагальнене нами бачення економічних основ зустрічається у працях з муніципального права). За допомогою економічної основи на практиці забезпечується конституційно закріплена самостійність органів місцевого самоврядування. Отже, сам правовий інститут економічної основи місцевого самоврядування має широкий міжгалузевий характер.

Як запевняють учені-конституціоналісти, фінансово-економічна основа місцевого самоврядування являє собою сукупність правових норм, що закріплюють і регулюють суспільні відносини, пов'язані з формуванням і використанням муніципальної власності, місцевих бюджетів та інших місцевих фінансів в інтересах населення муніципального утворення. Забезпечуючи господарську самостійність органів місцевого самоврядування, фінансово-економічна основа слугує задоволенню потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Водночас цим, зміцнення та розвиток цих основ впливають на економічний і фінансовий стан в державі [124; 154; 160], тобто стан економічного і фінансового розвитку держави прямо впливає на місцеве самоврядування, і навпаки.

Безумовно, законодавчо закріплена фінансово-економічна база (основа) місцевого самоврядування виступає важливою гарантією у вирішенні питань місцевого значення. Не дивлячись на це, проблема визначення самих понять «фінансово-економічна основа місцевого самоврядування», «матеріальна та фінансова (матеріально-фінансова) основи місцевого самоврядування», їх співвідношення нині залишаються відкритими. До того ж у їх межах виокремлюють складові частини, виходячи з різних наукових підходів.

Так, з одного боку, матеріально-фінансова основа поділяється на дві частини: на матеріальну та на фінансову.

З іншого боку, складовими матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування є:

по-перше, комунальна чи муніципальна власність (в Україні визнається і законодавчо регламентується комунальна власність);

по-друге, доходи (надходження) місцевих бюджетів та інші кошти;

по-третє, інша власність, яка призначена та використовується для задоволення місцевих потреб населення.

Стосовно першої складової, то вона значною мірою стосується права комунальної власності.

Друга складова матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування – це доходи (надходження) місцевих бюджетів та інші кошти. Ця складова тісно пов'язана з першою, оскільки доходи місцевих бюджетів перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади. Крім доходів місцевих бюджетів, сюди також належать «інші кошти». Проте ніде в законодавстві не визначається склад таких «інших коштів». С. Острович до них пропонує зараховувати позабюджетні та валютні кошти органів місцевого самоврядування [160-161].

Водночас, відповідно до ст. 13 Бюджетного Кодексу України, заборонено формувати будь-які позабюджетні фонди коштів, тобто всі кошти органів публічної влади (крім, звичайно, тих, що належать до власних надходжень бюджетних установ) мають включатися до відповідного бюджету. [32]. Стосовно валютних фондів коштів, то нині нема правової основи їх формування та використання.

Третя складова – досить специфічна група, до якої належить переважно майно, що є у державній власності та передане в користування відповідним органам місцевого самоврядування. Тут йдеться, наприклад, про майно, здане в оренду чи тимчасове користування.

У свою чергу, фінансово-економічна основа місцевого самоврядування розуміється в двох сенсах: матеріальному і формальному.

У матеріальному сенсі фінансово-економічна основа місцевого самоврядування становить сукупність фактично існуючих у муніципального утворення фінансових коштів, муніципального майна і різних майнових прав, що дозволяють органам місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення та здійснювати окремі повноваження, які передані органами державної влади. При цьому характерними особливостями муніципальної власності є:

- 1) безпосередній зв'язок даної власності з інтересами місцевої громади;
- 2) віднесення її до різновиду публічної (суспільної) власності;

3) втілення в ній особливої сукупності економічних відносин між людиною і владою;

4) муніципальна власність є основним інструментом соціального захисту і підтримки населення території муніципального утворення.

У формальному сенсі фінансово-економічна основа місцевого самоврядування представлена сукупністю правових норм, що закріплюють і регулюють суспільні відносини, пов'язані з формуванням і використанням муніципальної власності, місцевих бюджетів та інших місцевих фінансів в інтересах населення муніципального утворення.

Також, на нашу думку, фінансово-економічну основу місцевого самоврядування можна розуміти у вузькому і широкому значеннях.

Так, у першому випадку фінансово-економічна основа місцевого самоврядування включає майно, фінанси і майнові права муніципальних утворень. Водночас у широкому значенні – це муніципальна власність (місцеві фінанси, майно і т.д.), що знаходиться в державній власності і передана в управління органам місцевого самоврядування, а також відповідно до закону інша власність, яка служить задоволенню потреб населення територіальної громади [114].

Зміцнення та розвиток цих основ впливають на економічний і фінансовий стан в державі, тобто стан економічного і фінансового розвитку держави та місцевого самоврядування знаходяться в безпосередній взаємозалежності.

Поряд з цим, важливо зауважити і про необхідність розрізнення матеріальної та фінансової основ, а також матеріального і фінансового забезпечення. Останні категорії можуть розглядатися у більш ширшому багатогранному контексті. Наприклад, матеріальне забезпечення можна розглядати : 1) як матеріальну основу організації та функціонування системи місцевого самоврядування; 2) як забезпечення органів місцевого самоврядування різного роду матеріальними об'єктами (приміщенням, меблями, технікою тощо); 3) як забезпечення різного роду виплатами

(заробітною платою, преміальними, пенсіями, іншими соціальними виплатами із фондів соціального страхування тощо).

Таким чином, проведений аналіз дозволяє сформулювати авторське розуміння що є відмінною характеристикою побудови та функціонування системи місцевого самоврядування, життєдіяльності територіальних громад, і становить сукупність заходів і засобів, спрямованих на визначення та здійснення конституційно-правових засад, функцій, формування структури та діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, встановлених Конституцією і законами України, а також матеріальних та фінансових ресурсів, умов, гарантій та механізмів реалізації, охорони та захисту, відновлення прав територіальних громад та їх членів, взаємодії з іншими органами публічної влади та громадянським суспільством.

Фактично кожна з вище проаналізованих основ місцевого самоврядування становить самостійний правовий інститут, представлений сукупністю конституційно-правових, муніципально-правових, фінансово-правових, адміністративно-правових, госполарсько-правових та інших норм, що закріплюють і регулюють суспільні відносини у відповідній сфері місцевого самоврядування. З огляду на це, вони розглядаються інститутами відповідно конституційного права, муніципального права, адміністративного права, господарського права чи інших галузей права. Тобто, на цій підставі можна стверджувати про комплексний характер конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування.

Призначення основ місцевого самоврядування, на наше переконання, полягає у тому, щоб визначити, насамперед, у конституційному і муніципальному законодавстві сукупність найважливіших визначальних засад місцевого самоврядування, умов, ресурсів та інших засобів, прав місцевих жителів і територіальних громад, гарантій і механізмів їх реалізації задля належного вирішення питань місцевого значення.

Наявність відповідних інститутів конституційного і муніципального права, зокрема, основ місцевого самоврядування, зумовлюється у свою чергу наявністю конституційно-правових, муніципально-правових відносин стосовно:

- здійснення владних повноважень в територіальних громадах, компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- створення, організації і діяльності представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування;
- контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування членами територіальних громад,
- реалізації конституційних гарантій прав територіальних громад, прав і свобод членів територіальних громад;
- відповідальності в системі місцевого самоврядування;
- забезпечення здійснення прямих і непрямих форм місцевої демократії, волевиявлення територіальних громад тощо.

Важливим фактором є регламентація на конституційному рівні основ місцевого самоврядування, включаючи матеріальну, фінансову та інші. Власне найвищий рівень нормативно-правового закріплення даних інститутів засвідчує їх відповідну юридичну силу і значення для системи місцевого самоврядування, правової системи України, системи організації та функціонування органів публічної влади в Україні, з урахуванням існуючих міжнародно-правових стандартів у цій сфері.

Учені вважають, що поняття «основи місцевого самоврядування» можна розглядати у науковому, юридичному і фактичному контексті :

у науковому контексті осмислення ролі місцевого самоврядування, розробка та обґрунтування стратегії та напрямків розвитку, розробка системного підходу при побудові місцевого самоврядування з метою отримання ефекту емерджентності, використання стейкхолдерського підходу в управлінні з урахуванням його особливостей та місцевої культури, впровадження сучасних систем освіти фахівців;

у юридичному контексті «основи місцевого самоврядування» – це муніципально-правовий інститут, система норм, що регулюють базові передумови і умови самостійності, ефективності та справедливості місцевого самоврядування при вирішенні віднесених питань місцевого значення;

у фактичному контексті «основи місцевого самоврядування» – це безпосередньо та база, фундамент, які створюють передумови і умови для реального, ефективного та справедливого функціонування місцевого самоврядування в інтересах жителів територіальної громади, які забезпечують і гарантують його стабільність, самостійність та незалежність при вирішенні питань місцевого значення [30].

Н.В. Бодак у роботі «Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку» вказує на необхідність формування наукової основи розробки та реалізації регіональної політики, професіоналізації кадрів місцевого самоврядування. Важливим є визначення ключової проблеми формування такої політики, яка полягає в науково обґрунтованому виборі напрямків і цілей професійної підготовки управлінців муніципальних структур, з'ясувати механізм реалізації політики перепідготовки та підвищення кваліфікації на регіональному рівні, взаємозв'язок і взаємозалежність державної та регіональної кадрової політики [25].

Загалом перед сучасною вітчизняною наукою, насамперед, науковою конституційного права, муніципального права, достатньо гостро постало питання необхідності формулювання, дослідження та розвитку основ місцевого самоврядування для якомога глибшого розуміння правової природи, змісту, функціонального спрямування місцевого самоврядування як об'єктивної форми реалізації на локальному рівні ідей самоорганізації та самоврядування.

У сучасній вітчизняній та зарубіжних доктринах при розкритті поняття «основи місцевого самоврядування» переважно звертається увага на те, що це самостійний чинник, складова у побудові та функціонуванні системи місцевого самоврядування. Вони розглядаються як умови розвитку структури, функцій

місцевого самоврядування, як об'єкт правового регулювання, сукупність встановлених Конституцією і законами норм і принципів, що забезпечують основоположні засади організації, життєдіяльності територіальних громада та загалом системи місцевого самоврядування.

Різновиди основ місцевого самоврядування, а саме правова, територіальна, організаційна, матеріальна та фінансова, соціальна, компетенційна та інші, видається, становлять самостійний правовий інститут, що складається із сукупності конституційно-, муніципально-правових та інших норм, що закріплюють і регулюють суспільні відносини в відповідній сфері місцевого самоврядування. Кожну з наведеного переліку таких основ місцевого самоврядування доцільно розглядати з точки зору відповідних нормативних та інституційних механізмів.

Зокрема, матеріальна та фінансова основи місцевого самоврядування – це природна невід'ємна і непорушна основа територіальних громад, без якої неможлива належна організація та діяльність системи місцевого самоврядування, забезпечення життєдіяльності територіальної громади, реалізація відповідних прав людини і громадянина, територіальних громад (як сукупність жителів), територіальних громад як юридичних осіб публічного права господарюючих суб'єктів, інтересів держави, що включає сукупність ресурсів, засобів та заходів, механізмів вирішення питань місцевого значення та стратегічного розвитку територіальної громади.

На наше переконання, матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування можна визначити як відмінні властивості побудови та функціонування системи місцевого самоврядування, що становлять сукупність умов і підстав для визначення організації, структури і діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, виконання їх функцій, встановлених Конституцією і законами України, а також матеріальних та фінансових ресурсів, відповідних прав територіальних громад, гарантій та механізмів їх

реалізації з метою вирішення питань місцевого значення, забезпечення прав і свобод людини на місцевому рівні, прав та інтересів територіальних громад.

Водночас це сукупність правових можливостей, що закріплені у міжнародно-правових актах та національному законодавстві, гарантують територіальним громадам і створеним ними органам місцевого самоврядування право самостійно формувати матеріальні та фінансові ресурси, а також розпоряджатися ними в інтересах населення відповідної території.

Кожна з існуючих основ місцевого самоврядування в кінцевому результаті позитивно сприятиме вирішенню низки практичних завдань, пов'язаних із конституційно-правовим, муніципально-правовим та іншим регулюванням, спрямованим на забезпечення життєдіяльності територіальних громад шляхом вирішення питань місцевого значення. При цьому вони є умовами для виконання закріпленого Конституцією України та іншими нормативно-правовими України принципу самостійності місцевого самоврядування, а також принципу «презумпції відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування».

### **1.3. Методологія дослідження основ місцевого самоврядування**

Дослідження основ місцевого самоврядування потребує вибору методології, яка забезпечує можливості ґрунтового багатоаспектного вивчення системи місцевого самоврядування, включаючи принципи місцевого самоврядування, організацію побудови та функціонування системи органів і посадових осіб місцевого самоврядування, взаємодії з іншими владними органами та організаціями, громадянським суспільством, з метою рефлексії напрямків реформування місцевого самоврядування в сучасних умовах та підвищення його ефективності.

На наш погляд, це дасть змогу прогнозувати можливості та перешкоди, переваги та небезпеки, загрози і ризики реформування місцевого

самоврядування. Оптимальним при цьому є застосування як загальнонаукових і спеціальних наукових методів дослідження, різноманітних наукових підходів при вивченні відповідних категорій, явищ, правових інститутів, включаючи основи місцевого самоврядування.

Видається доцільним з'ясувати правову природу, підходи до розуміння і трактування, зокрема, основоположних категорій даної роботи, а саме «основи місцевого самоврядування», «матеріальна та фінансова основи місцевого самоврядування», «конституційно-правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування».

Важливо, на наше переконання, визначити у якості ключових підходів до їх вивчення, насамперед, комплексний та системний, а також низу інших наукових підходи. Поряд з цим, для повноцінного розриття суб'єктно-функціональних та інших характеристик системи місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах корисним стало використання інших підходів, а також принципів.

Так, дослідження суб'єктного складу місцевого самоврядування, правового статусу територіальної громади як первинного суб'єкта даної системи, створення та організація діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, контролю за їх діяльністю, реалізації конституційних гарантій прав територіальних громад, прав і свобод членів територіальних громад, відповідальності в системі місцевого самоврядування та інших аспектів зумовлює застосування принципів науковості, історизму, комплексності, системності, всебічності, поєднання теорії і практики та ін. Власне на них базується вивчення, насамперед, організаційної, територіальної, правової, матеріальної та фінансової та інших основ місцевого самоврядування.

Системний підхід концентрує увагу науковців на дослідженні структури вищезгаданих об'єктів, на становленні горизонтальних та вертикальних зв'язків між елементами в системі місцевого самоврядування, кваліфікації засад та основ місцевого самоврядування, відповідній джерельній базі, що становить

систему нормативно-правових актів України та відповідних нормативно-правових актів зарубіжних держав, інституційних та інших механізмів їх реалізації. Очевидним є синергетичний ефект від такої системної практичної реалізації.

Узагальнимо основні переваги системного підходу у процесі дослідження основ місцевого самоврядування:

1) виділення структурних елементів об'єктів основ місцевого самоврядування та їх зв'язків;

2) використання принципу субсидіарності для перенесення методів ухвалення рішень з одних функціональних сфер місцевого самоврядування до інших у рамках єдиної системи, збільшуючи кількість і якість горизонтальних зв'язків з одночасним зменшенням вертикальних;

3) системний вплив на докорінну зміну світоглядних уявлень посадових осіб органів місцевого самоврядування, підвищення їх правосвідомості і правової культури;

4) використання сучасних методів збору, обробки та аналізу інформації (логістики, статистики, математики);

5) системне використання досягнень інших наук (економіки, менеджменту, у т.ч. теорії стратегічного менеджменту, соціології, логіки, технічних та інших наук);

б) визначення оптимальних перспективних напрямів розвитку досліджень у цій галузі тощо.

Слід зауважити, що складнощі та проблеми у царині місцевого самоврядування загалом, матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, зокрема, не зменшуються, а збільшуються, тому ефективність від використання системного підходу, видається, використовувати раніше не помічені властивості, отримання синергетичного ефекту важливого для розуміння суті основ місцевого самоврядування і визначення можливих способів їх удосконалення, розширення відповідних ресурсів, умов, гарантій та

механізмів, інших складових даних основ для життєдіяльності та життєзабезпечення територіальних громад, систем місцевого самоврядування України та зарубіжних держав.

Логічним є застосування системного підходу при проведенні аналізу складових матеріального та фінансового ресурсного потенціалу. Поряд з цим, до ресурсів місцевого самоврядування слід віднести ще і людський ресурс, тобто розвиток можливостей і здібностей членів територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, горизонтальні та вертикальні зв'язки всередині системи місцевого самоврядування. Для них важливим є як врахування фактичної умов для впровадження принципів та міжнародно-правових стандартів у даній сфері, так і їх удосконалення, визначення джерел ефективного формування та використання ресурсного потенціалу місцевого самоврядування, пошуку шляхів забезпечення життєдіяльності територіальної громади, забезпечення безпеки та соціального добробуту населення. Це можна забезпечити виключно на підставі системного та комплексного підходів, на засадах публічності, справедливості, відповідальності, координації, соціальної консолідації тощо.

Застосування аналітичного підходу дає можливість з'ясувати конкретні проблеми та завдання, пов'язані з матеріальними та фінансовими, іншими основами місцевого самоврядування, їх складові, причини та шляхи вирішення відповідних проблем, удосконалення механізмів функціонування системи місцевого самоврядування, зв'язків між її елементами. Водночас, системний підхід дозволяє системно перевірити аналітичні припущення, а не робити безпідставні висновки, удосконалити матеріальні та фінансовими, інші основи місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що розуміння місцевого самоврядування як багатоелементної системи з широкою функціональною спрямованістю, відповідним управлінським механізмом забезпечення економічного та соціального розвитку має міждисциплінарний характер. Даний феномен є

предметом дослідження різних наук: економічної теорії, макроекономіки, мікроекономіки, регіональної економіки, менеджменту, теорії державного управління та місцевого самоврядування, демографії, економічної та юридичної наук тощо. Міждисциплінарний підхід у поєднанні із системним підходом створюють можливість оперування всією сукупністю загальнонаукових та спеціальних методів дослідження в процесі вивчення управління економічним і соціальним розвитком муніципального утворення [133]. На наш погляд, такий симбіоз дозволяє розкрити специфіку заходів і засобів, спрямованих на визначення та здійснення конституційно-правових засад, функцій, формування структури та діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, встановлених Конституцією і законами України, а також матеріальних та фінансових ресурсів, умов, гарантій та механізмів реалізації, охорони та захисту прав територіальних громад та їх членів, взаємодії з іншими органами публічної влади та громадянським суспільством.

Взаємозалежність правової, економічної та соціальної систем, їх нерозривну єдність з навколишнім середовищем підтверджує територіально-цілісний підхід. Територіальну громаду розглядають як територіально цілісне утворення, певну соціально-економічну систему, всі складові частини якої перебувають у складних взаємозв'язках і взаємодії, здатні до відтворення [41]. Адже рівновага цих відносин гарантує безпеку територіальної громади з точки зору права, економіки та соціальної захищеності жителів територіальної громади. Територіальна основа місцевого самоврядування хоча і не становить предмет нашого дослідження, все ж таки очевидний взаємозв'язок з матеріальною та фінансовою основами місцевого самоврядування. Власне на відповідній території у визначених просторових межах територіальної громади здійснюється її влада прямо або опосередковано, у різних формах згідно чинного національного законодавства. Використання вищезгаданого ресурсного потенціалу, зокрема, землі, природних ресурсів, які знаходяться у власності межах територіальної громади села, селища, міста відповідно до

Конституції України та інших нормативно-правових актів України передбачається у якості складових матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування.

Отже, їх дослідження потребує звернення до територіально-цілісного підходу, враховуючи правову, економічну та соціальну триєдність середовища.

У залежності від розкриття інших аспектів і характеристик матеріальної та фінансової, а також інших основ місцевого самоврядування, логічним є використання окремих методів наукових досліджень, що дозволяють підкреслити їх специфіку, з огляду на природу і сутність місцевого самоврядування, його принципів, основ тощо.

Зокрема, при аналізі історичного процесу виникнення та подальшого розвитку такого феномену як місцеве самоврядування, численних підходів до його розуміння, насамперед, інституційних характеристик, правової регламентації основ місцевого самоврядування та механізмів їх реалізації, корисним є інституційний метод дослідження. Власне «місьцеве самоврядування» становить соціальний, правовий інститут, що визнається як організована система зв'язків та соціальних норм, об'єднуючи суспільні цінності, які максимально задовольняють потреби місцевих жителів.

Інститут місцевого самоврядування або система місцевого самоврядування відзначається публічним характером, оскільки саме на місцевому рівні виражаються та реалізуються інтереси місцевих жителів – членів територіальної громади, яка здійснює публічно-владні функції і повноваження безпосередньо або через уповноважені органи і посадових осіб у встановленому законодавством порядку. Водночас, слід зауважити, що у системі місцевого самоврядування спостерігається поєднання публічно-правових і приватно-правових інтересів. У даному випадку застосування інституційного підходу і відповідного методу дослідження передбачає аналіз становлення організаційної структури даної системи, сукупності організацій або інституцій, органів і підрозділів, покликаних забезпечувати належне її функціонування. На наше

переконання, інституціоналізація місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку Української держави повинна проводитися з урахуванням усіх існуючих в науці конституційного права, муніципального права та інших галузевих науках підходів до розуміння місцевого самоврядування, суб'єктно-функціонального складу, матеріальної та фінансової, а також інших основ місцевого самоврядування, існуючої нормативно-правової бази у даній сфері.

Багатоаспектне вивчення феномену місцевого самоврядування, його основ та інших характеристик зумовлює використання феноменологічного та аксіологічного методів. Зокрема, останній налаштовує на розгляд місцевого самоврядування з погляду тих чи інших соціальних цінностей, до того ж власне матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування також становлять своєрідну цінність як з точки зору організації, так і функціонування системи місцевого самоврядування. Ціннісний метод слугує одним з визначальних у процесі розуміння сучасної моделі організації територіальних громад в Україні, удосконалення їх правового статусу в умовах реформування, об'єднання територіальних громад, модернізації правової основи місцевого самоврядування, ресурсної бази тощо. Слід звернути увагу на той факт, що поряд з низкою ліберальних загально визнаних цінностей універсального рівня, до яких, безумовно, належать свобода, право, мораль і т.д., досліджувані нами категорії, включаючи місцеве самоврядування, територіальні громади, основи місцевого самоврядування та інші, пов'язані з ними, також становлять конституційну цінність, потребують належного вивчення та регламентації, відповідних механізмів реалізації.

Цивілізаційний підхід дозволяє розглянути комплексний вплив тріади «особистість – територіальна громада – суспільство» на становлення системи місцевого самоврядування, його засад та основ, виокремлення значення і ролі муніципальної влади у розробці та впровадженні європейських та універсальних міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування,

взаємодії з владними органами інших держав, міжнародними організаціями міжурядового і неурядового характеру.

З роширенням суб'єктно-функціонального складу даної системи і базуючись на діяльнісному підході очевидним є перегляд усталених концепцій стосовно трактування компетенційних характеристик суб'єктів місцевого самоврядування, включаючи тих, що здійснюються не лише на локальному або національному рівнях, а й поширюються на наднаціональний або транснаціональний рівні. У зв'язку з цим, закономірним є пріоритетне застосування компаративістського або порівняльно-правового методу для співставлення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах, процесів формування та виконання матеріальних та фінансових ресурсів територіальних громад до/та після реформування місцевого самоврядування. Водночас історичний або порівняльно-історичний метод дозволяє виявити особливості системи місцевого самоврядування України, матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування у порівнянні з історією розвитку місцевого самоврядування в зарубіжних країнах задля узагальнення позитивних і негативних практик, формулювання на цій основі відповідних пропозицій для сучасного розвитку.

Разом з тим, на нашу думку, потрібно дуже зважено звертатися до проєкціонування практики інших держав у реалії української дійсності, враховуючи відмінність історичних традицій, менталітету, законодавства, звичаєвої практики, а також адміністративно-територіального устрою різних держав, потреб та інтересів місцевого населення, територіальних громад тощо. Це зумовлює, у тому числі, і визначення перспектив, стратегії розвитку місцевого самоврядування в Україні, пріоритети і тенденції реформування і т.д.

У свою чергу, доцільним вбачається застосування формально-юридичного методу. Даний процес відзначається дуалістичною природою, а саме:

з одного боку – задля аналізу діяльності органів публічної влади локального рівня, включаючи, діяльність щодо реалізації та інших форм забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування;

з іншого боку – задля дослідження існуючої нормативно-правової бази України та зарубіжних держав стосовно матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування.

Тобто шляхом використання формально-юридичного методу можливим є з'ясування природи, поняття та змісту численних правових інститутів, зокрема, інститутів матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування. Поряд з цим, у процесі дослідження логічним вбачається також використання структурно-функціонального та інших методів.

Варто звернути увагу на нормативний підхід і відповідний метод, який передбачає використання норм і нормативів при налагодженні ефективної організації та діяльності муніципальної влади, її взаємодії з органами державної влади, громадськістю. До переліку нормативів, які використовуються для раціоналізації системи місцевого самоврядування, слід віднести мінімальний рівень оплати праці, мінімальний рівень пенсії, прожитковий мінімум і т. д. З урахуванням чинних нормативів формуються бюджети всіх рівнів, визначаються розміри дотацій і трансфертів, розраховуються обсяги фінансування місцевих і регіональних програм розвитку, рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Не менш важливим з-поміж методологічного інструментарію нашого дослідження є статистичний метод. Йдеться про такі ряд його модифікацій, насамперед, індексний, кореляційний, регресійний методи, метод ланцюгових підстановок і різниць, метод групувань, порівнянь, середніх абсолютних і відносних величин, метод відхилень, метод підрахунку резервів за факторними відхиленнями, метод матриць координат, графічний метод, метод часових рядів. Розкриття специфіки матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування передбачає використання засобів математичної статистики, на

основі аналізу просторових (територіальних) та часових рядів даних. За допомогою цих методів, у тому числі, формуються місцеві бюджети, реалізуються стратегічні плани розвитку, визначаються оптимальні варіанти системи місцевих доходів і фінансів, оцінюються ризики і здобутки процесу розвитку галузей соціально-культурного та соціально-побутового призначення, їх відповідності стратегічному плану розвитку, транспортної системи, аналізують організаційну структуру органів місцевого самоврядування, динаміку активності виборців на основі виборчої статистики, готують відповідні звіти та інші матеріали.

Одним із методів, що має важливе значення при вивченні основних напрямів розвитку місцевого самоврядування, його матеріальної та фінансової, інших основ, є метод стратегічного планування. Стратегічне планування становить інструмент, що допомагає в прийнятті рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, при впровадженні необхідних нововведень у територіальній громаді (правових, організаційних, матеріальних, фінансових тощо) з метою досягнення бажаного стратегічного результату. Процес стратегічного планування, на наше переконання, включає чотири основні види управлінської діяльності: розподіл стратегічних ресурсів місцевого самоврядування (земля, матеріальні та фінансові ресурси, людські ресурси і т.д.), адаптацію діяльності до змін зовнішнього середовища, внутрішню координацію робіт і організаційне стратегічне передбачення.

Не варто нехтувати використанням методу SWOT-аналізу задля прогнозування можливостей та перешкод, переваг та ризиків використання матеріальних та фінансових ресурсів, розширення ресурсної бази і залучення різних форм державної і міжнародної підтримки у даній сфері. При виконанні стратегічного плану розвитку територіальної громади, формуванні та виконанні бюджету територіальної громади у якості тактичних кроків, які є необхідною умовою функціонування і розвитку міста, села чи селища, прикметно, що застосовується балансовий метод.

Слід згадати доцільність використання соціологічного і соціально-психологічного методів. Так, перший з них дозволяє проаналізувати проблеми життєдіяльності територіальних громад, стан їх ресурсного забезпечення, водночас другий із згаданих методів стимулює виявлення мотивації суб'єктів забезпечення матеріальної і фінансової, інших основ місцевого самоврядування, задля обґрунтування впливу сукупності факторів зовнішнього і внутрішнього характеру на формування та розвиток місцевого самоврядування, територіальних громад.

Як стверджують сучасні дослідники, особливістю наукових підходів та конкретних методів, які використовуються, з огляду на предмет нашого дослідження, є тісна прив'язка системи місцевого самоврядування, муніципальної влади до нормативно-бюджетної бази територіальної утворення, яка покликана забезпечити прозорість і підконтрольність в діяльності органів управління, їх орієнтацію на задоволення потреб громадян і реалізацію суспільного інтересу [217, с. 32].

У вищевикладених положеннях ми акцентували на тому, що філософська-методологічне підґрунтя нашої наукової праці становлять принципи, закони й категорії діалектики. Використання загальних філософських і спеціальних юридичних методів дослідження, а також спеціальних методів інших галузей сучасної науки уможливорює розгляд системи місцевого самоврядування, включаючи його основи, як самодостатню соціально-політичну цілісність (систему), що має власну «природу», логіку розвитку, структуру та функції, синергетичний ефект, особливий для кожної територіальної громади.

На нашу думку, комплексна і багатоаспектна природа місцевого самоврядування і територіальної громади, матеріальної і фінансової, інших основ місцевого самоврядування, їх публічно-правові і приватно-правові характеристики, визнання територіальної громади юридичною особою публічного права та інші особливості обґрунтовують доцільність їх подальшого вивчення, ґрунтуючись на міжгалузевих і міждисциплінарних, системних та

інших підходах. Наукові методи та підходи, хоч і дають змогу розкрити складові сучасної системи місцевого самоврядування, проте не існує єдиного універсального методу дослідження місцевого самоврядування, його матеріальних та фінансових основ. Звернення до того чи іншого методу залежить від завдань, мети і специфіки вивчення конкретної проблематики. Водночас методологія дослідження місцевого самоврядування, його матеріальних та фінансових основ повинна базуватись на засадах або своєрідних критеріях, з-поміж яких, зокрема, ефективність, публічність, справедливість, відкритість, наукова обґрунтованість, соціальна консолідація тощо.

### **Висновки до розділу 1**

Першочерговим при дослідженні проблематики місцевого самоврядування, його організації та функціонування в Україні й зарубіжних країнах, основ місцевого самоврядування є аналіз доктринальних джерел, теоретичних концепцій і моделей місцевого самоврядування, специфіки становлення національної моделі системи місцевого самоврядування тощо. Розвиток місцевого самоврядування в Україні і багатьох державах сучасного світу, розробка нових наукових доктрин відбувається у складних і суперечливих умовах. Проблеми, які виникають на шляху формування, реформування даної підсистеми публічної влади у правовій державі та громадянському суспільстві пов'язані, на нашу думку, з певною обмеженістю та суперечливістю деяких теоретичних концепцій місцевого самоврядування, що відображається у тому числі у чинному законодавстві.

Аналіз наукових робіт у даному напрямі демонструє, що відсутні комплексні концепції місцевого самоврядування з точки зору системного, модернізаційного, соціально-економічного та інтеграційного контексту його розвитку. Це стосується і концепцій реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що не завжди враховують потреби жителів,

територіальних громад і реальні їх можливості, тим самим перешкоджаючи отриманню вагомих позитивних результатів.

Відмінності наукових позицій з даної проблематики, головним чином, полягають у розумінні природи місцевого самоврядування, його основних ознак і місця в системі публічної влади. Так, деякі вчені виходять з розуміння влади місцевого самоврядування виключно як різновиду (форми, рівня) державної влади, інші розглядають як окрему самостійну підсистему публічної влади. Погоджуємось з тими дослідниками, які зазначають, що в основі концепції місцевого самоврядування – природне і невідчужуване право громад на самоврядування, обґрунтовують необхідність обмеження втручання держави в справи громади. Але фактично існуючі теорії, концепції, моделі місцевого самоврядування не розглядають у якості пріоритетних цілей розробку і впровадження стратегічного розвитку місцевого самоврядування, що базується на задоволенні інтересів місцевих жителів, територіальної громади. У демократичному суспільстві, насамперед, безпосереднє волевиявлення членів територіальної громади є легітимним засобом впливу на самоврядні інституції при прийнятті ними рішень, визнанні доцільності певних дій.

Складний процес розуміння, формування та розвитку основ місцевого самоврядування дозволяє в умовах сьогодення виокремити правову, організаційну, територіальну, соціальну, матеріальну та фінансову, компетенційну та інші основи місцевого самоврядування. Більшість з них отримали відповідну законодавчу регламентацію, доктринальне трактування, хоча не завжди однозначне та повною мірою. Різновиди основ місцевого самоврядування становлять самостійний правовий інститут, що складається із сукупності конституційно-, муніципально-правових та інших норм, що закріплюють і регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування. Кожну з існуючих основ місцевого самоврядування доцільно розглядати з точки зору відповідних нормативних й інституційних механізмів, що у результаті позитивно сприяють вирішенню практичних завдань,

пов'язаних з конституційно-правовим, муніципальна-правовим та іншим регулюванням, забезпеченням життєдіяльності територіальних громад шляхом вирішення питань місцевого значення.

Видається оптимальним розуміння матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування як відмінної властивості побудови та функціонування системи місцевого самоврядування, що становить сукупність умов і підстав для визначення організації, структури і діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, виконання їх функцій, встановлених Конституцією і законами України, а також матеріальних та фінансових ресурсів, відповідних прав територіальних громад, гарантій та механізмів їх реалізації з метою вирішення питань місцевого значення, забезпечення прав і свобод людини на місцевому рівні, прав та інтересів територіальних громад.

Для ґрунтовного вивчення згаданих основ необхідним є здійснення теоретичного аналізу конкретних умов і підстав, об'єктно-суб'єктних характеристик системи місцевого самоврядування. Для цього використовуються різноманітні методи, принципи, підходи, тобто методологічний інструментарій їх дослідження. Слід зауважити, що у сучасному науковому доробку у даному напрямі, з огляду на багатогранну природу місцевого самоврядування, територіальних громад, основ місцевого самоврядування, для об'єктивного їх вивчення застосовують міждисциплінарний, комплексний, системний, інституційний, інші підходи і методи, характерні як для юридичної науки, так і для економіки, політології, соціології, науки державного управління і т.д. Звісно, основну роль при цьому відіграють діалектичний і формально-юридичний, порівняльно-правовий, історичний, аксіологічний, феноменологічний, герменевтичний методи тощо. На нашу думку, власне системний метод найбільшою мірою дозволяє виявити і розкрити сутність місцевого самоврядування, його основних теорій і концепцій, моделей і основ, взаємозв'язок елементів всередині структури системи місцевого самоврядування. А значення компаративістського методу

посилюється в умовах сучасних реформ в Україні, зокрема, децентралізації влади, об'єднання територіальних громад, євроінтеграції. Базуючись на цьому видається можливим визначити найбільш ефективні шляхи вдосконалення основ місцевого самоврядування, гарантій забезпечення матеріальних і фінансових ресурсів і т.і.

Теоретично обгрунтовано виокремлення нової моделі місцевого самоврядування, а саме заснованої на визнанні територіальної громади юридичною особою публічного права, господарюючим суб'єктом, що вирішує питання місцевого значення, забезпечує ефективне використання місцевих ресурсів та захист прав, свобод та інтересів членів даної громади. Безумовно, у даному контексті потребують подальшого вивчення поняттєво-категорійний апарат дослідження, зокрема, визначення понять «правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування», «матеріальна основа місцевого самоврядування», «фінансова основа місцевого самоврядування», «матеріальні ресурси», «фінансові ресурси», «матеріальна та фінансова спроможність територіальної громади» і т.д.

## РОЗДІЛ 2.

### ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ ТА ФІНАНСОВОЇ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### **2.1. Міжнародно-правові засади матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування**

Важливим складовим елементом правової основи сучасного місцевого самоврядування є система нормативних джерел, які визначають основні принципи, цілі та способи формування і розвитку місцевого самоврядування, наділення відповідними повноваженнями органи і посадових осіб місцевого самоврядування для вирішення питань місцевого значення, розбудови соціально-економічних та інших інститутів, забезпечення належних умов життєдіяльності членів територіальних громад і перетворення населених пунктів в безпечні, придатні для життя місця проживання, де створені всі умови для саморозвитку та продуктивної праці жителів.

Слід відзначити, що з-поміж таких нормативних джерел значну роль відіграють міжнародно-правові акти, які акумулюють основні міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування. Стандарти сформульовані як певні моделі поведінки, принципи права, що регулюють відповідну сферу правовідносин, містяться у закріплених в офіційних документах загальноєвропейських міждержавних регіональних організацій, основні засади, соціально-правові цінності, вимоги щодо реалізації прав та інтересів територіальних колективів, форм та основ місцевого самоврядування.

Міжнародні та європейські стандарти у сфері місцевого самоврядування стають орієнтиром для розвитку місцевого самоврядування, конституційної та місцевої демократії, транскордонного правового й економічного співробітництва територіальних громад та місцевих влад.

З-поміж універсальних міжнародно-правових джерел у даній сфері слід згадати:

Ванкуверську декларацію (принципи) про населені пункти, прийняту на конференції ООН з населених пунктів (Хабітат I) у Ванкувері (Канада) 1976 р. [33];

Всесвітню декларацію місцевого самоврядування, прийняту на 27 Міжнародному конгресі Інтернаціональною спілкою місцевих влад 23-26 вересня 1985 р. [38];

Стамбульську декларацію з населених пунктів, прийняту на спеціальній конференції ООН про населені пункти, Хабітат II в Стамбулі (Туреччина) 1996 р. [229];

Декларацію про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті, прийняту резолюцією S-25/2 спеціальної 25-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 9 червня 2001 р. [47].

Одним з основних об'єктів наукового аналізу європейських принципів та інших міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування, на наш погляд, є документи Ради Європи та її органів, які можна вважати джерелом, що встановлює міжнародно-правові засади місцевого самоврядування, його матеріальної та фінансової, інших основ місцевого самоврядування. Серед таких міжнародних актів у сфері місцевого самоврядування слід, насамперед, відзначити:

Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 р. [68],

Європейську декларацію прав міст і Європейську хартію міст, прийняті Постійною конференцією місцевих і регіональних влад органів влади Ради Європи 1992 р. [66],

Європейську конвенцію про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні і 1992 р. [87],

Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р. [64],

Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами 1995 р.,

Хартію «Міста Європи на шляху сталого розвитку» (Ольборзька хартія) від 27 травня 1994 р., схвалену учасниками Європейської Конференції зі сталого розвитку великих і малих міст Європи, що проходила в Ольборзі (Данія) 1994 р.,

Афінську декларацію про здорові міста, прийняту на Міжнародній конференції по здоровим містам з ініціативи Всесвітньої організації охорони здоров'я в Афінах 1998 р. [9],

Белфастську декларацію про здорові міста «Сила дій на місцевому рівні», прийняту 22 жовтня 2003 р. [22],

Загребську декларацію про здорові міста «Питання здоров'я і рівності у випадку охорони здоров'я повинні бути відображені в усіх місцевих стратегіях», Загреб, 2008 р. [70],

Європейську хартію участі молоді в муніципальному та регіональному житті 1992 р. [167],

Принципи «доброго врядування» [287],

Європейську декларацію прав міст, прийнята постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи 1992 р.,

Європейську хартію міст, прийнята на виконання положень Європейської декларації прав міст і надає їм нормативний зміст [66],

Лейпцизька хартія про сталий розвиток європейських міст 2007 р. [127],

Європейська хартія міст II «Маніфест нової урбаністики», прийнята 2008 р. у Страсбурзі [67].

На наш погляд, головне місце в системі міжнародних європейських документів у даній сфері займає Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята у формі міжнародного договору 1985 року. Хартію ратифіковано Законом України № 452/97-ВР від 15 липня 1997 року «Про ратифікацію

Європейської хартії місцевого самоврядування» [195]. Цей документ практично повністю був імплементований в Законі України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [191].

У преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування встановлено, що «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами-членами Ради Європи та це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні» [68]. Але без вирішення питання забезпечення матеріальними та фінансовими основами місцевого самоврядування належного та стабільного розвитку місцевого самоврядування досягти практично неможливо. Наявність у територіальної громади матеріальних та фінансових ресурсів, достатніх для вирішення питань місцевого значення або їх відсутність є показником того чи є в наявності реальне самостійне або залежне від центральної влади місцеве самоврядування в тій чи іншій країні.

Європейська хартія місцевого самоврядування є пріоритетним документом серед наведених вище. Метою даної хартії становить створення загальноєвропейських нормативів або стандартів визначення прав місцевих органів влади та їх захисту. Йдеться про місцеві органи влади, які розташовані найближче до місцевих жителів, надають їм можливість активно брати участь в ухваленні рішень, що стосуються їхнього повсякденного життя. Хартія зобов'язує сторони застосовувати міжнародно-правові норми, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність місцевої влади. Характеризуючи її зміст загалом, можна виділити такі найважливіші принципи, що є основоположними для формування європейської (демократичної) моделі влади на рівні місцевого самоврядування. Зупинимось тільки на основних позиціях хартії:

1. Визнання місцевого самоврядування в національному законодавстві і, за можливості, у конституції (ст. 2). У хартії вказуються на необхідність конституційно-правових основ місцевого самоврядування, сформульована

концепція і встановлюються принципи, що регламентують характер і обсяг повноважень місцевих органів влади (ст. 4).

2. Визначення природи місцевого самоврядування як публічної влади, якою розуміється «право і спроможність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і керувати нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення» (ст. 3).

3. Автономність місцевого самоврядування як влади, що має право самостійно вирішувати всі питання, віднесені до її компетенції. «Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу» (ч. 2 ст. 4).

4. Субсидіарність, що передбачає: по-перше, здійснення муніципальних функцій тими територіальними рівнями влади, які мають найтісніший контакт із громадянином, по-друге, «обсяг і характер завдань, а також вимоги ефективності й економії», при розмежуванні повноважень між територіальними рівнями влади (ч. 3 ст. 4).

5. Повноваження місцевого самоврядування. Йдеться про невідчужуваність та непорушність повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які мають бути повними і виключними. Вони не можуть бути скасовані чи обмежені, якщо це не передбачено законом (ч. 4 ст. 4).

6. Цілісність та непорушність території суб'єктів місцевого самоврядування – зміна територіальних кордонів самоврядних одиниць потребує узгодження з відповідними територіальними громадами, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом. (ст. 5).

7. Самостійність органів місцевого самоврядування «у визначенні власних внутрішніх адміністративних структур з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління» (ч. 1 ст. 6).

8. Гарантованість права органів місцевого самоврядування на власні фінансові ресурси. У статті 9 «Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування» закріплено сім основних принципів, які забезпечують фінансову самостійність органів місцевого самоврядування:

– відповідність фінансових ресурсів обсягу функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування мають право у межах національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом. Що таке адекватні фінансові ресурси хартія не пояснює. Але деякі вчені вважають, що адекватними фінансовими ресурсами можна розуміти такі ресурси, які є достатніми для реалізації завдань і функцій відповідного органу місцевого самоврядування, для задоволення місцевих потреб. Також певний розмір фінансових ресурсів («адекватний») має гарантуватися законом (наприклад, джерела доходів мають бути закріплені за місцевими бюджетами та гарантовані державою);

– формування принаймні частини ресурсів за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких самостійно встановлюється органами місцевого самоврядування в межах закону. Певна частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується коштами місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону. Таким чином, у хартії задекларовано поділ державних податків на дві групи: це місцеві та державні податки з відповідним цільовим використанням. При цьому, хартія не вказує обсягу цієї частини фінансів, враховуючи різні умови кожної країни. Також згідно з положенням згаданої ст. 9 органи місцевого самоврядування мають право в межах закону самостійно визначати ставки місцевих податків і зборів;

– диверсифікований і підвищений характер фінансових систем, на базі яких формується фінансова основа місцевого самоврядування. Ці системи повинні забезпечити можливість приводити фінансові ресурси місцевого самоврядування у відповідність з реальним зростанням вартості виконання його завдань. Тобто, в Хартії вказується, що фінансова система, яка забезпечує надходження фінансових ресурсів до органів місцевого самоврядування, повинна мати достатньо диверсифікований і гнучкий характер, повинні забезпечувати можливість отримувати наявні ресурси, наскільки це практично можливо, достатні для фінансування реальних витрат органів місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення. Таким чином, цей пункт хартії зобов'язує країни, котрі її підписали, створити такі умови, за яких органи місцевого самоврядування мали б можливість (свободу) вибору тієї чи іншої моделі місцевої фінансової системи;

– фінансове вирівнювання територіальних спільнот (громад) шляхом запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій для подолання наслідків нерівного розподілу джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. У хартії зазначається, що захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. У хартії також підкреслюється, що такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах їхньої власної компетенції;

– інформування органів місцевого самоврядування про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів. З органами місцевого самоврядування повинні належним чином проводити консультації про порядок передачі їм перерозподілених ресурсів. Це означає що державна влада, з однієї сторони, інформує відповідним чином органи місцевого самоврядування про порядок

виділення або вилучення перерозподілених ресурсів, які вона планує використовувати для цілей фінансового вирівнювання та допомоги іншим органам місцевого самоврядування. А з іншої сторони, вона отримує акцептант (згоду) у органів місцевого самоврядування, у яких ці гроші вилучаються;

– незв'язаність конкретними проектами – дотацій, що надаються місцевим органам самоврядування. Дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування здійснювати свою політику в межах власної компетенції;

– доступ органів місцевого самоврядування до національного ринку капіталу. Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

На нашу думку, це доволі дискусійне і спірне положення. Оскільки відкриваються широкі можливості для зловживання (фінансові шахрайства), наслідком яких можуть бути фінансові збитки або навіть банкрутство організацій чи підприємств, створених у системі місцевого самоврядування.

Зазначені положення хартії можна розглядати в якості загальних принципів, які мають визначати фінансову, податкову, економічну політику сучасної демократичної країни щодо місцевих органів влади, встановлений порядок формування, обсяг та мету використання фінансових ресурсів, які мають належати територіальній громаді, в її особі – органам місцевого самоврядування. До того ж, як зазначалось, хартія закріплює принцип відповідності фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування обсягу їх компетенції.

Треба зауважити, що Україною не було внесено жодних застережень до хартії під час її ратифікації (така процедура передбачена в особливих положеннях цього міжнародно-правового акта). Таким чином, Україна взяла на

себе зобов'язання виконувати всі без винятку норми, які регламентованої хартією.

Вважається, що даний документ з часом перетворився в фундамент місцевої демократії та основу європейських цінностей на місцевому рівні. Хартія дає змогу трактувати місцеве самоврядування під різними кутами зору: децентралізація, застосування принципу субсидіарності та залучення інститутів громадянського суспільства. Але, на нашу думку, обмеження діяльності місцевого самоврядування як господарюючого суб'єкта та залежність від органів державної влади призводить до недостатнього рівня матеріального та фінансового забезпечення для вирішення питань місцевого значення, особливо ця проблема проявляється в умовах економічної та політичної криз.

Інші стандарти місцевого самоврядування, зокрема, такі як децентралізація та деконцентрація владних повноважень, сталий розвиток територіальних громад та добре врядування – передбачені іншими міжнародно-правовими документами у контексті розвитку місцевого самоврядування (конвенціями, резолюціями та рекомендаціями), висвітлені у позиціях Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи.

У вищезгаданій Всесвітній декларації місцевого самоврядування 1985 р. у ст. 8 вказується, що органи місцевої влади повинні мати право на відповідні фінансові ресурси, що мають бути відокремлені від коштів інших рівнів управління, та вільно розпоряджатися грошовими надходженнями в межах своїх повноважень. Розподіл коштів між цими органами влади має в розумних пропорціях відповідати тим завданням, які виконуються ними. Належна частина фінансових коштів має надходити від місцевих податків, платежів і внесків, рівень яких зазначені органи встановлюють самостійно. [277]

Вагоме значення у нормативно-правовому регулюванні фінансової (економічної) основи місцевого самоврядування мають Європейська хартія міст [66] і Європейська декларація прав міст 1992 р., які розвивають та доповнюють положення наведених вище актів. Зазначається, зокрема, що місцеві органи

влади зобов'язані забезпечувати економічний розвиток своїх регіонів; економічний і соціальний розвиток взаємопов'язані; в економічному та соціальному плані місто є частиною свого регіону; економічне зростання та розвиток залежать від інфраструктури, достатньої для організації, підтримки і розвитку такого зростання.

На II Конференції ХАБІТАТ у червні 1996 р. в Стамбулі вперше було задекларовано визначення «доброго місцевого врядування» («Good Urban Governance»). «Добре місцеве врядування – це сума безпосередніх взаємовідносин громадян, публічного та приватного секторів, планування та управління спільними справами міста; процес, що постійно триває і передбачає врахування протиріч або різних інтересів, організованих спільних дій; відносини, які включають як офіційні інституції, так і неформальні домовленості та соціальний капітал громадян» [229].

Подальший розвиток ідеї «доброго місцевого врядування» отримано в рішеннях III-го Варшавського саміту глав урядів та керівників держав-членів Ради Європи, де було розроблено Європейську Стратегію інновацій та належного (доброго) врядування на місцевому рівні, що затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 р. [69] У Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні звертається увага на надійний фінансовий менеджмент, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання публічних фінансів та інших матеріальних коштів (Sound Financial Management).

Тобто в цьому документі визначаються проблеми з ефективністю використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування. Але поки рекомендацій про створення територіальної громади як юридичної особи публічного права господарюючого суб'єкта не запропоновано. Таким чином, органи місцевого самоврядування залишаються суб'єктами, які тільки використовують матеріальні та фінансові ресурси на свій розсуд (іноді не завжди в інтересах громад), а не створюють матеріальні ресурси та не

заробляють фінансові ресурси для самозабезпечення та вирішення питань місцевого значення.

Ухвалення даної Стратегії є кроком у подальшому розвитку місцевої демократії, оскільки однією з найважливіших передумов реформування системи місцевого самоврядування як в Україні, так і в інших європейських країнах є спроможність місцевого самоврядування ефективно забезпечувати реалізацію зростаючої кількості функцій та повноважень з урахуванням тих, що передається їм органами центральної влади з метою якісного виконання своїх функцій та надання більш якісних послуг населенню. Реалізація Стратегії має сприяти досягненню наступних результатів: громадяни мають бути в центрі всіх найбільш важливих демократичних процесів у суспільстві; органи місцевого самоврядування повинні постійно удосконалювати систему управління та надання послуг відповідно до 12 принципів, визначених в Європейській Стратегії, а саме:

1. Чесні вибори, громадське представництво та партиципація, з метою забезпечення реальної можливості громадян брати участь у вирішенні місцевих справ.

2. Чутливість – відповідне реагування органів місцевої влади на законні очікування та потреби громадян.

3. Ефективність і результативність, найбільш раціональне використання ресурсів місцевої громади.

4. Відкритість і прозорість, забезпечення публічного доступу до офіційної інформації з метою розуміння місцевою громадою, яким чином здійснюється управління суспільними справами.

5. Верховенство права, з метою забезпечення справедливості та політичної нейтральності місцевої влади у своїй діяльності.

6. Етична поведінка – перевага суспільних інтересів над приватними.

7. Компетентність та спроможність. Забезпечення професійного виконання обов'язків представниками та посадовими особами місцевого самоврядування.

8. Інновації та відкритість до змін – застосування нових підходів та практик в управлінській діяльності.

9. Надійний фінансовий менеджмент, забезпечення ощадливого та продуктивного використання публічних фінансів та інших матеріальних ресурсів.

10. Сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, з метою врахування інтересів майбутніх поколінь щодо збереження національної (місцевої) культурної спадщини та навколишнього природного середовища.

11. Права людини, культурна різноманітність та соціальне згуртування, з метою забезпечення захищеності та поваги до всіх громадян.

12. Підзвітність – відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування за свої дії [294].

Розглянутий нами перелік стандартів місцевого самоврядування не є вичерпний.

Слід також зазначити, що у наукових роботах з'явилися різні трактування змісту поняття «добре врядування». Так, Т. Безверхнюк визначає «добре врядування» як механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, спосіб реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються: відповідність публічної політики потребам суспільного розвитку; реальна участь громадян у виробленні та реалізації публічної політики; об'єднання потенціалу всіх трьох секторів (влада, бізнес, громадськість); постійний контроль різних сегментів суспільства за публічною владою тощо [21]. Визначення «доброго врядування» наводить П. Хірст, який стверджує, що «добре врядування» означає створення ефективної політичної структури, придатної до приватної економічної діяльності: стабільні режими, верховенство закону, ефективне державне управління, пристосоване до ролей, які може

виконувати уряд, і сильне громадянське суспільство, незалежне від держави [278, с. 4].

Для розширення сфери місцевого самоврядування задля його наближення до «доброго врядування» органам місцевого самоврядування необхідно враховувати наступні постулати:

1. Управління мережами:
  - 1.1. Розвиток громад;
  - 1.2. Забезпечення послідовності політики (сталий розвиток);
  - 1.3. Керування очікуваннями громадян, компаній та інших груп інтересів;
2. Політична активність: балансування стратегічних інтересів:
  - 2.1. Активізація участі громадянського суспільства в місцевій політиці та управлінні;
  - 2.2. Публічне управління як процес взаємодії між обраними, політично призначеними посадовими особами, спеціальними радниками, професійними державними службовцями та зовнішніми групами інтересів;
  - 2.3. Довготермінове планування, включаючи громадські плани, інвестиційні плани та керівництво активами;
3. Управління ринком праці:
  - 3.1. Підвищення внесків персоналу в досягнення цілей організації;
  - 3.2. Фокусування персоналу на якість наданих послуг користувачам та іншим зацікавленим сторонам;
  - 3.3. Мотивація – надання персоналу можливості застосовувати широкий спектр навичок у роботі організації;
  - 3.4. Набір та підвищення кваліфікації персоналу для надання ефективних послуг;
  - 3.5. Краще використання кадрових ресурсів, підвищуючи мобільність у межах громадського сектору, а також між іншими секторами та сферами;
4. Управління ресурсами та знаннями:

- 4.1. Підготовка місцевих бюджетів за активної участі міських радників та представників громади;
  - 4.2. Оцінювання витрат грошей та часу в діяльності організації;
  - 4.3. «Фіскальна прозорість» для комунікації із зовнішніми групами зацікавлених осіб щодо діяльності за доступною ціною;
  - 4.4. Покращення соціальної ефективності, включаючи справедливий розподіл бюджетних коштів та послуг;
  - 4.5. Покращення якості життя шляхом забезпечення доступу до Інкотермс усіх груп зацікавлених осіб;
  - 4.6. Генерування та підтримка нових знань через управління знаннями;
5. Внутрішні та зовнішні відносини:
    - 5.1. Управління процесами поза межами організації, включаючи міжурядові відносини;
    - 5.2. Управління багатосторонніми контрактами та взаємовідносинами з постачальниками; утворення та підтримка підзвітних партнерств з користувачами, громадами та іншими організаціями;
6. Оцінка результатів діяльності:
    - 6.1. Опублікування інформації щодо результатів діяльності, пов'язаної з потребами зацікавлених у громаді сторін;
    - 6.2. Залучення груп зацікавлених осіб до визначення стандартів врядування та оцінки результатів діяльності;
    - 6.3. Використання інформації щодо результатів діяльності для заохочення інновацій та навчання на різних рівнях;
7. Розвиток «доброго місцевого врядування»:
    - 7.1. Надання громаді можливостей планування та керування власними справами;
    - 7.2. Підвищення зовнішньої ефективності місцевих органів влади;
    - 7.3. Побудова громадської довіри в місцевому самоврядуванні через прозорі процеси та підзвітність, а також за допомогою демократичного діалогу [272].

Таким чином, на сьогоднішній день концепція «доброго місцевого врядування» є однією з найбільш привабливих альтернатив управлінських моделей у державі, реалізація якої виявляється можливою за наявності ряду умов. При цьому базові постулати концепції дозволяють говорити про те, що «добре місцевого врядування» – це не просто один з варіантів місцевого самоврядування та управління, а філософія організації життя в територіальних громадах.

При цьому прихильники даної концепції дотримуються думки про те, що досягти організації управління подібним чином виявляється нелегко з ряду причин. По-перше, оскільки «добре врядування» фактично це утопія, тому в наявності є тільки принципи побудови «доброго місцевого врядування», а фактична реалізація вкрай складна. По-друге, шаблонне копіювання реалізації концепції «доброго врядування» завжди було неефективним, часто призводить до негативних наслідків, тому потрібно враховувати історичні, політичні, соціально-економічні особливості місцевого самоврядування в конкретній державі.

На нашу думку, концепція «доброго місцевого врядування» потребує подальших наукових розвідок з урахуванням проблем, які виникають в час фінансової, енергетичної та епідеміологічної криз. Місцеве самоврядування особливо великих територіальних громад (міст) покликано розвивати комунальний енергетичний сектор, комунальну медицину та інше з метою забезпечення повноцінної життєдіяльності територіальної громади.

Отже, варто наголосити, що метою застосування міжнародних стандартів місцевого самоврядування в час викликів, пов'язаних з глобалізаційними та євроінтеграційними процесами, фактично цивілізаційними перетвореннями, які викрили неспроможність держав повноаспектно і свчасно реагувати на сучасні виклики, є створення та функціонування інвестиційно привабливих, конкурентоздатних, самодостатніх територіальних громад, здатних самостійно

вирішувати питання місцевого значення на рівні їх виникнення в інтересах місцевих мешканців.

Як відомо, українська модель місцевого самоврядування не відтворила закладені в Європейську хартію принципи механічно, а адаптувала їх з урахуванням особливостей національного законодавства, місцевих традицій і звичаїв. Зокрема, з метою впровадження в Україні Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні Мінрегіонбудом було видано наказ №62 від 09.02.2009 р., яким затверджено план заходів з впровадження в Україні Європейської стратегії. Так, було визначено такі важливі для впровадження принципи Стратегії:

- чесне проведення виборів,
- представництво та участь,
- етична поведінка,
- сталий розвиток,
- орієнтація на довготермінові результати,
- надійний фінансовий менеджмент.

Європейські стандарти місцевого самоврядування, включаючи ті, що стосуються матеріальної та фінансової основ, вказують на загальну орієнтацію на права та інтереси територіальних колективів, їх право на місцеве самоврядування та принципи реалізації. Конкретні форми та методи реалізації цього права залежать від особливостей та можливостей кожної держави, у тому фінансового та матеріального характеру, відповідних традицій і звичаїв. На наше переконання, європейські принципи місцевого самоврядування покликані стати орієнтиром для розвитку національного законодавства про місцеве самоврядування, його матеріальну та фінансову основи.

## **2.2. Конституційно-правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні**

Конституційно-правове забезпечення місцевого самоврядування спрямовано на гарантування належного функціонування ефективного і дієздатного місцевого самоврядування, що є самостійною підсистемою публічної влади, формою народовладдя, інструментом задоволення потреб місцевих жителів в Україні і т.д.

У попередніх підрозділах нашого дослідження зверталась увага на те, що у Конституції України 1996 року відображаються найбільшою мірою положення громадської теорії місцевого самоврядування. Водночас, на думку деяких дослідників, громадівська теорія не реалізована в повному обсязі [76]. Слід підкреслити, що елементи інших теорій та концепцій місцевого самоврядування також тією чи іншою мірою відтворені у законодавстві України у даній сфері.

Зауважимо, що на підставі аналізу чинного законодавства України з питань місцевого самоврядування, можна зробити певні узагальнення. Так, положення громадівської теорії знаходять свою втілення, наприклад, у наступних положеннях Конституції України:

- органи місцевого самоврядування не включені до системи органів державної влади (ст. 5, 19, 38, 47, 55, 56, 71);
- місцеве самоврядування в Україні визнається, а не надається державою (ст. 7);
- місцеве самоврядування гарантується державою (ст. 7);
- основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування є територіальні громади (ч. 1 ст. 140);
- служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби (ст. 38);

– місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (ст. 140).

Зміст конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування полягає у формуванні правової бази, яка створює необхідні умови для функціонування місцевого самоврядування, всебічної регламентації розподілу компетенції між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, виходячи з принципу децентралізації державної влади, а також принципу достатності компетенції місцевого самоврядування для виконання покладених на нього обов'язків для вирішення питань місцевого значення.

Ю.О. Тихомиров відносить до елементів компетенції: нормативно встановлені цілі; предмети відання як юридично визначені сфери й об'єкти впливу; владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень і вчинення дій; відповідальність за невиконання прийнятих рішень [239]. Зустрічаємо й інше визначення: «... компетенція місцевого самоврядування – це встановлена нормами конституції, законів, підзаконних актів сукупність прав, обов'язків і предметів ведення жителів територіальної громади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб місцевого самоврядування для вирішення питань місцевого значення та здійснення окремих державних функцій [175]. Н.В. Камінська, М.А. Ємельянов та інші учені вважають, що для виконання функцій місцеве самоврядування повинно мати необхідний досвід, який складається з предметів відання і повноважень. Під предметами відання місцевого самоврядування слід розуміти певні в законодавчому порядку питання місцевого значення, на які поширюється його юрисдикція. А повноваження – це закріплені в законодавчому порядку права та обов'язки, необхідні для виконання покладених на нього функцій [63; 80].

Як уже зазначалось, з-поміж конституційно-правових основ організації та функціонування місцевого самоврядування важливу роль і значення відіграють матеріальна та фінансова основи. Вони покликані гарантувати необхідну

кількість матеріальних та фінансових ресурсів, а також інших засобів і умов задля забезпечення життєдіяльності територіальної громади, вирішення різноманітних питань місцевого значення.

Грунтуючись на аналізі конституційних та інших законодавчих положень у даній сфері, матеріальна та фінансова основи місцевого самоврядування можуть розглядатись як своєрідні конституційні гарантії ресурсного наповнення системи місцевого самоврядування, інститути конституційного права, інститути муніципального права тощо. На наше переконання, в об'єктивному значенні матеріальна та фінансова основи місцевого самоврядування становлять сукупність правових норм, що регулюють певне коло суспільних відносин, які пов'язані з формуванням і використанням об'єктів комунальної (муніципальної) власності, місцевих бюджетів, інших місцевих фінансів, решти ресурсів в інтересах жителів територіальних громад.

Місцеве самоврядування розглядається як один з основоположних інститутів та водночас засадою конституційного ладу, правового порядку у державі, при якому регламентуються та реалізуються, гарантуються, насамперед, права і свободи людини та громадянина, а органи місцевого самоврядування, як і органи державної влади, діють відповідно до Конституції України та законодавства України. Отже, значна частина основ конституційного ладу України одночасно становлять основи місцевого самоврядування, а матеріальна та фінансова основи створюють умови для належного виконання органами і посадовими особами місцевим самоврядуванням покладених функцій та завдань.

Саме таку позицію щодо включення основ конституційного ладу в основи місцевого самоврядування відстоює В.В. Пилін. На його думку, важко уявити, щоб такі основи конституційного ладу, які є найвищою цінністю, – людина, її права і свободи, або соціальна політика, спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини, або народовладдя, або ідеологічне і політичне різноманіття, що не становили б одночасно і основи

місцевого самоврядування, не визначали б головний сенс і зміст всієї діяльності муніципальних органів [214].

У Конституції України відповідно до ст. 142 визначено принципові засади формування і структуру матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування, якими в Україні є:

- рухоме і нерухоме майно;
- доходи місцевих бюджетів, інші кошти;
- земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад;
- об'єкти спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [106].

Отже, Основним Законом України фактично створено конституційно-правові передумови, підстави і засади розбудови місцевого самоврядування, різних видів основ місцевого самоврядування, включаючи матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування, їх регламентацію.

З-поміж ключових питань, які регламентовано на конституційному рівні слід підкреслити:

- визначення правової та організаційної, територіальної основ місцевого самоврядування, а також засад організації та здійснення місцевої державної виконавчої влади;
- визначення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, базуючись на принципах децентралізації і централізації, збалансованості тощо;
- можливість об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів територіальних громад або для спільного фінансування (утримання)

комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби;

– широкий спектр інших прав територіальних громад щодо управління майном, затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролю за їх виконанням; встановлення місцевих податків і зборів, забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізації їх результатів; утворення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю; вирішення інших питань місцевого значення, віднесених законом до їхньої компетенції;

– роль держави у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансовій підтримці місцевого самоврядування, компенсації витрат органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади;

– розвиток прямого народовладдя, залучення населення до вирішення питань місцевого значення тощо.

Слід зауважити, що деякі з аналізованих конституційних положень стали предметом розгляду Конституційного Суду України. Так, варто виокремити Рішення Конституційного Суду № 11-рп/2001 від 13.07.2001 р. про офіційне тлумачення частини першої статті 142 Конституції України, Рішення № 7-рп/2009 від 16.04.2009 р. про офіційне тлумачення положень статті 144 Конституції України, Рішення № 10-рп/2010 від 01.04.2010 р. про офіційне тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України [244].

При зверненні до каталогу юридичних позицій Конституційного Суду України (за рішеннями, висновками), на наш погляд, доцільно звернути увагу на деякі особливі рішення і висновки даного органу конституційної юрисдикції, з огляду на предмет нашого дослідження. Так, це Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності

боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності) від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007. Суд, аналізуючи положення частини восьмої статті 5 Закону, наголошує, що комунальні унітарні підприємства є суб'єктами господарювання, які надають життєво необхідні послуги населенню, і в основі їх діяльності покладені інтереси територіальної громади. Здійснення корпоративних прав органами місцевого самоврядування щодо господарських товариств переслідує мету доцільного, економного та ефективного використання комунальної власності, а не задоволення нагальних потреб жителів територіальної громади. Тому статтею 24 Господарського кодексу України не передбачено віднесення таких господарських товариств до суб'єктів господарювання, щодо яких здійснюється управління територіальних громад та органів місцевого самоврядування через систему їх організаційно-господарських повноважень.

У свою чергу, доречно також привернути увагу і до висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30 липня 2015 року № 2-в/2015. Змінами до статті 142 Конституції України, запропонованими законо-проектом, конкретизуються матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування, передбачалось встановлення обов'язку держави щодо забезпечення сумірності фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування. Суд підкреслив, що запропоноване у Законопроекті закріплення в Конституції України наведеного обов'язку держави, прав територіальних громад об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності та кошти бюджетів спрямоване на досягнення економічної незалежності територіальних громад [163].

Отже, певні аспекти матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування, які стали об'єктом розгляду у практиці Конституційного Суду

України, набули удосконалення і відповідного відображення в положеннях Основного Закону України. Водночас, видається необхідним привернення більшої уваги з боку органу конституційної юрисдикції України до заявленої проблематики, а для її комплексного вивчення також потреби дослідження відповідної зарубіжної практики органів конституційної юрисдикції інших держав.

Як відомо, конституційні норми, що закріплюють основи місцевого самоврядування, є нормами прямої дії, але все ж таки вимагають законодавчої конкретизації. Тому виникла необхідність деталізувати, у першу чергу, правову, матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування задля аналізу функціональних та інших характеристик уповноважених суб'єктів.

Слід відзначити, що з огляду на міжгалузеву природу досліджуваних інститутів, конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні, його матеріальна та фінансова основи регламентовані значною кількістю нормативно-правових актів. З-поміж них варто виокремити:

Конституцію України 1996 р.;

Європейську хартію місцевого самоврядування (ратифікована Україною 1997 р.) та інші міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана в установленому порядку;

Закони України, які є джерелами конституційного і муніципального законодавства, а саме Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р., «Про статус депутатів місцевих рад» 2002 р., «Про співробітництво територіальних громад» 2014 р., «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 2015 р. і т.д.;

Закони України, які є джерелами інших галузей законодавства, зокрема: Земельний кодекс України; Цивільний кодекс України; Бюджетний кодекс України; Податковий кодекс України; Водний кодекс України; Кодекс України про надра; Кримінальний кодекс України;

низка інших нормативно-правових актів України, у тому числі підзаконного та відомчого рівня.

У даному контексті зауважимо, що до згаданих нормативно-правових актів України часто вносились зміни і доповнення, з урахуванням суспільних потреб, пріоритетних напрямів реформування тощо. Тому закономірним стало прийняття Законів України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. №79-VIII; «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» від 26.11.2015 р. №837; Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 р. №71-VIII, «Про внесення змін до статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення додержання гарантій місцевого самоврядування та захисту його економічних основ» від 2 грудня 2020 р. № 1025-IX тощо.

На наше переконання, слід зупинитись на окремих положеннях згаданих нормативно-правових актів України, з огляду на предмет нашого дослідження. Як зазначалось, у базовому основоположному нормативно-правовому акті у даній сфері – Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» – конкретизуються конституційні норми і принципи, включаючи ті, що стосуються забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні.

Так, відповідно до ст. 16 даного закону регламентовано організаційно-правову, матеріальну і фінансову основи місцевого самоврядування. Пункти 1 і 2 цієї статті встановлюють, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у

здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У свою чергу, пункт 3 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [191].

Поряд з цим, законодавцем регламентовано порядок здійснення управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад. Слід зазначити, що від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради. Рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, приймається на місцевих референдумах відповідних районних у містах громад. У разі якщо територіальна громада району в місті внаслідок референдуму не прийме рішення про передачу права управління майном та фінансами відповідній міській раді, а територіальна громада міста або міська рада не прийняла рішення про створення органів місцевого самоврядування районів у місті, міська рада здійснює управління майном та фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, та несе відповідальність перед громадою відповідного району у місті.

Стосовно місцевих бюджетів, то Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що вони є самостійними, не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів. Органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти. Також законодавчо встановлено, що сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною своїх

повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням.

У розділі III «Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування» аналізованого закону акцентується увага на регулюванні:

права комунальної власності (ст. 60);

місцевих бюджетів (складають, розробляють, затверджують і виконують місцеві бюджети згідно з Бюджетним кодексом України) (ст. 61);

доходи місцевих бюджетів та участь держави у формуванні доходів місцевих бюджетів (стст. 62-63);

видатки місцевих бюджетів (ст. 64);

використання вільного залишку коштів місцевих бюджетів та збалансування місцевих бюджетів (стст. 65-66);

фінансове забезпечення витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади (ст. 67);

утворення цільових фондів (ст. 68);

місцеві податки і збори (ст. 69);

участь органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах (ст. 70).

Таким чином, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» набагато ширше, ніж Конституція України 1996 р., визначає правові засади організаційно-правової, матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування, об'єкти право комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, здійснення управління майном і фінансовими ресурсами тощо.

Крім цього, вищезгаданий Закон України «Про внесення змін до статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення додержання гарантій місцевого самоврядування та захисту його економічних

основ» від 2 грудня 2020 р. № 1025-IX згадує таку категорію як економічні основи. Зокрема, «майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, скорочувати обсяги доходів місцевих бюджетів, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню» [191]. Водночас чітко визначення даної категорії «економічні основи місцевого самоврядування» у даному випадку не викладено.

Варто згадати, що на законодавчому рівні не вперше згадується це поняття. Так, ще Закон УРСР «Про економічну самостійність Української РСР» (із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 2 жовтня 2018 року №2581-VIII) містить ст. 11 «Економічні основи місцевого самоврядування», проте визначення даного виду основ не викладено. Так само у Законі СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» № 1417-I від 09.04.1990 р. привертають нашу увагу розділ II «Економічна основа місцевого самоврядування» та розділ III «Фінансова основа місцевого самоврядування». Зокрема, тут у ст. 8 регламентовано, що економічну базу місцевого самоврядування становлять природні ресурси (земля, її надра, води, ліси, рослинний і тваринний світ), комунальна та інша власність, яка служить джерелом одержання доходів місцевого самоврядування і задоволенню соціально-економічних потреб населення відповідної території. Тобто, не дивлячись на заявлену назву розділу про економічну основу місцевого самоврядування, розкривається сутність економічної бази місцевого самоврядування. Не заперечуємо той факт, що дані категорії є дуже схожими, проте не зовсім тотожними. Крім цього, аналіз даного закону свідчить, що економічна основа у даному випадку включає і матеріальну основу місцевого самоврядування. Останнє, на наш погляд, є доволі суперечливим і неоднозначним, враховуючи чинні конституційні положення і

положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших нормативно-правових актів України. [93]

Сучасна доктрина визначення «матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування» здебільшого не використовує. В основному вчені часто розглядають фінансово-економічну основу місцевого самоврядування тобто сукупність правових норм, що регулюють певне коло суспільних відносин, які пов'язані із формуванням і використанням об'єктів комунальної (муніципальної) власності, місцевих бюджетів й інших місцевих фінансів у інтересах населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Деякі вчені розглядаються матеріальну та економічну основи як тотожні. «Під матеріальною (економічною) основою органів місцевого самоврядування можна розуміти різноманітні майнові та немайнові права, зокрема на землю, природні ресурси, будівлі, виробничі об'єкти, транспортні засоби та інші самохідні механізми, оргтехніку тощо, які призначені для задоволення місцевого публічного інтересу» [145, с. 27].

В.К. Сидорчук визначає економічну основу функціонування та розвитку територіальних співтовариств (у правовому розумінні) як такі суспільні відносини, що складаються у процесі формування та використання комунальної власності, місцевих фінансів в інтересах населення адміністративно-територіальної одиниці [111, С. 128].

На наш погляд, такі позиції є значно дискусійними, доцільно визначати економічну основу місцевого самоврядування як сукупність правових норм, що закріплюють та гарантують органам місцевого самоврядування право самостійно формувати матеріальні та фінансові ресурси, а також розпоряджатися ними в інтересах населення відповідної території з метою вирішення питань місцевого значення. Тобто економічна діяльність місцевого самоврядування залежить від різних факторів, у тому числі і наявності матеріальних та фінансових ресурсів, загалом економічна діяльність є похідною від матеріальних та фінансових основ.

Також економічну основу можна визначати через сукупність суспільних відносин, що виникають, змінюються та припиняються на місцевому рівні у місцевому самоврядуванні (таке узагальнене бачення економічних основ зустрічається у працях з муніципального права). За допомогою економічної основи на практиці забезпечується конституційно закріплена самостійність органів місцевого самоврядування. Отже, сам правовий інститут економічної основи місцевого самоврядування має широкий міжгалузевий характер [160].

У попередньому розділі було акцентовано на тому, що з огляду на положення Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативно-правових актів, правозастосовчої практики, доцільніше все ж таки стверджувати про пріоритетність та оптиманість саме матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування як комплексних категорій, що включають різноманітні аспекти. До того ж, у сучасних умовах перманентної економічної, екологічної та інших криз, пандемій і збройних конфліктів питання про матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування, що покликані забезпечити життєдіяльність територіальних громад, набуває особливого значення. Це пояснюється тим, що за цих обставин об'єкти критичної інфраструктури, зокрема, електростанції, комунікації, водоканали, лікарні, фармакологічне та інше виробництво знаходяться у межах територіальної громади, потреби та інтереси членів якої задовольняються насамперед, комунальними підприємствами, іншими установами та організаціями.

Тобто належна реалізація конституційних норм і принципів стосовно матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування передбачає наявність власних джерел надходження відповідних ресурсів (матеріальних та фінансових), визначення способів і напрямів їх використання і т.д. задля суспільного блага територіальної громади, задоволення потреб й інтересів місцевих жителів. У свою чергу, це й умови для реалізації одного з ключових принципів місцевого самоврядування – принципу правової, організаційної та

матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами у даній сфері. Цей процес неможливий без достатнього рівня забезпеченості територіальної громади матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами тому, що ефективність діяльності місцевого самоврядування визначається, перш за все, наявними в його розпорядженні ресурсами. Таким чином, видається, що взаємодоповнюючими і взаємозалежними є складові принципу правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування. На наше переконання, матеріальна і фінансова самостійність є більшою мірою похідними від правової та організаційної самостійності місцевого самоврядування.

Предмет нашого дослідження зумовлює потребу розкриття специфіки конституційно-правового регулювання окремо матеріальної основи місцевого самоврядування і фінансової основи місцевого самоврядування.

Так, матеріальна основа місцевого самоврядування визначається шляхом закріплення переліку об'єктів, що можуть перебувати у власності територіальних громад чи в управлінні місцевих рад. До них Конституція відносить рухоме і нерухоме майно, до складу якого можуть входити будівлі, споруди, приміщення та їх комплекси житлового, виробничого, адміністративного характеру, об'єкти інженерної інфраструктури, благоустрою, обладнання, об'єкти соціально-культурного, побутового, інформаційно-видавничого призначення, транспортні засоби, шляхи, мости, шляхопроводи, предмети, що є пам'ятками історії і культури місцевого значення тощо, які призначені для задоволення місцевого публічного інтересу, земля і природні ресурси. Слід зазначити, що вказаний перелік відзначається загальним характером і деталізується ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої, крім конституційно визначених об'єктів, територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності також на підприємства, які надають послуги місцевому

населенню: транспортні та енергетичні підприємства; комунальні та житлові господарства; підприємства рекреаційної інфраструктури, установи і організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також грошові кошти, одержані від їх відчуження [93; 103; 191].

Варто нагадати, що держава визнає за місцевим самоврядуванням як правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України [106]. Даний первинний основний суб'єкт місцевого самоврядування має право володіти, користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в інтересах громади майном, що їй належить, а також може передавати об'єкти комунальної власності в тимчасове або постійне користування, здавати в оренду, продавати згідно із законами про приватизацію, а також перерозподіляти на конкурсній основі між власними підприємствами, організаціями та установами. Тим самим територіальні громади беруть на себе відповідальність за життя, безпеку, екологію, освіту, охорону здоров'я, сталий розвиток територіальних громад шляхом управління комунальним майном та місцевими фінансовими ресурсами.

Комунальна власність є окремою самостійною формою публічної власності, відокремленою від державної і приватної форм власності. Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради (частина п'ята ст. 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») [191].

Зарубіжний і вітчизняний досвід свідчить, що муніципальна (комунальна) власність використовується для задоволення багатьох суспільних потреб:

– забезпечення життєдіяльності територіальної громади, насамперед, енергетичної, транспортної, водної безпеки, охорони здоров'я та ін.;

- виробництва суспільного блага, наприклад, електрика, чиста вода, освіта, охорона здоров'я та ін.;
- отримання доходів від використання муніципального (комунального) майна (наприклад, здача в оренду виробничих площ, офісних та торгових приміщень і нерухомості під комерційні цілі) та використання цих доходів для суспільних потреб;
- надання соціальних послуг (шкільні будівлі, установи соціального забезпечення, дозвільні центри, бібліотеки, ліцеї і т.д.);
- розміщення населення в муніципальних будинках;
- адміністративних цілей (використання муніципальними службами громадських будівель тощо).

Матеріальну основу місцевого самоврядування можна розглядати як окремий правовий інститут. На нашу думку, у даному контексті даний інститут міжгалузевого характеру представляє собою сукупність правових норм, що регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування, пов'язані із визначенням і використанням об'єктів, що можуть перебувати у власності територіальних громад чи в управлінні місцевих рад. Такі об'єкти покликані сприяти реалізації суспільного блага, виконання робіт та надання послуг для задоволення потреб територіальної громади.

Міжгалузевий характер даного правового інституту матеріальної основи місцевого самоврядування зумовлений тим, що він розглядається як в системі інститутів конституційного права, муніципального права, так і господарського права, земельного права тощо.

Отже, згідно із ст. 142 Основного Закону України матеріальною основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [106].

Як відомо, територія будь-якої держави поділяється на адміністративно-територіальні одиниці. Місцеве самоврядування функціонує в межах певних таких одиниць, складових відповідної територіальної основи місцевого самоврядування.

На конституційному рівні встановлено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси України, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. До того ж, земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. [106].

Необхідно розрізняти «адміністративно-територіальний устрій» і «територіальний устрій місцевого самоврядування» для цього виникає необхідність у використанні категорії «землі». При встановленні адміністративно-територіального поділу і територіальної організації або територіальної основи місцевого самоврядування основоположною категорією є «територія». Однак у разі конкретизації відносин, пов'язаних з встановленням територій, законодавець додатково вживає категорію «земля». Так, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» в якості однієї з вимог до визначення меж територіальних громад вказується, що до складу території входять землі комунальної власності. [191]

Відповідно до ст. 83 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. у комунальній власності перебувають: а) усі землі в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної та державної власності; б) земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування; в) землі та

земельні ділянки за межами населених пунктів, що передані або перейшли у комунальну власність із земель державної власності відповідно до закону.

Земельні ділянки державної власності, які передбачається використати для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування потреб територіальної громади (комунальних підприємств, установ, організацій, громадських пасовищ, кладовищ, місць знешкодження та утилізації відходів, рекреаційних об'єктів тощо), а також земельні ділянки, які відповідно до затвердженої містобудівної документації передбачається включити у межі населених пунктів, за рішеннями органів виконавчої влади передаються у комунальну власність.

Пунктом 4 ст. 83 Земельного кодексу України встановлено ті землі чи земельні ділянки, які не можуть передаватись у приватну власність. Нарешті, регламентовано підстави, за якими територіальні громади набувають землю у комунальну власність, а саме: а) передачі їм земель державної власності; б) відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону; в) прийняття спадщини або переходу в їхню власність земельних ділянок, визнаних судом відумерлою спадщиною; г) придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами; г) виникнення інших підстав, передбачених законом. Законодавчо передбачена можливість об'єднання на договірних засадах територіальними громадами сіл, селищ і міст належних їм земельних ділянок комунальної власності, управління якими здійснюють районні або обласні ради [73].

Як бачимо, даний об'єкт є особливим за своєю природою і значенням. Земля є найціннішим джерелом існування і життєдіяльності людей та всіх живих організмів, а також головним скарбом для територіальних громад та держави. З огляду на це, закономірною видається пропозиція стосовно виокремлення землі та природних ресурсів, що є у власності територіальних

громад сіл, селищ, міст, районів у містах, у якості окремого особливого виду або підсистеми у рамках матеріальної основи місцевого самоврядування.

Матеріальна основа місцевого самоврядування також включає природні ресурси. Згідно з чинним законодавством України ресурси поділяються на такі види:

- мінеральні й інші неживі ресурси морського дна та його надр;
- природні рослинні ресурси;
- природні енергетичні ресурси;
- ресурси біологічні;
- ресурси рекреаційні;
- ресурси корисних копалин і компонентів, об'єкти тваринного світу [182; 196; 199; 208].

Природні ресурси України є власністю народу України, від його імені в межах, визначених Конституцією, права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. У свою чергу, це є підставою для поділу природних ресурсів на два види – загальнодержавного і місцевого значення.

Відповідно до ч. 3 ст. 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 1991 р. до природних ресурсів місцевого значення належать природні ресурси, не віднесені законодавством України до природних ресурсів загальнодержавного значення. [194] Таким чином, до природних ресурсів місцевого значення законодавець відносить ресурси за залишковим принципом, тобто це всі природні ресурси, що не віднесені законодавством України до природних ресурсів загальнодержавного значення, можуть належати до природних ресурсів місцевого самоврядування.

На нашу думку, відсутність чіткого реєстру загальнодержавних природних ресурсів не дає можливість сформувати реєстр природних ресурсів на місцевому рівні, що призводить до стримування розвитку матеріальної

основи місцевого самоврядування і створює підґрунтя для зловживання владою чиновниками і зумовлює відповідні корупційні ризики.

Також в розпорядженні територіальної громади знаходиться й інша власність, яка призначена та використовується для задоволення місцевих потреб населення. До такої власності належить переважно майно, що перебуває у державній власності та передане в користування відповідним органам місцевого самоврядування. При цьому право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

У свою чергу, переходячи до аналізу фінансової основи місцевого самоврядування, зауважимо, що вона має багато спільного з матеріальною основою місцевого самоврядування, проте все ж таки зупинимось на її характеристиці. Так, складовою частиною фінансової основи місцевого самоврядування відповідно до Конституції України виступають доходи місцевих бюджетів та інші кошти, що знаходяться у власності територіальних громад.

Місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів (частина шоста ст. 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») [191].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» детально регламентовано процедура формування доходів місцевих бюджетів. Зокрема, відповідно до ст. 61 органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно складають та схвалюють прогнози відповідних місцевих бюджетів, розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з Бюджетним кодексом України.

Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, контролюють їх виконання. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. [191]

Вкрай важливо, на наш погляд, що забороняється втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів, за винятком випадків, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами. При цьому держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому Бюджетним кодексом України. Такі мінімальні розміри визначаються на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом (ст. 62 згаданого закону).

Загалом доходи місцевих бюджетів формуються наступним чином:

- за рахунок власних, визначених законом джерел;

– за рахунок закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів згідно із ст. 63 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». [191]

Склад таких доходів місцевих бюджетів визначається Бюджетним кодексом України та законом про Державний бюджет України. У свою чергу, доходи місцевих бюджетів районних у містах рад (у разі їх створення) формуються відповідно до обсягу повноважень, що визначаються відповідними міськими радами. Згаданим кодексом законодавчо регламентовано, що до доходів загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад належать численні надходження, зокрема:

- фіксовані ставки з податку на доходи фізичних осіб;
- рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування; за спеціальне використання води; за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення, нафти, природного газу та газового конденсату, видобування бурштину, за використання інших природних ресурсів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;
- державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів;
- акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів;
- фіксовані ставки акцизного податку з виробленого в Україні пального, з ввезеного на митну територію України пального у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, зараховуються до загального фонду відповідних бюджетів місцевого самоврядування;
- податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності;
- місцеві податки та збори, що сплачуються (перераховуються) згідно з Податковим кодексом України;

– плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних місцевих рад; ліцензії та сертифікати; за ліцензії на виробництво та право оптової торгівлі спирту етилового, коньячного і плодового та зернового дистиляту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та рідин, що використовуються в електронних сигаретах; на право роздрібною торгівлі алкогольними напоями, тютюновими виробами та рідинами, що використовуються в електронних сигаретах; на виробництво пального, на право оптової торгівлі паливом, на право роздрібною торгівлі паливом, на право зберігання пального, що зараховуються до відповідних бюджетів місцевого самоврядування;

– плата за державну реєстрацію (крім адміністративного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб- підприємців та громадських формувань), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя

– надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є сільські, селищні, міські ради;

– рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування);

– орендна плата за водні об'єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, місцевими радами, яка зараховується до відповідних бюджетів місцевого самоврядування;

– кошти від реалізації безхазяйного майна (у тому числі такого, від якого відмовився власник або отримувач), знахідок, спадкового майна (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;

– концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є сільські, селищні, міські ради;

– плата за надання інших адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг; адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, який зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем надання послуг;

– штрафні санкції за порушення законодавства про патентування; адміністративні штрафи та штрафні санкції за порушення законодавства у сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховуються за місцем вчинення порушення; адміністративні штрафи та інші штрафні санкції, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями та ін.;

– кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівлі/спрощеної закупівлі як забезпечення їх тендерної пропозиції/пропозиції учасника спрощеної закупівлі, які не підлягають поверненню таким учасникам, у частині здійснення закупівель за рахунок коштів відповідних бюджетів місцевого самоврядування;

– фіксовані ставки з коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів місцевого самоврядування, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, брухту і відходів срібло;

– 50 відсотків плати за ліцензії на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор у гральних закладах казино і за ліцензії на провадження такої діяльності у залах гральних автоматів, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням відповідного закладу;

інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджетів місцевого самоврядування відповідно до законодавства. [32; 179; 191]

Як бачимо, до складових фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема до доходів місцевого бюджету належать «інші кошти». Проте ніде в законодавстві практично не визначається склад таких «інших коштів».

Наприклад, О.А. Музика-Стефанчук до них відносить інші (ніж бюджетні) фінансові ресурси органів місцевого самоврядування (інші місцеві фінанси) [145]. Видається доцільним включати до них належать кредити, що залучаються від банківських та інших фінансових установ; облігаційні позики, що передбачають емісію муніципальних облігацій; вексельні позики, що передбачають емісію короткострокових казначейських векселів та казначейських зобов'язань; взаємні позики органів місцевого самоврядування, зокрема ті, які здійснюються комунальними банками взаємного кредитування (взаємними муніципальними банками); казначейські позики, які здійснюються за рахунок тимчасово вільних коштів державного або регіонального бюджету.

У складі надходжень спеціального фонду виділяються надходження бюджету розвитку, які формуються відповідно до вимог Бюджетного кодексу України. Кошти державного бюджету, що передаються у вигляді дотацій та субвенцій, затверджуються у законі про Державний бюджет України для кожного відповідного місцевого бюджету згідно з Бюджетним кодексом

України. Кошти, передані державою у вигляді дотацій та субвенцій, можуть розподілятися Верховною Радою АР Крим, обласними, міськими (міст республіканського АР Крим і міст обласного значення), районними радами між відповідними місцевими бюджетами та використовуватися для фінансування спільних проектів відповідних територіальних громад.

Належному забезпеченню фінансової основи місцевого самоврядування сприяє утворення цільових фондів та участь органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах. Так, органи місцевого самоврядування можуть утворювати цільові фонди, які є складовою спеціального фонду відповідного місцевого бюджету. Порядок їх формування та використання визначається положенням про ці фонди, що затверджується відповідною місцевою радою. Також згідно зі ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рада або за її рішенням інші органи місцевого самоврядування можуть здійснювати місцеві запозичення та отримувати позики місцевим бюджетам відповідно до вимог, встановлених Бюджетним кодексом України. Органи місцевого самоврядування можуть створювати комунальні банки, інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, зобов'язань інших підприємств, установ й організацій у випадках, передбачених згаданим законом, здійснювати розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах з дотриманням вимог, встановлених Бюджетним кодексом України та іншими законами України [32; 191].

Органи місцевого самоврядування відповідно до Податкового кодексу України встановлюють місцеві податки і збори. Вони зараховуються до відповідних місцевих бюджетів у порядку, встановленому Бюджетним кодексом України з урахуванням особливостей, визначених Податковим кодексом України. [171; 191].

Загалом доходи місцевих бюджетів складаються із податкових, неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом і трансфертів. Податковими надходженнями визнаються передбачені податковими законами України загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі. До неподаткових надходжень належать доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу, надходження від штрафів та фінансових санкцій, інші неподаткові надходження. Трансферти – це кошти, одержані від інших органів публічної влади, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній основі [93].

Як бачимо, різноманітними є джерела доходів, які зараховуються до місцевого бюджету, водночас зауважимо, що реальне наповнення бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад відрізняється і спостерігається значна нестача відповідних надходжень, що ускладнює належне виконання функцій відповідних органів місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад, місцевих жителів.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено порядок здійснення видатків місцевих бюджетів. Так, ст. 64 передбачено:

– видатки органів місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їх розмір і цільове спрямування визначаються відповідними рішеннями про місцевий бюджет;

– видатки, пов'язані із здійсненням районними, обласними радами заходів щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад, – відповідними рішеннями про районний та обласний бюджети.

Місцеві ради, їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання. А районні, обласні бюджети виконують місцеві державні адміністрації в цілях і обсягах, що затверджуються відповідними радами. Загалом видатки місцевого бюджету формуються відповідно до розмежування видатків між бюджетами,

визначеного Бюджетним кодексом України, для виконання повноважень органів місцевого самоврядування. Такі видатки здійснюються із загального та спеціального фондів місцевого бюджету відповідно до вимог Бюджетного кодексу України та закону про Державний бюджет України. Зокрема, у складі витрат спеціального фонду місцевого бюджету виділяються витрати бюджету розвитку, кошти якого спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаної із здійсненням інвестиційної діяльності, здійснення інших заходів, пов'язаних з розширенням відтворенням, а також на погашення місцевого боргу. [32; 191]

Важливим для фінансової основи місцевого самоврядування, на наше переконання, є закріплення принципу збалансування місцевих бюджетів. Йдеться про те, що ці бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб. Коли вичерпано можливості збалансування місцевих бюджетів і при цьому не забезпечується покриття видатків, необхідних для здійснення повноважень та забезпечення населення послугами, держава зобов'язана забезпечити збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій та субвенцій відповідно до закону.

Отже, провідну роль у забезпеченні фінансової основи місцевого самоврядування основну відіграють бюджетна система і відповідні бюджетні відносини. Так, бюджетна система є вагомим інструментом державного регулювання соціально-економічного розвитку відповідних суспільних відносин. І в останні роки відбувалося послідовне реформування та вдосконалення системи міжбюджетних відносин. Важливість здійснюваних перетворень підтверджується принципом рівності і справедливості формування місцевих бюджетів, розмежуванням бюджетних повноважень між органами влади різного рівня шляхом раціонального і обґрунтованого розподілу доходів

бюджету та забезпеченням фінансовими ресурсами бюджетних видатків відповідно до визначених повноважень.

Місцеві бюджети є одним з важливих інструментів фінансово-економічного регулювання. Основною метою системи міжбюджетного регулювання, яка ґрунтується на сукупності фінансово-економічних взаємозв'язків у сфері формування бюджетних доходів, здійснення видатків бюджету, міжбюджетних відносин є реалізація збалансованої економічної політики, спрямованої на забезпечення економічного зростання адміністративно-територіальних одиниць та держави в цілому. Рівень власних доходів місцевих бюджетів є індикатором соціально-економічного розвитку територій, територіальних громад, регіонів. Аналіз виконання дохідної та видаткової частини цих бюджетів дозволяє визначити відповідні тенденції розвитку територіальних громад.

Місцеві бюджети уособлюють відповідний фінансовий механізм, який проявляється у накопиченні грошових фондів, що спрямовуються на задоволення соціально-культурних, побутових потреб жителів територіальної громади. Сутність фінансового забезпечення територіальних громад як складової міжбюджетних відносин полягає у використанні сукупності інституційних засад формування місцевих бюджетів з урахуванням ступеню збалансованості фінансово-економічних відносин. Важливим завданням місцевих бюджетів є фінансування суспільних потреб відповідно до функцій певних територіальних громад. Для виконання зазначеного необхідне ефективне планування та раціональне використання бюджетних коштів.

На думку А.В. Курочкина, поняття «фінансова основа місцевого самоврядування» є вираженням загальних правил формування та використання фінансів на території муніципального утворення. Вона є сукупністю правових норм, що закріплюють і регулюють суспільні відносини, пов'язані з формуванням і використанням місцевих фінансів в інтересах населення муніципальних утворень [122].

Отже, фінансову основу місцевого самоврядування можна розглядати як окремий правовий інститут, виходячи з однорідності суспільних відносин, які регулюються, зокрема, нормами конституційного, муніципального, фінансового права на рівні місцевого самоврядування. Тобто, даний інститут становить сукупність правових норм, що закріплюють та гарантують територіальним громадам, створеним ними органам місцевого самоврядування право самостійно формувати та витратити фінансові ресурси, а також перерозподіл та використання грошових коштів місцевих бюджетів задля вирішення питань місцевого значення, забезпечення життєдіяльності територіальної громади і планування її стратегічного розвитку. Особливістю даного правового інституту, як й інституту матеріальної основи місцевого самоврядування є те, що його слід розглядати як міжгалузевий.

На наш погляд, загалом конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування у широкому значенні як категорії комплексного характеру, що є відмінною характеристикою побудови та функціонування системи місцевого самоврядування, життєдіяльності територіальних громад, і становить сукупність заходів і засобів, спрямованих на визначення та здійснення конституційно-правових засад, функцій, формування структури та діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, встановлених Конституцією і законами України, а також матеріальних та фінансових ресурсів, умов, гарантій та механізмів реалізації, охорони та захисту, відновлення прав територіальних громад та їх членів, взаємодії з іншими органами публічної влади та громадянським суспільством.

Існуюча система конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування не є бездоганною. Безумовно, недоліки правового забезпечення здійснюють безпосередній вплив на весь процес виконання органами місцевого самоврядування покладених на них обов'язків, а це у свою чергу негативно позначається на якості вирішення

питань місцевого значення, стані реалізації конституційних прав громадян на місцевому рівні. У зв'язку з цим, не викликає сумнівів необхідність подальшого вдосконалення чинних нормативно-правових актів, що регламентують процес створення, використання та управління матеріальними і фінансовими ресурсами, визначають основні напрями, форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування. Отже, важливого значення набуває вироблення та реалізація системних заходів у напрямі підвищення ефективності конституційно-правового забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування.

Під ефективністю конституційно-правового забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування варто розуміти співвідношення між його цілями і тим результатом, що був досягнутий. Основними критеріями, за якими слід оцінювати ефективність конституційно-правового забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування, визначимо: результативність, своєчасність, послідовність, системність, практичність та відповідність сучасним потребам територіальних громад, їх членів у забезпеченні життєдіяльності, у кількості та якості отриманих послуг тощо. Загалом залежно від того чи створено реальні умови гідного життя і добробуту, вільного розвитку людини, забезпечено реалізацію гарантованих конституцією прав і свобод людини, безпеку і сталий розвиток громад і т.д., можна стверджувати про належне конституційно-правове забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування в Україні. Звісно, цьому сприятиме посилення матеріальної і фінансової самостійності територіальних громад, державна і міжнародна підтримка, відповідний контроль, у тому числі з боку громадськості тощо. При цьому важливою є активізація діяльності власне територіальних громад, їх членів – місцевих жителів, поряд з готовністю суспільства до покращення забезпечення своєї життєдіяльності, політичної волі центральних органів державної влади України у напрямі здійснення децентралізації влади, деконцентрації повноважень,

покращенні ресурсного та іншого забезпечення, розширення компетенції територіальних громад в умовах євроінтеграційних процесів України.

### **2.3. Конституційно-правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в деяких зарубіжних державах**

Система місцевого самоврядування, включаючи матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування закріплені переважно у конституціях і спеціальних законах багатьох країн світу.

Різні держави сучасного світу відрізняються відмінними конституційними традиціями і тенденціями реформування, системою конституційного і муніципального законодавства, так само певні відмінні характеристики стосуються і конституцій як Основних законів держав.

Грунтовне вивчення конституцій та інших конституційних актів багатьох зарубіжних держав дозволяє відзначити той факт, що своєрідними є підходи різних цих держав стосовно змісту та обсягу конституційно-правового регулювання організації та функціонування системи місцевого самоврядування, так і безпосередньо матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування. У зв'язку з цим можна виокремити певні закономірності, зокрема:

по-перше, переважна більшість конституцій закріплюють дуальність влади в державі;

по-друге, гарантується конституційне право громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення шляхом створення органів місцевого самоврядування, обрання відповідних органів і посадових осіб, а також форми здійснення місцевого самоврядування;

по-третє, зазвичай у конституціях міститься спеціальний розділ або глава, присвячені місцевому самоврядуванню, його основам та повноваженням відповідних органів і посадових осіб;

по-четверте, регламентовано державні та інші гарантії матеріального та фінансового забезпечення місцевого самоврядування, насамперед, йдеться про закріплені джерела фінансування та матеріального забезпечення, повноваження органів місцевого самоврядування у галузі місцевих фінансів, місцевих податків і зборів, комунальної власності тощо (конституції Іспанії, Швейцарії, Болгарії, Литви, Польщі, Португалії, Німеччини та ін.);

по-п'яте, спостерігається відсилання до спеціальних законів про місцеве самоврядування, про місцеві бюджети, місцеві фінанси та податки, інші питання, які деталізують або повинні деталізувати відповідні конституційні положення у даній сфері.

Значна кількість нових конституцій зарубіжних держав, які ухвалені після прийняття Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування (Декларація) [38], а на європейському континенті – ще й після прийняття Європейської хартії про місцеве самоврядування 1985 року (Хартія) [68], не оминули увагою систему місцевого самоврядування, а також інститути матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування. Варто зазначити, що у даному випадку такі конституції імплементують принципи і положення згаданих Декларації і Хартії.

Наприклад, конституції Естонії, Литви, Білорусі, Болгарії, Македонії, Польщі, Словаччини, Словенії, Узбекистану, Хорватії, Чехії та інших держав містять спеціальні розділи, присвячені місцевому самоврядуванню, де врегульовано також питання конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування. Необхідною видається потреба зосередження нашої уваги на цих питаннях.

Так, Конституцією Естонської Республіки 1992 р. (зокрема, її статтями 154, 155, 157) передбачено, що вирішення усіх питань місцевого життя і його устрою покладено на місцеве самоврядування, яке діє на підставі закону самостійно. На місцеве самоврядування можуть бути покладені ті чи інші обов'язки лише на підставі закону або за погодженням з відповідними органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Витрати, пов'язані з

виконанням державних функцій, покладених законом на місцеве самоврядування, покриваються за рахунок державного бюджету. Основними одиницями місцевого самоврядування є повіти і міста, а інші можуть утворюватися на підставах і в порядку, встановлених законом. Місцеве самоврядування має самостійний бюджет, основи і порядок формування якого встановлюється законом. Також місцеве самоврядування за законом має право встановлювати і стягувати податки, а також накладати повинності [96].

Згідно з положеннями Конституції Литовської Республіки 1992 р. (статей 119–121, 127) право на самоврядування гарантується державним територіально-адміністративним одиницям, передбаченим законом. Воно здійснюється через відповідні Ради самоврядувань. Держава надає підтримку органам самоврядування, які у межах встановленої Конституцією та законами компетенції діють вільно і самостійно, включаючи складання і затвердження свої бюджетів, у передбачених законом межах і порядку встановлення місцевих зборів, а також можуть передбачити за рахунок свого бюджету пільги щодо податків і зборів. Бюджетну систему Литви складають самостійний державний бюджет Литовської Республіки, а також самостійні бюджети місцевих саморядувань [97].

Конституцією Республіки Білорусь 1994 р. встановлено, що місцеве управління та самоврядування в державі здійснюється громадянами через місцеві Ради депутатів, виконавчі та розпорядчі органи, органи територіального громадського самоврядування, місцеві референдуми, збори та інші форми прямої участі в державних і громадських справах (ст. 117). До виключної компетенції місцевих Рад депутатів належать: затвердження програм економічного та соціального розвитку, місцевих бюджетів і звітів про їх виконання; встановлення відповідно до закону місцевих податків та зборів; визначення у межах, встановлених законом, порядку управління та розпорядження комунальною власністю; призначення місцевих референдумів та ін.(ст. 120) [95].

На відміну від Конституції України, у Конституції Республіки Білорусь є розділ VII «Фінансово-кредитна система Республіки Білорусь». Так, згідно зі ст. 133 бюджетна система держави включає республіканський та місцеві бюджети. Доходи бюджету формуються за рахунок податків, що визначаються законом, інших обов'язкових платежів та надходжень. Загальнодержавні видатки здійснюються за рахунок республіканського бюджету відповідно до його видаткової частини. За законом у цій державі можуть утворюватися позабюджетні фонди. Порядок складання, затвердження та виконання бюджетів і державних позабюджетних фондів визначається законом (ст. 134). Звіт про виконання республіканського бюджету подається на розгляд парламенту не пізніше п'яти місяців з дня закінчення звітного фінансового року, а звіти про виконання місцевих бюджетів подаються на розгляд відповідних Рад депутатів у визначений законодавством строк (ст. 135) [95].

У Конституції Болгарії 1991 р., зокрема, у статтях 135, 140, 141 визначено, що територія республіки поділяється на общини й області. Територіальний поділ і повноваження столичної общини й інших великих міст визначаються законом. Інші адміністративно-територіальні одиниці та органи самоврядування в них можуть бути створені згідно із законом. Община має право на свою власність, яка використовується в загально територіальних інтересах, а також має самостійний бюджет. Постійні фінансові джерела общини визначаються законом. У свою чергу, держава через бюджетні кошти та іншим чином допомагає нормальній діяльності общини [98].

Конституція Республіки Північна Македонія 1991 р. також гарантує громадянам право на місцеве самоврядування. Одиницями місцевого самоврядування є муніципалітети, у межах яких можуть бути встановлені інші форми самоврядування на місцях. Муніципалітети мають свої джерела фінансування з доходів, визначених законом, а також за рахунок дотацій, виділених з бюджету Республіки. Місцеве самоврядування регулюється законом, відповідно до якого в одиницях місцевого самоврядування громадяни

безпосередньо або через своїх представників вирішують справи місцевого значення, зокрема щодо міського планування, комунальної діяльності, культури, спорту, соціального забезпечення та охорони дитинства, а також дошкільного виховання, початкової освіти, основних питань охорони здоров'я та інші справи, визначені законом (ст. 115) [100].

Згідно з Конституцією Республіки Молдова 1994 р. владою публічного управління, що здійснює місцеву автономію в селах і містах, є місцеві виборні ради та примари, які діють як самостійні керівні органи влади. Районна рада координує діяльність сільських та міських рад стосовно управління громадськими справами районного значення (статті 112, 113). Спеціального розділу, присвяченого місцевому самоврядуванню у Конституції Молдови немає, але подібно до Конституції Республіки Білорусь Конституція Республіки Молдова містить розділ IV «Національна економіка і публічні фінанси». Згідно з її ст. 131 національний публічний бюджет складається з державного бюджету, бюджету соціального страхування та бюджетів районів, міст і сіл. Уряд щорічно розробляє проекти державного бюджету та бюджету державного соціального страхування і подає їх на затвердження Парламенту. При створенні позабюджетного фонду він має бути затверджений Парламентом. Якщо державний бюджет та бюджет державного соціального страхування не прийняті законом раніше ніж за три дні до закінчення поточного бюджетного року, то надалі застосовуються державний бюджет та бюджет соціального страхування попереднього року аж до затвердження нових бюджетів. Бюджети районів, міст і сіл розробляються, затверджуються і виконуються відповідно до закону. Жодні бюджетні видатки не можуть бути затвержені без встановлення джерела фінансування. Ст. 132 Конституції Молдови закріплює, що податки, збори та будь-які інші доходи державного бюджету, бюджету державного соціального страхування та бюджетів районів, міст і сіл встановлюються згідно із законом відповідними представницькими органами. Будь-яке інше оподаткування заборонено. [99]

У Республіці Молдова фінансово-матеріальну основу місцевого самоврядування відповідно до закону Закон «Про місцеві публічні фінанси» від 16 жовтня 2003 р. (зі змінами) складають місцеві фінанси. Відповідно до ст. 2 цього Закону місцеві публічні фінанси є складовою системи національних публічних фінансів і включають:

1) бюджети районів, які складаються з: – районного бюджету, який є сукупністю доходів і видатків, необхідних для виконання функцій, віднесених відповідно до законодавства до компетенції району, і додаткових функцій, делегованих йому Урядом; – місцевих бюджетів – бюджетів сіл (комун), міст (муніципалітетів), що входять до складу району;

2) бюджет автономного територіального утворення зі спеціальним правовим статусом, який складається із: – центрального бюджету автономного територіального утворення із спеціальним правовим статусом, який є сукупністю доходів і видатків, необхідних для виконання функцій, віднесених згідно із законодавством до компетенції автономного територіального утворення із спеціальним правовим статусом, і додаткових функцій, делегованих йому Урядом; – місцевих бюджетів – бюджетів сіл (комун), м (муніципалітетів), що входять до складу району автономного територіального утворення із спеціальним правовим статусом

3) бюджет муніципалітету Бельц, який складається із: – муніципального бюджету, який є сукупністю доходів і видатків, необхідних для виконання функцій, віднесених відповідно до законодавства до компетенції муніципалітету Бельц, і додаткових функцій, делегованих йому Урядом; – місцевих бюджетів – бюджетів сіл (комун), міст (муніципалітетів), що входять до складу муніципалітету Бельц;

3) бюджет муніципалітету Кишинева, який складається з: – муніципального бюджету, який є сукупністю доходів і видатків, необхідних для виконання функцій, віднесених відповідно до законодавства до компетенції муніципалітету Кишинева, і додаткових функцій, делегованих йому Урядом; –

місцевих бюджетів – бюджетів сіл (комун), міст (муніципалітетів), що входять до складу муніципалітету Кишинева. [162]

Тобто, як бачимо, у контексті даного Закону Республіки Молдова місцеві фінанси фактично ототожнюються із місцевими бюджетами.

Своєрідним є конституційно-правове регулювання даної проблематики у Республіці Польща. Так, за Конституцією 1997 р. визначено, що територіальне самоврядування виконує публічні функції та завдання, не закріплені Конституцією чи законами за органами іншої публічної влади (ст. 163) Основною одиницею територіального самоврядування є громада (gmina), інші одиниці регіонального або локального і регіонального самоврядування визначаються законом. На громаду покладено виконання завдання територіального самоврядування, які не закріплені за іншими одиницями територіального самоврядування (ст. 164 Конституції) [101].

За статтями 167, 168 згаданої Конституції одиницям територіального самоврядування забезпечується участь у публічних доходах відповідно до покладених на них завдань. Доходами одиниць територіального самоврядування є їх власні доходи, а також загальні субвенції та цільові дотації з бюджету держави. Джерела доходів одиниць територіального самоврядування визначаються в законі. Зміни в обсязі завдань і компетенції одиниць територіального самоврядування розробляються одночасно з відповідними змінами в розподілі суспільних доходів. Також одиниці територіального самоврядування мають право встановлювати розміри місцевих податків і зборів в обсязі, визначеному в законі.

У свою чергу, відповідно до ст. 64, 64а, 65 Конституції Словацької Республіки 1992 р. основною одиницею місцевого самоврядування в країні є громада (obec). Територіальне самоврядування складають громада і територіальна одиниця більш вищого рівня. Вони є юридичними особами, які за умов, встановлених законом, самостійно господарюють з власним майном і зі своїми фінансовими ресурсами, фінансують свої потреби перш за все за

рахунок власних доходів і державних дотацій. Закон встановлює, які податки і збори належать до доходів громади, а які – до доходів територіальної одиниці вищого рівня. Державні дотації виділяються лише в межах, встановлених законом [103].

Конституція Республіки Словенія 1991 р. визначає, що словенці здійснюють місцеву владу за допомогою муніципалітетів та інших місцевих самоврядних організацій. Муніципалітети є самоврядними органами місцевої влади. Муніципалітет може представляти один або декілька населених пунктів, жителі яких мають спільні потреби та інтереси (ст. 138, 139). Муніципалітети мають право на власні доходи, а ті з них, які не мають достатньо коштів і не спроможні покрити всі видатки для виконання своїх повноважень, можуть отримати від держави фінансову допомогу відповідно до принципів і критеріїв, передбачених законом (ст. 142) [102].

Частина VI Конституції має назву «Публічні фінанси» і згідно зі ст. 146 діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування фінансується за рахунок податків та інших обов'язкових зборів, які вони встановили, та від інших прибутків, які вони можуть одержати зі своїх активів. Згадані органи повинні підтвердити розмір своїх активів і пасивів відповідними фінансовими звітами. Держава стягує податки, мито та інші збори відповідно до закону, при цьому органи місцевого самоврядування стягують податки та інші збори у випадках, визначених Конституцією і законом (ст. 147). Усі одержані доходи і всі суми грошей, витрачені державою та органами місцевого самоврядування на громадські потреби, мають бути відповідно враховані у бюджетах цих органів. У тих випадках, коли державний чи місцевий бюджет не був належним чином офіційно схвалений, видатки органу державної влади чи органу місцевого самоврядування мають бути тимчасово фінансовані відповідно до умов попереднього державного чи місцевого бюджету (ст. 148).

Натомість, не дивлячись на те, що Конституція Республіки Хорватія 1990 р. також гарантує громадянам право на місцеве самоврядування, яке включає

право вирішувати питання щодо потреб та інтересів місцевого значення, особливо житлового будівництва, комунальних послуг, догляду за дітьми, соціального страхування, культури, спорту, а також захисту та охорони навколишнього середовища (ст. 128) [108], детального механізму забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування у цій державі на конституційному рівні не врегульовано. Тобто, спеціальних статей, які безпосередньо стосуються місцевих бюджетів і місцевих фінансів, забезпечення права комунальної власності, у даному нормативно-правовому акті немає.

У свою чергу, Чеська Республіка згідно зі ст. 99 Конституції 1992 р. розділена на муніципалітети, які є основними одиницями місцевого самоврядування. Вищими одиницями місцевого самоврядування є землі або області. Одиницями місцевого самоврядування є місцеві об'єднання громадян, які мають право на самоврядування, і закон визначає, коли вони є адміністративними районами. Муніципалітет завжди є частиною вищої одиниці місцевого самоврядування, яка може бути утворена або ліквідована виключно конституційним законом (ст. 100). Муніципалітетом і вищою одиницею місцевого самоврядування керують Ради представників. Одиниці місцевого самоврядування є публічними корпораціями, що можуть мати своє власне майно і здійснювати управлінням відповідно до власних бюджетів (ст. 101) [109].

При цьому слід зазначити, що у конституціях, прийнятих до Європейської Хартії про місцеве самоврядування та Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування, здебільшого положення про матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування мають загальний характер, іноді відсутні або відсилають до окремих спеціальних законів.

Наприклад, в Основному законі Федеративної Республіки Німеччини (ФРН) від 23 травня 1949 р. з подальшими змінами та доповненнями розділ X «Фінанси» присвячено бюджетам, податкам, фінансовим монополіям, миту тощо та відповідному законодавству на рівні Федерації та на рівні земель. Так,

Федерація і землі самостійні та незалежні одне від одного відносно свого бюджетного господарства. Федерація та землі мають враховувати при веденні свого бюджетного господарства вимоги загального економічного балансу. Фінансовим законом, який потребує погодження Бундесрату, можуть бути встановлені для Федерації та земель загальні принципи бюджетного права і здійснення бюджетної політики, з огляду на кон'юктуру та довгострокове фінансове планування (ст. 109). Землі мають законодавчі права в галузі місцевих податків на споживання та відносно видатків, допоки вони не тотожні податкам, що встановлюються федеральним законодавством (ч. 2-а ст. 105). Надходження від прибуткового податку та податку на корпорації на користь Федерації та земель, розподіляються порівну. Частки надходжень від податку з обороту на користь Федерації та земель визначаються федеральним законом. При цьому громади отримують частину надходжень від прибуткового податку, який має резервуватися землями за громадами за рахунок платежів, що вносяться їх мешканцями в якості прибуткового податку (ч. 5 ст. 106). Надходження від прямих податків належать громадам; надходження від непрямих місцевих податків належать громадам або у випадках, передбачених законодавством землі, об'єднанням громад (ч. 6 ст. 106). Громади та об'єднання громад спільно отримують визначений законодавством землі відсоток від загальної сукупності податків, що надходять на користь землі. В інших випадках законодавство землі визначає чи передаються та в якому розмірі передаються доходи від податків земель на користь громад (об'єднань громад) (ч. 7 ст. 106). Доходи від податків земель і надходження від прибуткового податку та податку на корпорації, визнані за землями, надходять у розпорядження земель у тому обсязі, в якому ці податки збираються територіальними фінансовими владами цих земель (місцеві доходи за ч. 1 ст. 107). Детальніше ці питання визначаються спеціальним федеральним законом [159].

У Німеччині за вимогами муніципалітетів у рамках конституційної реформи 2006 р. було введено положення (ст. 104а Конституції), відповідно до якого Федерації дозволяється наділяти муніципалітети новими завданнями/повноваженнями тільки в тому випадку, якщо на це одночасно виділяються відповідні фінансові кошти (принцип Коннекс). Аналогічні положення в даний час закріплені і в конституціях федеральних земель. Федерація та землі повинні враховувати при веденні свого бюджетного господарства вимоги щодо загального економічного господарства (ч. 2 ст. 109).

Відповідно до Конституції Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р. (з подальшими змінами) країна поділяється на області, що створюються як автономні утворення з власними повноваженнями та функціями відповідно до принципів, установлених в Конституції, а також провінції та комуни. Області користуються фінансовою автономією у формах і межах, визначених законами Республіки, які приводять її у відповідність фінансів держави, провінцій і комун. У розпорядження областей надходять місцеві податки та відрахування від державних податків, що визначаються в залежності від потреб у видатках, необхідних для виконання їхніх звичайних функцій (ст. 119). Області не мають право встановлювати мито на ввезення, вивезення чи транзит між областями (ч. 1 ст. 120) [104], а повноваження провінцій і комун у галузі бюджету та податків Конституція взагалі не визначає.

Поря з цим, Конституція Королівства Іспанії від 27 грудня 1978 р. містить розділ VII «Економіка та фінанси», що стосується державних фінансів і загальних питань, та розділ VIII «Про територіальну організацію держави». Держава у своїй територіальній організації включає муніципалітети провінції та автономні співтовариства, які користуються автономією при вирішенні своїх справ (ст. 137). Згідно зі ст. 142 Конституції місцеві фінанси мають бути достатніми для здійснення функцій, віднесених законом до відання відповідних місцевих корпорацій, для чого використовуються переважно власні податки та відрахування від податків держави й автономних співтовариств (ст. 142) [92].

При цьому невизначеними на конституційному рівні залишаються питання того, що саме належить до місцевих фінансів.

Автономні співтовариства користуються фінансовою автономією з метою свого розвитку та для здійснення своєї компетенції, дотримуючись принципу координації з Державним казначейством і солідарності всіх іспанців. Автономні співтовариства можуть діяти як представники чи співробітники держави при стягненні податків, управлінні ними та їх скасуванні відповідно до законів і статутів (ст. 156). Кошти автономних співтовариств складаються з:

- а) податків, що повністю або частково передаються державою; нарахувань на державні податки та інші участі в доходах держави;
- б) власних податків, мита й спеціальних обкладань;
- в) перерахувань із компенсаційного та міжтериторіального фонду й інших асигнувань із загального бюджету держави;
- г) прибутків від їхнього власного майна та доходів, що отримуються на основі приватного права;
- г) прибутків від кредитних операцій.

У жодному разі автономні співтовариства не можуть стягувати податкові платежі з майна, яке знаходиться поза його територією чи податки, що могли би перешкоджати вільному обігу товарів і послуг (ст. 157).

Водночас, Федеральна Конституція Швейцарської Конфедерації від 18 квітня 1999 р) у Розділі III містить главу 3 «Положення про фінанси». Згідно зі ст. 135 Конфедерація сприяє рівномірному розподілу фінансів між кантонами. Коли Конфедерація надає субсидії, то вона бере до уваги фінансові можливості кантонів і особливе розташування гірських районів. Кантони здійснюють оподаткування та стягування податків. Три десятих чистого збору того чи іншого прямого податку належить кантонам; як мінімум шоста частина суми, що належить кантонам, виділяється для міжкантонального рівномірного розподілу (ч. 4 ст. 128). Згідно зі ст. 129 Конфедерація встановлює принципи гармонізації прямих податків і комун; вона бере до уваги зусилля, що роблять

кантони у здійсненні гармонізації. Податкова гармонізація розповсюджується на узгодження податків, на предмет і розрахунків податків у часі, процедуру та кримінально-правові норми у податковій сфері. Встановлення шкали, розмірів і сум, що звільняються, зокрема, від оподаткування, не підлягає податковій гармонізації. Чимало питань, пов'язаних із місцевим оподаткуванням у Швейцарії врегульовано також на конституційному рівні. При цьому більшість статей необхідно розглядати у сукупності із відповідними пунктами перехідних положень, а також із спеціальними законами [94].

Конституція Японії (підписана 3 листопада 1946 р. і набрала чинності з травня 1947 р.) хоча і містить главу VII «Фінанси» та главу VIII «Місьцеве самоврядування», проте прямо не передбачає права органів місцевого самоврядування на власний бюджет тощо. Є лише вказівка у ст. 94 на те, що місцеві органи публічної влади мають право управляти своїм майном, вести справи та здійснювати адміністративне управління; вони можуть видавати свої постанови у межах закону [110]. У цьому питанні Конституція Японії дещо подібна до конституцій деяких країн Карибського регіону, зокрема, до Конституції Сент-Кітс і Невіс від 22 червня 1983 р. і Конституції Сент-Люсії від 20 грудня 1978 р. [105].

Слід зазначити, що одне з центральних місць у фінансовій системі будь-якої держави посідає бюджетна система, яка ґрунтується на економічних засадах і відповідних правових нормах, організаційно залежить від форми державного устрою. Так, для федеративних країн (наприклад, США, Німеччина, Канада, Швейцарія) характерною є трирівневий бюджетна система: федеральний (центральний) бюджет, бюджети суб'єктів федерації (бюджети штатів, регіональні бюджети тощо), місцеві бюджети. Поряд з цим, бюджетна система в унітарних країнах (наприклад, Італія, Франція, Україна, Японія) представлена двома рівнями бюджетів: державний і місцеві бюджети. У федеративних державах види місцевих бюджетів визначаються, як правило, у

федеральному законодавстві та законодавстві окремих суб'єктів федерації, а в унітарних – чітко визначаються на загальнодержавному рівні.

Існують країни, місцеві бюджети яких мають свої особливості. Зокрема, в Іспанії до місцевих бюджетів включаються також бюджети сумісних підприємств (так званих торговельних товариств), створених за участю держави.

Для країн з високим ступенем нерівності бюджетної забезпеченості характерним є доволі високий рівень централізації бюджетної системи. Проте у більшості країн світу бюджетні системи належать до децентралізованих, тобто місцеві бюджети складають окрему ланку бюджетної системи і не включаються до державного бюджету чи до місцевих (регіональних) бюджетів вищих рівнів. Загалом система місцевих бюджетів може включати різні види бюджетів, а саме:

- бюджети територіальних громад та інших органів місцевого самоврядування;
- бюджети державних утворень, які є суб'єктами федерації (бюджети земель у ФРН, штатів у США, суб'єктів федерацій у Російській Федерації).

Таким чином, видається, що система місцевих бюджетів – це сукупність самостійних місцевих бюджетів, які не включаються до складу державного (загального, центрального) бюджету. На відміну від радянських часів, коли місцеві бюджети були складовою державного бюджету, тим самим цілком нівелювалася самостійність місцевих бюджетів, сучасні місцеві місцеві бюджети відзначаються цивілізаційним підходом і переважно відповідають існуючим європейським і міжнародним стандартам у даній сфері.

Отже, основною ланкою фінансової основи місцевого самоврядування є місцеві бюджети, які формуються на території адміністративних одиниць, що, як правило, мають виборні (представницькі) та виконавчі органи влади. Формування кожного місцевого бюджету зумовлене необхідністю фінансового

забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, які у свою чергу, пов'язані з вирішенням питань місцевого значення.

На сьогодні місцеві бюджети у зарубіжних державах виконують, зокрема, такі основні функції:

1) функцію утворення місцевого фонду коштів (у процесі її реалізації відбувається мобілізація грошових коштів, розпис запланованих доходів і видатків з дотриманням положень бюджетної класифікації);

2) розподільну функцію, яка зумовлена тим, що у бюджетних правовідносинах беруть участь майже всі учасники суспільного виробництва, за допомогою бюджету кошти розподіляються між розпорядниками та отримувачами цих коштів;

3) функцію використання зібраних коштів на визначені завдання і мету, тобто відповідно до цільового призначення;

4) контрольну функцію за рухом бюджетних ресурсів – реалізується безпосередньо на всіх стадіях бюджетного процесу.

Крім цього, на наш погляд, місцеві бюджети відзначаються ще такими характеристиками:

– є віддзеркаленням фінансового стану і розвитку територіальної громади (місцевих жителів, які проживають на території відповідного органу місцевого самоврядування), оскільки порівняння доходів і видатків бюджету наочно демонструє загальні тенденції і проблеми цієї територіальної громади. Це дає підстави для визначення причин і пошуку засобів подолання фінансових проблем органів місцевого самоврядування;

– є показником фінансового потенціалу місцевих підприємств (наприклад, збільшення надходжень від податку з підприємств, які зараховуються до місцевих бюджетів, означає те, що підприємства є прибутковими).

Видаткові статті місцевих бюджетів в тій чи іншій країні переважно є доволі подібними. Як правило, за рахунок коштів місцевих бюджетів фінансуються видатки на утримання органів місцевого самоврядування,

місцевої поліції, програм місцевого значення тощо. При цьому, виявляються помітні відмінності у низці держав. Наприклад, у структурі видатків місцевих бюджетів в Італії (тут переважають місцеві публічні видатки на охорону здоров'я, а видатки на соціальний захист і освіту є значно нижчими) та Великобританії (тут дещо нижчі місцеві публічні видатки на охорону здоров'я та значно вищі видатки на освіту) [272; 281-282]. Такі показники відображають різні тенденції державної політики в окремих країнах і пріоритетах місцевого фінансування публічних потреб. Закономірними є відмінності у становленні конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування різних держав сучасного світу.

Окрім конституції, яка виступає основним законом відповідної держави, слід виокремити ще й спеціальне господарське, земельне, бюджетно-фінансове та інше законодавство, яке регулює питання матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування. Переважна більшість цих актів прийнята для розвитку відповідних конституційних норм. У деяких англосаксонських країнах правове регулювання означених питань і місцевого самоврядування в цілому здійснюється на рівні муніципальних хартій (наприклад, у США), які обмежують втручання штатів у місцеві справи. Звичайно, положення хартій мають відповідати нормам конституції та законів. Право на таку хартію є своєрідною гарантією для муніципалітетів на більшу самостійність у відносинах із органами влади штатів, більшу свободу у вирішенні справ місцевого значення, включаючи питання організації та функціонування владних органів, фінансів, власності, кадрової політики, відносин із населенням [12].

Практика зарубіжних країн, органи місцевого самоврядування яких мають у своїй власності майно, власні джерела доходів, свідчить про те, що навіть якщо цих джерел виявиться недостатньо для фінансування місцевих потреб, то вже сама наявність власної матеріальної та фінансової (економічної) основ гарантує зазначеним органам збереження їхньої самостійності. Це підтверджує той факт, що, як зазначалось вище, без належної матеріальної та

фінансової (економічної) основ місцевого самоврядування залишатиметься більше гучними деклараціями, ніж реальними формами реалізації задля вирішення питань місцевого значення .

Загалом вивчення досвіду конституційної регламентації місцевих фінансів у європейських, пострадянських та інших країнах здійснюється по-різному. Проте, очевидним є зростання уваги з боку законодавця до врегулювання фінансових питань на місцевому рівні, перш за все, на рівні конституцій і конституційних законів. У конституціях найбільшою мірою регламентовані переважно не всі аспекти фінансової (економічної, фінансово-економічної) основи місцевого самоврядування, а лише окремі з них. Наприклад, найбільше це стосується питань місцевого бюджету (бюджетного процесу), місцевих податків і зборів.

Провідне місце серед проблем функціонування органів місцевого самоврядування посідають питання забезпечення здійснення господарської діяльності на місцях, фінансування діяльності органів місцевого самоврядування тощо. Зауважимо, що в європейських країнах часто йдеться про «фінансову конституцію місцевого самоврядування», під якою розуміють конституційні положення, норми законодавства, які стосуються фінансової діяльності адміністративно-територіальних одиниць [224]. Такий досвід, на наш погляд, є корисним власне і для Української держави, зокрема, в умовах активного реформування матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування.

Таким чином, такі основи місцевого самоврядування, зазвичай, у переважній більшості держав складають:

1) муніципальна власність (Великобританія, США та багато інших держав) чи комунальна власність (Франція, Німеччина, Україна тощо), включаючи рухоме і нерухоме майно;

2) майно, що перебуває в державній власності та передане в управління органам місцевого самоврядування, а також відповідно до національного

законодавства інша власність, яка слугує задоволенню місцевих потреб населення;

3) земля, природні ресурси, що знаходяться на відповідній території, перебувають у власності територіальних громад;

4) доходи місцевих бюджетів;

5) інші фінансові ресурси органів місцевого самоврядування (інші місцеві фінанси);

Для забезпечення територіальних громад, їх органів і посадових осіб місцевого самоврядування належними умовами їх використання, а також збереження та збільшення у встановленому національним законодавством порядку, вони мають бути наділені не лише фінансовими та матеріальними ресурсами, а й необхідними повноваження у господарській, земельній, бюджетно-фінансовій та інших сферах. Саме ці повноваження слугують створенню і розвитку належної матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування конкретної держави.

Отже, повноцінне функціонування і розвиток системи місцевого самоврядування у більшості країн сучасного світу фактично неможливі за відсутності наступних умов:

– належної кількості матеріальних і фінансових ресурсів, які є конституційно гарантовані й необхідні для виконання своїх функцій територіальними громадами, їх органами та посадовими особами місцевого самоврядування;

– конституційно-правового регулювання і забезпечення реалізації компетенції органів і посадових осіб місцевого самоврядування (як правило, ці положення закріплюються в конституціях та спеціальних законах);

– державної політики щодо підтримки місцевого самоврядування через перерозподіл матеріальних і фінансових ресурсів, додаткові гарантії забезпечення організації та фінансування, успішні реформи у даній сфері тощо.

## Висновки до розділу 2

Фактично лише наприкінці ХХ століття світовим співтовариством було розроблено і прийнято систему міжнародно-правових стандартів у сфері місцевого самоврядування. На наше переконання, вони відображені в низці міжнародно-правових актів універсального та регіонального масштабів, загальнообов'язкового і рекомендаційного характеру. Значна увага при цьому приділяється питанням забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, їх складових елементів і відповідних механізмів реалізації, гарантування тощо.

Слід підкреслити визначальну роль і програмний характер Всесвітньої декларації місцевого самоврядування 1985 р., Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р., Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р., Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні та інших актів. Поряд з цим, важливими у напрямі правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування є також Європейська декларація прав міст і Європейська хартія міст 1992 р., Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні 1992 р., Хартію «Міста Європи на шляху сталого розвитку» (Ольборзька хартія) 1994 р., Європейська хартія участі молоді в муніципальному та регіональному житті 1992 р., Ванкуверська декларація (принципи) про населені пункти 1976 р., Стамбульська декларація з населених пунктів 1996 р., Афінська декларація про здорові міста 1998 р., Белфастська декларація про здорові міста «Сила дій на місцевому рівні» 2003 р., Загребська декларація про здорові міста «Питання здоров'я і рівності у випадку охорони здоров'я повинні бути відображені в усіх місцевих стратегіях» 2008 р., Лейпцизька хартія про сталий розвиток європейських міст 2007 р., Європейська хартія міст II «Маніфест нової урбаністики» 2008 р. і т.д. Вони є правовими стандартами та орієнтиром для розвитку місцевого самоврядування, місцевої

демократії, транскордонного економічного співробітництва територіальних громад та місцевої влади. Ці стандарти дозволяють гарантувати прогресивний розвиток місцевого самоврядування, децентралізації влади, застосування принципу субсидіарності та залучення інститутів громадянського суспільства, удосконалення нормативно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування.

В українській моделі місцевого самоврядування не відтворено принципи і норми, закладені в Європейську хартію місцевого самоврядування та інші згадані документи механічно, а адаптовано їх з урахуванням особливостей національного законодавства, місцевих традицій і звичаїв. Загалом систему джерел конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні становлять: 1) міжнародно-правові акти, які є частиною національного законодавства України, визначають стандарти у сфері місцевого самоврядування, його принципи та основи, включаючи матеріальну та фінансову основи; пріоритети і напрями співробітництва з територіальними громадами, органами місцевого самоврядування інших держав, міжнародними організаціями тощо; 2) Конституція України, закони України (насамперед, «Про місцеве самоврядування в Україні» та низка інших), включаючи кодифіковані акти (Земельний кодекс України, Цивільний кодекс України, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Водний кодекс України, Кодекс України про надра й ін.), що регламентують порядок формування та реалізації матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування; організацію та діяльність системи місцевого самоврядування, правовий статус органів і посадових осіб місцевого самоврядування задля вирішення питань місцевого значення; 3) підзаконні нормативно-правові акти, до яких належать укази та розпорядження Президента України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади у вигляді наказів, інструкцій і т.д., що конкретизують діяльність органів місцевого

самоврядування при формуванні матеріальних і фінансових, інших ресурсів, їх використанні, розпорядженні, управлінні, охороні; 4) правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, особливу групу при цьому складають статути територіальних громад як своєрідні «місцеві (муніципальні) конституції»; 5) рішення Конституційного Суду України, судова практика. Безумовно, з-поміж додаткових джерел конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні можна відзначити правову доктрину, правові звичаї, правові традиції тощо.

Водночас, здійснено багатосторонній аналіз конституційно-правового регулювання матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування у зарубіжних країнах, зокрема, переважно європейських державах, а також Японії, США, Канади та ін. На цій основі виокремлено тенденції та специфіку конституційно-правового регулювання матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в європейських країнах: по-перше, у Франції, Латвії, Німеччині, Данії, Швеції, Мальті, Кіпрі, Великобританії, Ірландії прямо не закріплено на конституційному рівні матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування; по-друге, у конституціях Австрії, Болгарії, Литви, Польщі чітко регламентовано на конституційному рівні матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування, поряд з іншими основами місцевого самоврядування відповідно до існуючих міжнародно-правових стандартів, а також державні та інші гарантії матеріального та фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Спостерігається відсилання до спеціальних законів про місцеве самоврядування, про місцеві бюджети, місцеві фінанси та податки, інші питання, які деталізують відповідні конституційні положення у даній сфері. Видається доцільним виокремити у даному випадку нові конституції зарубіжних держав, які ухвалені після прийняття Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування, а на європейському континенті – ще й після прийняття Європейської хартії про місцеве самоврядування 1985 р., що узгоджуються з принципами і положеннями згаданих міжнародних актів.

У будь-якому випадку, міжгалузевим характером відзначаються правові інститути матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, розглядається в системі конституційного, муніципального, земельного, фінансового, цивільного, господарського та інших галузей права і законодавства.

На наше переконання, до основних критеріїв, за якими оцінюється ефективність конституційно-правового забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування, слід віднести: результативність, своєчасність, послідовність, системність, практичність і відповідність сучасним потребам територіальних громад, їх членів у забезпеченні життєдіяльності, якість отриманих послуг тощо.

### РОЗДІЛ 3.

## УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО - ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ ТА ФІНАНСОВОЇ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 3.1. Удосконалення конституційно-правового регулювання матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування

Проблематика удосконалення конституційно-правового забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування в Україні в контексті зміцнення місцевого самоврядування і розвитку самостійності даної підсистеми публічної влади не втрачає своєї актуальності вже протягом тривалого періоду часу. На наш погляд, ефективність конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування визначається реальними результатами, досягнутими в ході застосування чинних нормативно-правових актів, діяльності спеціально уповноважених інституцій, їх форм і методів роботи, дієвістю і доцільністю передбачених процедур, інших інструментів вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальних громад, місцевих жителів. Для досягнення бажаних результатів сучасні держави, включаючи Україну, мають значний обсяг влади, що тим самим дозволяє вдаватись до різноманітних заходів правового, організаційного та іншого характеру.

Ми вже підкреслювали, що розбудова повноцінної системи місцевого самоврядування неможлива без його належного конституційно-правового забезпечення. Водночас, на цьому шляху очевидні наявні проблеми, що не лише посилює актуальність нашого дослідження, а й зумовлює з'ясування причин таких проблем та пошуку ефективних способів їх вирішення.

З огляду на ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування визначено якісно нові принципи організації та функціонування системи місцевого самоврядування в Україні, порівняно з попереднім історичним

етапом, що характеризувався радянською моделлю місцевого самоврядування, заснованою на ієрархічній системі рад. Така централізована система управління з проголошенням незалежності України продемонструвала свою неефективність і корумпованість, тому одним з пріоритетів у процесі розробки Конституції України стало питання забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування, відповідних гарантій територіальним громадам в Україні.

Разом з тим, попри те, що в Україні прийнято численні нормативно-правові акти, що регламентують організацію та функціонування системи місцевого самоврядування в Україні загалом, матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування зокрема, постає чимало питань стосовно стану системи місцевого самоврядування в Україні, відповідність Конституції та іншим нормативно-правовим актам України, потребам та інтересам людини і територіальної громади діяльності місцевих органів публічної влади, а також наявності необхідних матеріальних і фінансових ресурсів задля вирішення питань місцевого значення, контролю за їх використанням тощо.

З огляду на здійснений у попередніх розділах аналіз конституційно-правового регулювання матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, відповідні узагальнення, на наш погляд, варто звернути увагу на наступні аспекти.

Насамперед, йдеться про конституційне визначення поняття місцевого самоврядування як «права територіальної громади... самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України» (ч. 1 ст. 140 Основного Закону України [106]). Але наявність тільки права без інших важливих механізмів видається доволі обмеженим у контексті розгляду комплексної і системної категорії конституційно-правового забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування, недостатнім для реалізації принципу самостійності місцевого самоврядування. До тогож, як зазначалось, що у Європейській хартії місцевого самоврядування викладено

більш ширше визначення згаданого феномену. Так, місцеве самоврядування трактується як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. [68]. Ці функції без достатніх основ місцевого самоврядування, включаючи матеріальну та фінансову основи, виконати практично неможливо.

Розуміння місцевого самоврядування лише як права, що не забезпечує його реалізацію, можна розглядати до певної міри декларативно, тим самим юридично обґрунтовуючи існування територіальних громад, які не завжди матимуть реальну самостійність і спроможність для вирішення питань місцевого значення, першочергових потреб життєзабезпечення. За результатами реформ, насамперед, економічних, в останні десятиліття ми спостерігаємо, що більшість територіальних громад були позбавлені власності, фінансів та кадрового потенціалу, тобто основних ресурсів для здійснення покладених завдань і функцій. Наслідком цього стало існування великої кількості територіальних громад, які є матеріально та фінансово неспроможними їх виконувати, потребують значної державної підтримки і т.д.. Закономірними у даному контексті є позиції, згідно з якими пояснюється наявність неспроможних громад через відсутність у Конституції України чіткої норми, у якій закріплена була б вимога про можливість створення територіальної громади лише за умови, коли її органи здатні виконувати передбачені функції, надавати мінімальний обсяг публічних послуг. Безумовно, вимога спроможності відповідає ст. 3 та іншим положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. [68].

На нашу думку, удосконалення конституційно-правового регулювання матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування потрібно починати із з'ясування природи правосуб'єктності територіальної громади і відповідної законодавчої регламентації. Це питання залишається дискусійним і проблемним з огляду на складність і багатогранність даного явища, значну

суперчливість національного конституційно-правового регулювання територіальної громади.

У «Великій українській юридичній енциклопедії» зазначається, що правосуб'єктність – здатність особи бути суб'єктом права, учасником правових відносин. Вона визначає становище особи в суспільстві, виступає умовою та гарантією стабільності її правового статусу. Стосовно юридичних осіб – це правоздатність і дієздатність державних і недержавних організацій: державних органів, підприємств і установ, громадських об'єднань, господарських товариств (корпорацій), комерційних організацій, підприємств, релігійних організацій та ін. У державних і громадських органів та організацій – суб'єктів права зазвичай немає розриву між правоздатністю і дієздатністю [35; 39; 54].

В.М. Шкабаро, досліджуючи конституційно-правовий статус міста в Україні, вважає, що «правосуб'єктність міста – це сукупність юридичних можливостей міста в особі територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування бути учасником правовідносин, які виникають у процесі виконання ним своїх функцій у межах Конституції, законів України та статуту територіальної громади. Вона реалізується безпосередньо територіальною громадою й органами місцевого самоврядування у місті» [264, с. 16].

Територіальна громада становить сукупність місцевих жителів, які є одночасно індивідуальними суб'єктами (асоційованим членом територіальної громади) і єдиним колективним публічним суб'єктом місцевих правовідносин (територіальною громадою), які забезпечують життєдіяльність даної громади, шляхом формування органів влади задля управління територіальною громадою, ведення соціальної, фінансово-економічної, господарської діяльності як суб'єкта публічного права (господарська діяльність комунальних підприємств). Поряд з цим підприємницькою, іншою господарською діяльністю мають право займатись окремі жителі, які проживають, працюють на території даної громади, відповідно сплачують встановлені законодавством податки.

Для територіальної громади правосуб'єктність – це можливість бути суб'єктом права, учасником тих чи інших правовідносин згідно з міжнародними договорами України, Конституцією України, законами України, іншими актами, включаючи статути територіальних громад.

Погоджуємось з твердженням, що правосуб'єктність слід розглядати як один із структурних елементів муніципально-правового статусу територіальної громади, що також включає ще й принципи; права, обов'язки та законні інтереси; гарантії; муніципально-правову та інші види юридичної відповідальності. З-поміж специфічних рис правосуб'єктності територіальної громади сучасні дослідники, зокрема, А. Шевченко звертає увагу на такі:

- це один з елементів муніципально-правового статусу територіальних громад;
- сукупність правоздатності, дієздатності та деліктоздатності;
- виникає з моменту появи тієї чи іншої територіальної громади;
- реалізується як безпосередньо, так і через утворені органи місцевого самоврядування, у широкому колі правовідносин (муніципальних, конституційних, цивільних, земельних, адміністративних, фінансових, податкових, інформаційних, господарських, екологічних) та ін. [258; 262].

Видається доцільним, на наше переконання, все ж таки зауважити, що такий феномен як територіальна громада зумовлення можливість виокремлення не лише муніципально-правового статусу, а й конституційно-правового та інших галузевих статусів територіальної громади. Її правосуб'єктність залежить, насамперед, від обсягу повноважень, встановлених Конституцією України, законами та іншими правовими актами, включаючи статут територіальної громади.

Закономірним є висновок, що територіальна громада наділена такими різновидами правосуб'єктності:

- 1) загальна правосуб'єктність,
- 2) галузева правосуб'єктність,

### 3) спеціальна правосуб'єктність.

Розглядаючи правосуб'єктність територіальної громади як публічно-правового територіального утворення, не можна не згадати про правосуб'єктність його членів, а саме місцевих жителів, які своєю повсякденною діяльністю забезпечують правоздатність, дієздатність і деліктоздатність територіальної громади як суб'єкта публічного права. До того ж відповідно до ст. 5 Конституції України є єдиним джерелом влади, яку здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Наприклад, обрані місцевими жителями представницькі органи місцевого самоврядування затверджують статuti територіальних громад, які безпосередньо члени цих громад мають право розробляти, обговорювати тощо.

Взагалі питання колективної та індивідуальної правосуб'єктності, багато пов'язаних інших питань у даному напрямі, слід визнати, що недостатньо досліджені у вітчизняній юридичній науці. Це потребує привернення уваги не лише учених-правознавців (конституціоналістів, муніципалістів і т.д.), а й представників інших галузей сучасної науки.

У вищезгаданій нормі Конституції України, а саме у статті 140 визначено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [106]. Оскільки місцеве самоврядування є правом 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, можна зробити висновок, що територіальна громада може бути юридичною особою публічного права. Тобто з одного боку бути юридичною особою, яка, з одного боку, наділена публічно-владними повноваженнями, а іншого боку є господарюючим суб'єктом, який вирішує питання життєдіяльності територіальної громади, та вирішує питання місцевого

значення. Це власне відмінні риси юридичної особою публічного права, які відрізняють її від юридичної особи приватного права.

Сучасні вчені також дотримуються схожих позицій, наприклад, П. Астафічев зазначає, що з точки зору теорії муніципального права, під державним утворенням найлогічніше розуміти юридичну особу публічного права, що володіє правосуб'єктністю і, отже, певним юридичним статусом [8, с. 101]. М. Постовий підкреслює, що юридичною особою визнається муніципальне утворення (соціально-територіальне, спільнота жителів), яке має муніципальну власність, місцевий бюджет, органи місцевого самоврядування, може набувати і здійснювати через органи місцевого самоврядування майнові права; нести за своїми зобов'язаннями відповідальність своїм майном; мати обов'язки; виступати позивачем і відповідачем в суді [174, с. 141].

Згаданий автор, розглядаючи ознаки муніципального утворення як юридичної особи (територіальної громади), приходять до висновку, що не всі ознаки господарюючого суб'єкта збігаються з ознаками територіальної організації, якою є муніципальне утворення. Муніципальне утворення, на його думку, є суб'єктом і публічного, і приватного права, оскільки метод правового регулювання муніципального права поєднує елементи диспозитивності та імперативності [174-175].

Таким чином, правосуб'єктність територіальної громади пов'язана як з її публічно-правовим статусом, так і з приватно-правовим статусом. Територіальна громада може розглядатися як територіальна організація з ознаками юридичної особи публічного права. Однак даний статус потребує належної законодавчої регламентації на національному рівні.

Вивчення зарубіжних і вітчизняних джерел демонструє суттєве розширення переліку питань місцевого значення, з'явилися нові функції, що передбачають участь територіальних громад в якості публічних "територіальних корпорацій" в міжнародній торгівлі та міжнародному розподілі праці. Ці зміни призвели до необхідності в розробці та розвитку відповідної

юридичної конструкції для визначення статусу цих нових суб'єктів права як всередині території держави, так і зовні.

Сучасні територіальні громади (насамперед, на прикладі міст) вже соціальні, самоорганізуються, вони володіють й іншими якостями, впливаючи на формування нових підходів до розуміння конструкції «юридична особа». Раніше набули поширення дві концепції, що стосуються одного питання – на що мають витрачатися суспільні ресурси міста – так звані «місто-підприємець» і «місто-двірник». За першою з них територіальна громада використовує фінансові та інші ресурси саме як підприємець, вкладаючи їх в комерційну сферу, аргументуючи можливістю «заробити» додаткові кошти до міського бюджету і спрямувати їх на поліпшення життя городян. В Україні, як і закордоном, чимало підприємницьких проєктів виявлялись ризикованими і збитковими для громад, але дуже прибутковими для “потрібних компаній”. Головна ідея концепції "місто - двірник" в тому що основна функція міста – задоволенні суспільних потреб, тому місто витрачає бюджетні та інші ресурси, які формуються за рахунок податкових надходжень і трансфертів з центрального бюджету, на створення сприятливого, оптимального середовища проживання жителів територіальних громад, для забезпечення ведення ними господарської діяльності. Дана концепція привела до появи в містах органів місцевого самоврядування, які підмінили собою територіальні громади, жителів громад і їх волю на свою волю, використовували ресурси часто у своїх приватних інтересах [142].

Водночас згадані концепції містять чимало ризиків, зокрема, корупційні та інші, вони вже не зовсім відповідають сучасним вимогам і тенденціям. Вже давно виникла нагальна потреба в юридичних особах, які будуть утворюватися жителями (громадяни, жителі громад). Жителі повинні розробляти стратегію розвитку територіальної та втілювати її в життя громади шляхом безпосереднього контролю управління діяльністю цієї юридичної особи.

Базові питання, які повинна вирішувати ця юридична особа зводяться до наступних:

забезпечення життєдіяльності громади (економічна, соціальна, культурна та інші функції);

гарантування особистої і колективної безпеки;

вкладання ресурсів у перспективні інноваційні проекти,

брати участь в міжнародній співпраці, міжнародній торгівлі тощо.

Для цього територіальні громади потребують належного статусу і реальних можливостей, встановлених на законодавчому рівні і забезпечених інституційно. Тобто йдеться про юридичну особу публічного права.

Конструкція «юридична особа публічного права» (публічна юридична особа) має франкомовну природу, її теорія, з точки зору деяких учених, стоїть на «трьох китах»: 1) юридичні особи публічного права, 2) публічні служби, 3) адміністративна юстиція [236, с. 137-138]. У французькому праві до юридичних осіб публічного права належать: держава, територіальні утворення, громадські установи. Загалом варті увазі при удосконаленні матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні закономірності конституційно-правового регулювання статусу територіальних колективів у країнах Європи, що ґрунтуються на наукових концепціях:

- за французьким адміністративним правом місцеві або територіальні колективи – юридичні особи публічного права, вони мають компетенцію щодо управління місцевими справами, використовуючи для цього обрані органи [299, с. 61]. У якості аналогу терміну «юридична особа публічного права» іноді тут використовується «адміністративна юридична особа» [283];

- у Франції на конституційному рівні територіальні колективи визнані юридичними особами публічного права. Відповідно до поправки Конституції Франції 1958 р. від 2003 р. встановлено, що регіони, департаменти та комуни є територіальними колективами і обирають свої регіональні та муніципальні органи місцевого самоврядування [107];

- у Конституції Іспанії ст. 141 встановлено, що провінція є місцевим утворенням, яке користується правами юридичної особи [92];
- в австрійському Конституційному законі в ч. 3 та 4 ст. 20 і ч. 1 ст. 23 громади згадані як корпорації публічного права [298];
- у німецькій доктрині носіями публічної влади та управління є держава (федерація і землі), корпорації, установи та фонди публічного права, які виступають як юридичні особи публічного права;
- визнаються юридичні особи як приватного, так і публічного права Європейським Союзом. При цьому вказується на необхідність обмеження владних повноваження місцевого самоврядування та дії їх локальних нормативно-правових документів (локальне законодавство) стосовно юридичних осіб публічного права.

Територіальний колектив як юридична особа публічного права (територіальний публічний колектив) має три складові частини:

– територіальний фактор – територія адміністративно-територіальної одиниці, у межах якої здійснюється самоорганізація жителів і організація спільної життєдіяльності, також цією територією обмежені владні повноваження місцевого самоврядування та дії їх локальних правових актів. Тобто це владарюючий територіальний колектив (суб'єкт) у межах визначеної території, володіє, користується і розпоряджається своєю власністю.

Як відомо, доктрина економічного мейнстріму пропонує передавати власність громад приватному власнику як більш ефективному, зокрема, в тимчасове або постійне користування фізичним або юридичним особам, укладати інші угоди, здійснювати приватизацію комунальної власності відповідно до закону. Але останні події (кризи, пандемії) в Україні та світі істотно підірвали обґрунтованість цих ідей., оскільки приватний бізнес, використовуючи своє монопольне становище, попит на засоби безпеки та ліки, переслідуючи свої інтереси в супереч інтересам місцевих жителів вдається до системних зловживань задля отримання надприбутків. Тому перед громадами

з'явилися нові завдання, нові горизонти розвитку, які вони як корпорації жителів громад, які вирішують питання виживання громад, яке є одним з питань місцевого значення. Для реалізації цих завдань вкрай важливим є використання потенціалу конституційно гарантованих матеріальної і фінансової, інших основ місцевого самоврядування;

– публічний характер територіального колективу зумовлений його правовою природою, що реалізується шляхом організації та забезпечення сталого постійного спільного проживання мешканців на певній території, . Територіальні колективи наділені правом: а) прийняття владних рішень (уповноваженими органами, виборцями через інститути безпосередньої демократії); б) створення владних структур; в) створення територіальним колективом юридичної особи, яка набуває владний характер і діє від його імені задля вирішення питань, що становлять місцевий публічний інтерес; г) за необхідності використання примусу у встановленому порядку;

– участь (членство) в публічному територіальному колективі. Так, член територіального колективу – це його житель, який постійно проживає на відповідній території. Даний колектив веде реєстр жителів – виборців, а також до жителів належать особи, які постійно проживають на території громади, включаючи осіб без громадянства та іноземців. У законодавстві України запроваджено термін «громадськість» – одна чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, зареєстровані на території, на яку поширюється дія документа стратегічного планування (ст. 1 Закону України "Про стратегічну екологічну оцінку") [178]. За участі громадськості відбуваються громадські слухання, загальні збори жителів тощо. Водночас постає питання про результативність такої участі, а не формальний її характер, зокрема, у таких питаннях як будівництво, екологія, соціальна сфера і т.д.

Слід підкреслити, що виключно комплексно ці складові визначають сутність територіального колективу як юридичної особи публічного права,

тільки система всіх складових забезпечує синергію територіального колективу публічного права. Категорія «юридична особа публічного права» передбачена в українському законодавстві, насамперед, у Цивільному кодексі України. Так, за ст. 81 «Юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права». Відповідно до ст. 92 «юридична особа набуває цивільних прав та обов'язків і здійснює їх через свої органи, які діють відповідно до установчих документів та закону». [255] До того ж, юридичним особам публічного права притаманні класичні ознаки юридичної особи приватного права: 1) організаційна відособленість; 2) право діяти від власного імені через свої органи; 3) наявність власного майна; 4) здатність бути позивачем і відповідачем в суді.

Таким чином, територіальна громада відповідає кваліфікації юридичної особи публічного права, проте у даному контексті більше залишається запитань, ніж відповідей. Законодавча регламентація такого виду юридичної особи в цивільному законодавстві України призвела до певних негативних наслідків. Йдеться, зокрема, про те, що юридичні особи публічного права повинні здійснювати свою діяльність в інтересах всього суспільства і держави, їх частини – територіальної громади, а не в інтересах деяких осіб. Особливістю територіальної громади як юридичної особи публічного права є її неоднозначний правовий статус: з одного боку – це суб'єкт публічного права, наділений публічно-владними повноваженнями, а з іншого боку – це суб'єкт господарювання, основним завданням якого є забезпечення життєдіяльності територіальної громади, вирішення інших питань місцевого значення. Особливої актуальності й гостроти це завдання набуло в умовах економічної кризи і пандемії. Також розгляд органів місцевого самоврядування як самостійних юридичних осіб, що на нашу думку, створює підґрунтя для корупції та ускладнює можливості жителів територіальної громади контролювати відповідні органи та посадових осіб, брати участь в управлінні територіальною громадою.

Як відомо, конструкція «юридична особа публічного права» вже набула поширення в Україні, Грузії, Молдові, прибалтійських та інших державах. При цьому при удосконаленні законодавства України у даній сфері варто звернутись, наприклад, до практики Грузії, де відповідно до спеціального закону "Про юридичну особу публічного права" до юридичних осіб публічного права належать не тільки державні органи, але і, наприклад, вищі навчальні заклади, політичні партії, релігійні об'єднання і т.д. [210].

Відповідно до ст. 81 Цивільного кодексу України передбачено, що для створення юридичної особи її учасники (засновники) розробляють установчі документи, які викладаються письмово і підписуються всіма учасниками (засновниками), якщо законом не встановлено інший порядок їх затвердження [255]. З огляду на предмет нашого дослідження, слід уточнити, що у даному випадку йдеться про необхідність створення та прийняття членами (засновниками) територіальної громади її статуту.

На нашу думку, наступним кроком реформи місцевого самоврядування має бути удосконалення статутного регулювання, зокрема, в частині гарантування правового статусу територіальної громади юридичної особи публічного права та ін. Статуту відводиться особливе місце серед джерел конституційного, муніципального, адміністративного та інших галузей права і законодавства України. Статут територіальної громади є локальним правовим актом, застосовується на всій її території, відображає місцеві традиції і звичаї, специфіку життєдіяльності конкретної громади. Однак на сьогодні значно суперечливе статутне регулювання, відзначається певна публічно-правова еkleктика у данному напрямі. Тому погоджуємось з висловленими пропозиціями щодо вдосконалення механізмів статутної правотворчості, зокрема, в частині визначення їх основних принципів, сфер правового регулювання, суб'єктів правотворчості та процедур розмежування, а також щодо необхідності прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», внесення змін і доповнень до Законів України «Про міжнародні договори

України», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про транскордонне співробітництво», «Про місцеве самоврядування» і т.д. [46].

Інша проблема полягає у тому, що реформи місцевого самоврядування часто порушують конституційні права територіальних громад та її жителів, тому значущість конституційного судочинства має ключове значення в забезпеченні прав членів територіальних громад, захисті законних інтересів територіальних громад, місцевого самоврядування. Особливо це стосується матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування, без яких місцеве самоврядування фактично позбавляється реальних можливостей життєзабезпечення. Як зазначалось, деякі реформи місцевого самоврядування стосуються питань приватизації комунальної власності, а це ускладнює виконання покладених функцій і завдань на територіальні громади, їх органи. Також значне підвищення місцевих податків збільшує залежність місцевого самоврядування від державного бюджету, тому важливими є судові гарантії і відповідний судовий захист прав територіальних громад та місцевого самоврядування.

На наш погляд, насамперед, звернемо увагу на роль і значення у цьому напрямі Конституційного Суду України. Як відомо, Законом України «Про Конституційний Суд України» передбачено у ст. 50, що формами звернення до Конституційного Суду України (Суду) є конституційне подання, конституційне звернення, конституційна скарга. Суб'єктами права на конституційне подання є: Президент України, щонайменше сорок п'ять народних депутатів України, Верховний Суд, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим (ст. 52), суб'єктами права на конституційне звернення є: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, щонайменше сорок п'ять народних депутатів України (ст. 54). Нарешті, суб'єктом права на конституційну скаргу є особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон

України (його окремі положення) суперечить Конституції України, при цьому до таких не належать юридичні особи публічного права (ст. 56) [189].

Таким чином, з-поміж суб'єктів звернень до Суду територіальні громади, органи місцевого самоврядування або їх посадові особи не вказані ні за Конституцією України, ні за згаданим законом. Але це орган конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України. Тому видається, що законодавцем значно обмежено у даному контексті потенційні можливості місцевого самоврядування, насамперед, територіальних громад та їх органів.

Неможливість подачі звернень до Конституційного Суду України та складності при подачі конституційної скарги окремими особами привели до того, що територіальні громади фактично опинилися поза правовим полем вирішення своїх справ на конституційному рівні. На практиці виникла парадоксальна ситуація, коли у органів державної влади у даному аспекті набагато більше повноважень, що стосуються питань місцевого самоврядування і територіальних громад, їх реформування, вирішення питань місцевого значення.

Видається, що відсутність реальних можливостей звернення до Конституційного Суду України перешкоджає подальшому розвитку місцевого самоврядування в Україні, призвело до посилення державницьких засад місцевого самоврядування і централізації влади в державі. На нашу думку, виходячи з наведених вище обставин, необхідно надати право територіальним громадам а саме: визначеній кількості жителів територіальної громади безпосередньо або територіальній громаді як юридичній особі публічного права через свої органи місцевого самоврядування звертатись за конституційними поданнями до Конституційного Суду України з метою: визнання акта (його

окремих положень) неконституційним; офіційного тлумачення Конституції України, вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність). Тим самим такі можливості сприятимуть забезпеченню реалізації і захисту конституційних прав та свобод жителів територіальної громади, а також прав територіальної громади як юридичної особи публічного права. Такі положення будуть суттєвим вкладом в гарантування прав місцевого самоврядування, зміцнення основ місцевого самоврядування, а також розвиток сильних та самодостатніх територіальних громад.

Звичайно, дані пропозиції вимагатимуть внесення змін і доповнень до Конституції України. Перш за все, йдеться про нову редакцію останнього абзацу статті 150 Конституції України у наступному вигляді: «Питання, передбачені пунктами 1, 2 частини першої цієї статті, розглядаються за конституційними поданнями: Президента України; щонайменше сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим і територіальних громад безпосередньо або їх органів місцевого самоврядування, які представляють щонайменше 100 тис. жителів, якщо ці питання відносяться до питань місцевого значення».

У свою чергу, це зумовить подальші зміни і доповнення до Закону України «Про Конституційний Суд України», Регламенту Конституційного Суду України тощо. Загалом такі рішення допоможуть усунути існуючі правові обмеження прав територіальних громад, їх органів у чинному законодавстві. Тим самим йдеться про розширення механізмів конституційного захисту, процедур та інструментів, пов'язаних з конституційно-правовим забезпеченням місцевого самоврядування.

### **3.2. Забезпечення матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні**

Питання забезпечення матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування переросло з наукового дискурсу в практичну необхідність. Термін «забезпечення» має досить широке значення і трактується як надання (постачання) чогось кимось у достатній кількості, створення усіх необхідних умов для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти когось, що-небудь [225, с. 273]. Таким чином, належне забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, його самостійності не може існувати та гарантуватись без достатньої кількості матеріальних та фінансових ресурсів, без створення усіх необхідних умов для територіальних громад і загалом системи місцевого самоврядування у процесі виконання покладених завдань і функцій. Це передбачає наявність комплексу базових принципів, методів і форм реалізації законодавчо встановлених повноважень, а також системи відповідних гарантій.

На думку А. Мордовець, забезпечення матеріальних та фінансових основ не можна обмежувати лише системою правових гарантій, воно повинно доповнюватися системою чітких організаційних умов, що дають можливість користуватися правами, надійно їх захищати [144, с. 110]. Під організаційними умовами автор вважає створення територіальними громадами (жителями) органів місцевого самоврядування, вибір організаційної структури та наділення місцевого самоврядування правами, достатніми для ефективного використання матеріальних та фінансових ресурсів територіальної громади задля забезпечення життєдіяльності населення підвідомчої їм території, задоволення поточних потреб місцевого населення та стратегічного розвитку територіальних громад.

У контексті забезпечення прав і свобод людини і громадянина найбільш поширеним у юридичній науці є підхід, за яким дана категорія структурно

включає такі складові елементи: 1) утвердження, 2) регулювання; 3) створення умов; 4) реалізація, 5) охорона, 6) захист; 7) відновлення або сприяння відновленню порушених прав і свобод. За аналогією можна підійти і до визначення сутності і структурних характеристик конституційно-правового забезпечення матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування, забезпечення матеріально-фінансової самостійності. Попри це, варто згадати і життєзабезпечення територіальних громад, забезпечення виконання повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечення господарської та іншої діяльності громад, забезпечення прав і свобод людини і громадянина на локальному рівні, забезпечення місцевого самоврядування як права територіальної громади, забезпечення децентралізації влади тощо.

Водночас, згадані категорії мають чимало відмінностей та власних особливостей, не дивлячись на об'єднуючу основу – забезпечення, що переважно трактується як система заходів та матеріальних, інших засобів до існування. Зокрема, конституційно-правове забезпечення матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування, забезпечення матеріальної та фінансової самостійності так само є багатограними категоріями, іноді їх навіть ототожнюють. Проте розкриття поняття і специфіки складових матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування у першому розділі дослідження, особливостей їх міжнародно-правового і національного регулювання у другому розділі дозволяє певні проблемні аспекти у даному контексті.

Конституція України та інші нормативно-правові акти, як зазначалось вище, регламентують засади, концепти та положення загального характеру, що конкретизуються у різних галузевих та локальних правових актах України. При цьому важливим є не лише регулювання, а й належна реалізація законодавчо регламентованих досліджуваних матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування. Як відомо, йдеться про такі основні форми реалізації як: використання, виконання, дотримання та застосування. Вони спрямовані на

фактичне втілення законодавчо встановлених положень у практичну площину задля вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальних громад і місцевих жителів.

Запропоноване нами визначення конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування у широкому значенні як категорії комплексного характеру зумовлює акцентувати увагу дослідників на сукупність заходів і засобів, багатоаспектну діяльність, спрямовану регламентацію і реалізацію даних основ, їх складових, організаційно-правового та інституційного механізмів тощо. Аналіз нормативно-правових актів України у даній сфері дозволяє стверджувати про поступальний розвиток у цілому законодавчої бази, покликаної забезпечити матеріальну та фінансову самостійність місцевого самоврядування. Йдеться про державно-правове регулювання умов життєдіяльності територіальних громад, необхідних матеріальних і фінансових ресурсів для вирішення питань місцевого значення, законодавчого закріплення джерел надходження таких ресурсів, виконання покладених функцій і завдань безпосередньо і через органи місцевого самоврядування, захисту прав територіальних громад тощо.

Тобто в Україні де-юре закріплено підстави, заходи і засоби, що гарантують життєдіяльність територіальних громад, системи місцевого самоврядування, а саме:

1) на законодавчому рівні закріплено правовий статус територіальних громад, що здійснюють місцеве самоврядування у порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, самостійно вирішують питання місцевого значення;

2) у власності територіальної громади села, селища, міста є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, що становлять матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування;

3) визначені джерела надходжень матеріальних та фінансових ресурсів до місцевих бюджетів, передбачено бюджетне регулювання шляхом вирівнювання доходної частини бюджетів за рахунок дотацій, фінансування місцевих та державних програм на місцевому рівні, за рахунок субсидій, фінансування делегованих повноважень шляхом надання субвенцій;

4) створення інституційного механізму, відповідної організаційної структури для управління територією, матеріальними та фінансовими ресурсами тощо.

Важливим є конституційне гарантування матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, відповідної участі держави у формуванні доходів місцевого самоврядування, компенсації витрат органів місцевого самоврядування у встановлених випадках тощо [106]. Проте де-факто постає значна кількість проблем на шляху реалізації конституційних та інших законодавчих положень у даному напрямі. Також, на наш погляд, слід привернути увагу до відповідності національного законодавства існуючим міжнародно-правовим зобов'язанням, що стосуються матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування.

Так, згідно зі ст. 7 Європейської хартії місцевого самоврядування, де закріплено, що умови діяльності місцевих обраних представників повинні забезпечувати вільне виконання ними своїх функцій. Вони повинні передбачати відповідне фінансове відшкодування витрат, що виникають при відповідній діяльності, а також, у разі необхідності, відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення. А ст. 9 Хартії регламентовано фінансові ресурси органів місцевого самоврядування, зокрема, їх обсяг відповідає повноваженням, передбаченим конституцією або законом (ч.2). У даному випадку слід акцентувати на неналежній імплементації даних стандартів у національне законодавство України і відповідну правозастосовну практику. Також це стосується пп. 6–8 ст.9 Хартії в частині того, що з органами місцевого самоврядування повинні

належним чином проводитись консультації про порядок передачі їм перерозподілених ресурсів... Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції. А для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону [68].

Видається необхідним задля всебічного розгляду стану відповідності національного законодавства України і практики реалізації цих міжнародно-правових стандартів підготувати окремі дослідження, з огляду на неможливість у рамках даної роботи висвітлити усі згадані проблемні аспекти.

Закономірним у даному контексті, що процеси становлення місцевого самоврядування України, його матеріальної та фінансової основ супроводжується численними і тривалими реформами у даній сфері. Особливо варто відзначити реформу децентралізації влади, одними з головних цілей якої було забезпечення спроможності місцевого самоврядування, його матеріально-фінансової самостійності, побудова ефективної територіальної організації влади в Україні.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333 від 1.04.2014 р. схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка спрямована на створення належних матеріальних, фінансових, організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Тут передбачено :

- дотримання уніфікованих стандартів надання публічних послуг, що дає можливість обчислення обсягу дотації вирівнювання місцевих бюджетів;
- з метою ефективного надання державних трансфертів утворюються безпосередні зв'язки державного бюджету та кожного місцевого бюджету;
- визначення податків та зборів, тобто фінансової основи місцевого самоврядування для фінансового забезпечення власних повноважень, які

пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці та ін. [207]

Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р., передбачено створення належних організаційних умов і достатніх матеріальних та фінансових ресурсів для зміцнення економічної бази розвитку територіальних громад, здійснення бюджетної децентралізації, в тому числі шляхом перерозподілу загальнодержавних податків, закріплення за кожною ланкою самоврядування стабільної дохідної бази для реалізації їх функцій [181].

Тобто зазначеними Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і Державною стратегією регіонального розвитку було закладено правові засади здійснення фінансової, бюджетної та інших видів децентралізації. В інших документах у даному напрямі, а саме «Стратегії сталого розвитку «Україна 2020», схваленій Указом Президента України від 12.01.2015 р., Указі Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30.09.2019 р. [205] і т.д., також визначено конкретні шляхи сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх; створення стійкої інфраструктури, скорочення нерівності; досягнення забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів тощо.

Не можна не згадати ключові законодавчі акти, що покладені в основу системного і послідовного реформування у даній сфері, а саме: Закони України «Про співробітництво територіальних громад» 2014 р.; «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 2015 р.; «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» 2014 р.; «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи .2014 р.; «Про внесення змін до Бюджетного

кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» 2015 р. та ін.

Практична реалізація процесу об'єднання громад і формування спроможних територіальних громад регламентується, насамперед, положеннями Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та розробленою на його вимогу Методикою формування спроможних територіальних громад [184]. Законом передбачено державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад, яка надається у формі інформаційно-просвітницької, організаційної, методичної та фінансової допомоги. Фінансова підтримка передбачає надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади у разі, якщо її межі повністю відповідають межах, визначеним перспективним планом формування територій громад АР Крим, області. Порядок розроблення та затвердження перспективних планів формування територій громад визначений Методикою формування спроможних територіальних громад.

Територіальні громади України нині позбавлені значної частини ресурсів, які повинні бути основою їхнього розвитку. Передусім це стосується земельних ресурсів, зокрема, за територіальним громадами (місцевими радами) закріплені переважно землі в межах населених пунктів. Натомість землі сільськогосподарського призначення переважно перебувають або у приватній, або у державній власності і мають статус «землі за межами населеного пункту», цими землями розпоряджаються органи державної виконавчої влади. У містах, особливо в Києві, територіальні громади позбавлені права розпоряджатися землею, яка є в комунальній власності. Ними розпоряджаються органи місцевого самоврядування, які не отримували від жителів територіальних громад такого повноваження. У результаті територіальна громада позбавлена можливості ефективно планувати розвиток територій, реалізовувати власні інтереси у процесі прийняття рішень про використання земельних ресурсів [5,

с. 207-208]. Таким чином, було порушено базовий для демократичної держави принцип повсюдності місцевого самоврядування.

На нашу думку, створення об'єднаних територіальних громад в Україні проводилось зі значними порушеннями прав територіальних громад, які об'єднувалися переважно в примусовому порядку з вилученням майна і власності територіальних громад, позбавлення їх права на місцеве самоврядування і т.д. За результатами реформи децентралізації в 2020 році було створено із зазначеними порушеннями 1470 об'єднаних територіальних громад, у яких пройшли місцеві вибори, дані громади отримали нові повноваження і перейшли відповідно до законодавства на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом [54-55; 262]. На нашу думку, ці рішення привели до проблем зі власністю територіальних громад, оскільки фактично не проводились місцеві референдумів з приводу такого об'єднання і передачі функцій та майна раніше існуючих громад об'єднаній територіальній громаді. Також для нових об'єднаних територіальних громад були створені нерівні і не цілком справедливі умови, порівняно з існуючими раніше. Тобто особливі умови для об'єднаних територіальних громад забезпечувались за рахунок погіршення матеріального та фінансового забезпечення інших територіальних громад.

Разом з тим, слід відзначити і позитивні тенденції за результатами реформи децентралізації на шляху розбудови ефективної системи територіальної організації влади, забезпечення спроможності місцевого самоврядування в Україні. Тут доречно особливо виокремити поступове впровадження європейських стандартів організації влади на місцевому і регіональному рівнях, основоположних принципів місцевого самоврядування, насамперед, матеріально-фінансової самостійності та багатьох інших.

Декларованою метою реформи місцевого самоврядування є, передусім, забезпечення його спроможності та самостійності, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Основними завданнями, які слід

реалізувати в рамках бюджетної децентралізації (децентралізації бюджетних фінансових ресурсів) є:

1) перегляд власних та делегованих повноважень, надання органами місцевого самоврядування більших повноважень щодо розробки та реалізації програм соціально-економічного розвитку;

2) зміна системи оподаткування, при якій змінюються питомі надходження на користь місцевих бюджетів;

3) розширення фінансової основи місцевого самоврядування;

4) зміна трансфертної політики, перехід до системи цільових трансфертів, спрямованих на компенсацію видатків органів місцевого самоврядування в результаті реалізації ними делегованих функцій;

5) запровадження максимального рівня прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування.

З нашої точки зору, децентралізацію не передбачає механічну передачу повноважень і відповідальності від центральної влади до місцевої, швидше йдеться про деконцентрацію (передачу) владних повноважень від органів державної влади до органів місцевих органів влади, які входять у структуру вертикалі державної влади і виконують функції державної влади на місцях. Водночас, важко стверджувати про реалізацію повною мірою принципу самостійності місцевого самоврядування, закріпленого у Конституції України та інших законах.

Отже, питання формування і розвитку самодостатніх фінансово спроможних територіальних громад в Україні потребує всебічного дослідження і реалізації на практиці. Це одне з першочергових завдань, що зумовлює пошук напрямів нарощування дохідної бази місцевих бюджетів, результатів господарської діяльності територіальної громади задля суспільного блага, задоволення потреб та інтересів жителів територіальної громади.

На нашу думку, потребують переосмислення місцеві податки і збори, їх встановлення і сутність. Місцеві податки повинні використовуватися як

інструмент розвитку територіальної громади, для вирішення спільних проблем місцевих жителів: (безпека, освіта, охорона здоров'я, утримання будинків і комунікацій, екологія і т.д.). Саме вони є тими податковими платежами, які повністю надходять до відповідного місцевого бюджету і встановлення яких здійснюється органами місцевого самоврядування в межах своїх повноважень. Особливої уваги в цьому контексті заслуговують податки на майно, як зауважено в попередніх розділах. Тобто давно назрілою є зміна філософії та призначення цих податків, що дозволять підвищити якість послуг з постачання води, газу, електрики, забезпечити безпеку членів територіальних громад (особливо це стосується міст) тощо.

К.В. Павлюк зазначає, що для європейських країн в організації системи місцевих фінансів є характерним використання принципів бюджетного федералізму та бюджетного унітаризму, що забезпечує обґрунтований розподіл дохідних джерел та видаткових повноважень між бюджетами різних рівнів, а також ефективний розподіл централізованої фінансової допомоги як на регіональному, так і на місцевому рівнях [164].

Вартий уваги позитивний досвід європейських країн у контексті того, щоб податок на нерухоме майно був ефективним. Тобто насамперед важливим є точне визначення об'єкта оподаткування, при цьому слід зазначити їх значну різноманітність. У більшості країн Європи поширеним є податок на нерухоме майно, об'єктами оподаткування яким є земельні ділянки, будівлі, розташовані на ній (Австрія, Бельгія, Болгарія, Великобританія, Іспанія, Італія, Німеччина, Чехія і т.д.). Зазвичай оподаткування землі та будівель здійснюється окремо. Лише в дев'яти країнах Європи запроваджено податок на землю як окремий від податку на іншу нерухомість, а саме: у Данії, Естонії, Литві, Польщі (сільськогосподарський податок і лісовий), Румунії, Словенії, Угорщині, Франції та Україні. Крім того, у Болгарії, Македонії, Нідерландах, Німеччині й Словенії стягується також податок на рухоме майно (обладнання, машини, транспортні засоби).

Причина такого окремого оподаткування полягають у створенні умов для стимулюючого впливу податку на землю. Обкладаючи податком лише землю, держава стимулює її власників до максимально ефективного використання власності, включаючи будівництво. Під ефективністю використання земельної ділянки, в даному випадку, мається на увазі ущільнення забудови та збільшення її висотності, зменшення прибудинкових територій, парків, скверів та інше, тобто місць відпочинку жителів. На цьому було акцентовано в рамках визначення рівня конкурентоспроможності податкових систем країн Організації економічного співробітництва і розвитку. Саме завдяки наявності податку на землю як альтернативі «комплексному» майновому оподаткуванню податкову систему Естонії визначено як найбільш конкурентоспроможною.

З огляду на модернізацію Бюджетного та Податкового кодексів України, варто також виокремити наступні результати:

- розширено принцип самостійності місцевих бюджетів шляхом чіткого визначення строків затвердження місцевих бюджетів, незалежно від прийняття державного бюджету (до 25 грудня);

- закріплено за місцевими бюджетами близько 50 джерел доходів і започатковано стимулювання податкоспроможності громад;

- систему балансування бюджетів замінено системою бюджетного вирівнювання, що передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень податку на доходи фізичних осіб (та податку на прибуток для обласних бюджетів) на одного жителя;

- закріплено за галузевими міністерствами розподіл коштів освітньої та медичної субвенцій для передачі трансфертів органам місцевого самоврядування з метою виконання ними делегованих повноважень;

- відповідно до принципу субсидіарності перерозподілено повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у частині видатків;

– запроваджено стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом з відповідним ресурсним забезпеченням, як для міст обласного значення [32; 171]

Останнім часом оподаткування майна використовується як у сфері мобілізації доходів, так і для розвитку управління на рівні органів місцевого самоврядування, тобто на потреби територіальної громади. Це призвело до зростання корупції та використання фінансів не за призначенням. Вважаємо, що на громадівські потреби можна використовувати фіксовану частину фінансів після узгодження з конкретною територіальною громадою. Ефективним повинен бути не тільки збір та адекватним розмір податку, але і його використання в інтересах територіальної громади. Це дає можливість пов'язати ставки податків і необхідну кількість фінансів для утримання, будівництва житлового фонду та інших будівель, інженерних споруд та комунікацій територіальної громади та їх розвитку.

Одним з напрямків фінансової децентралізації виступають секторальні реформи, що акцентують увагу на питаннях оптимального розподілу повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування у галузях надання послуг жителям територіальної громади. Важливим є запроваджується нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг. Останні є муніципальними послугами, що надаються територіальній громаді, місцевим жителям з метою задоволення їх потреб органами місцевого самоврядування.

Для досягнення цієї мети секторальна стратегія «Місцеві бюджети» підкреслює доцільність унормування проблемних питань щодо:

- розмежування та визначення категорій компетенція, повноваження у законодавстві України;
- узгодженості норм Бюджетного кодексу України і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

- забезпечення фінансовими ресурсами повноважень, що передаються органам місцевого самоврядування;
- якісної системи планування, зокрема середньострокового;
- оптимізації захищених статей і перегляду структури видатків;
- ефективності нововведених місцевих податків та зборів [85].

Успішність проведення повноцінної фінансової децентралізації передбачає здійснення системних заходів щодо бюджетної консолідації та реформування системи адміністрування податків і зборів. Усі ці дії повинні надати органам місцевого самоврядування фінансові інструменти для нарощування власних ресурсів та певною мірою зменшити їх залежність від центральної влади у фінансовій сфері [207].

Потребують особливої уваги питання, пов'язані з комунальними підприємствами, що є власністю територіальної громади, але не завжди працюють ефективно і в інтересах громади. Створення територіальної громади як юридичної особи публічного права дає можливість відійти поступово від поширених комунальних підприємств, адже їх функцію фактично може виконувати сама територіальна громада як юридична особа, що дасть можливість сконцентрувати матеріальні та фінансові ресурси в одному місці, покращити контроль за їх використанням зі сторони жителів територіальної громади, зменшить корупцію при використанні майна та фінансів територіальної громади.

Безумовно, слід акцентувати вкотре на питаннях, пов'язаних із землею як однією із основних складових матеріальної основи місцевого самоврядування. Йдеться, у тому числі про землі в межах великих територіальних громад (міста), що, на наш погляд, безумовно повинні бути у власності територіальної громади. Продаж комунальної землі в приватну власність призведе до сегментації землі територіальної громади та унеможливить або ускладнить утримання та розвиток комунікацій та інженерних споруд територіальної громади, створюючи перешкоди для виконання територіальною громадою своїх

функцій, необхідної господарської діяльності тощо. Тобто, земля повинна використовуватися в інтересах жителів і територіальної громади, а не з метою отримання надприбутків приватних власників, погіршуючи умови життя інших людей, обмежуючи їх конституційні права і свободи, екологічну рівновагу та безпеку і т. і. Тим самим вдасться забезпечити самостійність і самодостатність первинних суб'єктів місцевого самоврядування.

В офіційних документах, крім самодостатніх громад, дається визначення і спроможних територіальних громад: «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [201].

Однак поняття спроможності, як слушно зауважують у своїх роботах А. Шевченко, А. Павлюк, має відображати здатність здійснення економічного розвитку на основі використання ресурсного потенціалу, а не тільки надання на належному рівні послуг [165; 259; 262]. На нашу думку, така здатність передбачає наявність реальної матеріально-фінансової самостійності і відповідних основ місцевого самоврядування. Головною передумовою формування спроможності територіальної громади є наявність достатнього обсягу економічних, природних, фінансових і кадрових ресурсів, які за умови ефективного управління можуть забезпечити стійке економічне зростання та підвищення добробуту членів громади.

Для їх створення в Україні зроблено суттєві кроки у напрямі законодавчого забезпечення реформування територіальної організації влади, насамперед у питаннях розвитку матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, фінансової і бюджетної децентралізації, створення спроможних територіальних громад. Впровадження реформ на шляху

забезпечення матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні, попри очевидні здобутки, все ж такими залишається несистемним. Це створює появу ризиків децентралізації і, на наш погляд, слід відзначити, зокрема, такі ризики бюджетної децентралізації:

1) суттєва відмінність цілей і завдань, пріоритетів реалізації бюджетної політики державної і місцевої влади, що зумовлює потребу узгодження єдиної політики і законодавчої бази, спрямованої на розвиток територіальних громад та задоволення потреб, інтересів їх членів;

2) мінімізація ефективності контролю центральними органами державної влади бюджетного процесу на місцевому рівні. Тому важливо, щоб відповідний контроль за цим процесом здійснювався на місцевому рівні, у тому числі громадськістю, за підсумками якого можна оцінювати роботу органів місцевого самоврядування та їх спроможність вирішувати питання місцевого значення;

3) корупція в органах місцевого самоврядування, відсутність активності членів територіальних громад, недостатня фінансово-правова некомпетентність і т.д., що призвело до небажання брати відповідальність на себе і приймати певні рішення;

4) відсутність реєстрів численних об'єктів комунальної власності територіальної громади, включаючи ті, що орендуються приватними підприємствами унеможлиблює контроль з боку членів територіальної громади за їх використанням, оцінку ефективності їх використання в інтересах територіальної громади;

5) неготовність територіальних громад до визначення стратегічних векторів розвитку та посилення спроможності (самодостатності) громад тощо.

Ці та інші ризики відображаються у неефективності використання матеріальних та фінансових ресурсів, залежності місцевих бюджетів від надання фінансових ресурсів з центру, порушенні певних конституційно-правових принципів і норм, міжнародних стандартів у даній сфері.

Тому перед владними інституціями постала низка завдань щодо подальшого реформування основ місцевого самоврядування, усунення прогалин і суперечностей у чинному законодавстві. Слід відзначити, що у процесі децентралізації в Україні відбувся процес перерозподілу функцій та відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнями влади, базуючись на принципі субсидіарності та ін. На нашу думку, крім законодавчо закріплених принципів організації та функціонування органів місцевого самоврядування в Україні, важливо розширити їх перелік. Так, доцільно виокремити, на наше переконання, у якості об'єднуючого чинника принцип презумпції відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування. Це стосується повноважень місцевого самоврядування як у сфері загальної компетенції, так і у сфері спеціальної компетенції.

Йдеться, насамперед, про те, що посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечити належне і своєчасне вирішення питань, які відносяться до предметів їх відання, що становить загальний інтерес для членів територіальної громади, власників майна на підвідомчій їм території, якщо це питання не належить до виключного відання центральних, регіональних органів державної влади чи інших органів місцевого самоврядування. Звісно, до сфери дії принципу презумпції відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування належать питання забезпечення енергетичної безпеки, безпеки питного водопостачання, екологічної безпеки, санітарно-епідеміологічної безпеки, базове медичне обслуговування та соціальне забезпечення, продовольча безпека та інші питання на відповідній території. Доречно, щоб дія принципу презумпції відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування поширювалась і на питання доріг, культури, дозвілля, вулиць, парків, транспорту, водопостачання, водовідведення тощо.

Тим самим посилюється принцип матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, тобто підкреслюється взаємозалежність і взаємообумовленість згаданих та інших принципів. Фактично самостійність

спрямована на наповнення реальними і необхідними повноваженнями, що гарантують функціонування конституційно встановленої системи місцевого самоврядування в Україні як окремої підсистеми публічної влади. Важливо, щоб при подальшому удосконаленні конституційно-правового регулювання матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування законодавці керувались не залишковим варіантом надання місцевому самоврядуванню певної самостійності у вирішенні питань життєзабезпечення та при вирішенні питань місцевого значення, а сприяли реальному збільшенню повноважень органів місцевого самоврядування, наповнення відповідними матеріальними та фінансовими ресурсами, ефективності механізму їх використання. Досягнення реальної матеріально-фінансової самостійності, спроможності і самодостатності територіальних громад дозволить імплементувати міжнародно-правові зобов'язання України у даній сфері, забезпечення достаток місцевих жителів і територіальних громад.

Загалом можна виділити основні пріоритетні напрями зміцнення матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, розвитку його матеріальних та фінансових основ:

- стимулювання органів місцевого самоврядування до пошуку додаткових джерел наповнення місцевих бюджетів та забезпечення фінансової самостійності та спроможності територіальних громад;

- припинення приватизації комунальної власності, нерационального її використання. Ефективне використання комунальної власності повинно стати одним з основних джерел наповнення місцевого бюджету або призвести до зменшення видатків бюджету, забезпечуючи життєдіяльність територіальної громади;

- закріплення за місцевими бюджетами частки загальнодержавних податків та зборів, підвищення значущості місцевих податків та зборів у системі доходів місцевих бюджетів;

- забезпечення доступу органів місцевого самоврядування до кредитних ресурсів на ринку фінансових запозичень, при цьому попередивши ризики корупції та банкрутства територіальних громад, втрати комунальної власності;

- регламентація і реалізація правового статусу територіальної громади як юридичної особи публічного права, господарюючого суб'єкта;

- врегулювання правових підстав повернення комунальної власності, яка була вилучена у територіальних громад без їх згоди, інвентаризація комунальної власності, що становить матеріальну основу місцевого самоврядування, створення публічних реєстрів об'єктів комунальної власності, які належать територіальній громаді;

- забезпечення охорони матеріальних і фінансових ресурсів від використання всупереч публічним інтересам територіальної громади та інтересам її членів, захисту прав територіальних громад на комунальну власність, фінансові ресурси і джерел їх надходження, а також механізму відновлення порушених таких права;

- розширення напрямів та інструментів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку членів територіальних громад; підвищення прозорості бюджетного процесу; залучення жителів територіальної громади через створення органів самоорганізації населення до управління територіальною громадою;

- формування ефективної системи стратегічного планування розвитку територіальної громади, імплементація міжнародно-правових стандартів у даній сфері і т.д.

Отже, давно на часі перехід територіальних громад від адміністрування централізованих коштів до власної господарської діяльності, тим самим збільшуючи джерела надходження до місцевих бюджетів і посилюючи матеріально-фінансову самостійність місцевого самоврядування, розвиваючи потенціал територіальної громади як юридичної особи публічного права, сприяючи досягненню позитивних результатів реформи децентралізації. Тобто

першочерговим при цьому є невідкладне вдосконалення конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні, з урахування кращих зарубіжних практик, позитивного вітчизняного досвіду, потреб та інтересів територіальних громад і їх членів, місцевих традицій і національних інтересів

### **Висновки до розділу 3**

Сучасні реформи в Україні, що стосуються матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, демонструються як значні здобутки, так і численні проблеми на цьому шляху. З-поміж позитивних тенденцій, зокрема, за результатами реформи децентралізації слід відзначити стратегічний курс на розбудову ефективної системи територіальної організації влади, забезпечення спроможності місцевого самоврядування в Україні, поступове впровадження європейських стандартів місцевого самоврядування, організації влади на місцевому і регіональному рівнях. Насамперед, це стосується процесу об'єднання територіальних громад, забезпечення матеріально-фінансової самостійності та багатьох інших основоположних принципів місцевого самоврядування.

Разом з тим, проблеми конституційно-правового забезпечення матеріальних і фінансових основ місцевого самоврядування призвели до ослаблення матеріального та фінансового потенціалу, спроможності територіальної громади, яка не завжди здатна створити, реалізувати і гарантувати належні умови життєдіяльності місцевим жителям, надавати їм високоякісні послуги, вирішувати питання місцевого значення. Реалії української дійсності у даній сфері характеризується зменшенням обсягів використання матеріальних ресурсів територіальної громади та збільшення податкового навантаження на їх членів задля компенсації зменшення доходів від комунальної власності, значними корупційними та іншими ризиками.

Тому, безумовно, вкрай потрібним є удосконалення конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, продовження системних і послідовних інституційних перетворень, розширення системи гарантій прав територіальної громади та її членів, контрольних механізмів тощо. Формування спроможних та самостійних територіальних громад в умовах децентралізації вимагає реальних й ефективних інструментів забезпечення самостійності в управлінні власними матеріальними та фінансовими ресурсами, розширенні джерел їх надходжень і т.д.

Особливістю територіальних громад є те, що вони субсидіарно відповідають за дії створених ними органів місцевого самоврядування, за зобов'язаннями створених ними комунальних підприємств. Видається доцільним обґрунтування принципу презумпції відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, поряд з іншими, що передбачені у даній сфері. Тобто, органи і посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечити вирішення питань місцевого значення, які становить суспільний інтерес на підвідомчій їм території, стосуються місцевих жителів і власників майна на відповідній території, якщо це питання не належить до виключної компетенції центральних, регіональних органів влади або іншого органу місцевого самоврядування, несуть встановлену законом відповідальність за невиконання або неналежне виконання покладених на них завдань і функцій.

На основі здійсненого порівняльно-правового аналізу з'ясовано, що законодавство України відрізняється від законодавства багатьох зарубіжних країн щодо регулювання порядку створення і функціонування територіального колективу (територіальної громади) як юридичної особи публічного права. На нашу думку, недосконалыми є деякі норми цивільного законодавства України, згідно з якими органи місцевого самоврядування є юридичними особами відповідно до законодавства. Тому обґрунтованими є відповідні законодавчі зміни стосовно визначення територіальних громад юридичними особами

публічного права, що здійснюють господарську діяльність, їх відповідного правового статусу.

Також запропоновано низку інших змін і доповнень до законодавства України, зокрема, нові редакції:

1) ч. 3 статті 140 Конституції України: «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом як безпосередньо, так і шляхом створення територіальної громади як юридичної особи публічного права, господарюючого суб'єкта, що має відповідно до статуту: муніципальну власність, місцевий бюджет, може набувати і здійснювати через органи місцевого самоврядування, що входять в структуру юридичної особи, майнові права; наділятися обов'язками і нести відповідальність своїм майном; виступати позивачем і відповідачем в суді»;

2) останнього абзацу статті 150 Конституції України: «Питання, передбачені пунктами 1, 2 частини першої цієї статті, розглядаються за конституційними поданнями: Президента України; щонайменше сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим і територіальних громад безпосередньо або їх органів місцевого самоврядування, які представляють щонайменше 100 тис. жителів, якщо ці питання відносяться до питань місцевого значення».

Звісно, внесення таких змін і доповнень до Конституції України зумовлює подальше внесення змін і доповнень до інших законів і підзаконних нормативно-правових актів України у даній сфері, а також концептуальних науково обґрунтованих підходів до стратегій розвитку самодостатніх територіальних громад, форм і методів діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

## ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі розкрито теоретичні й практичні аспекти конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, визначення тенденції і закономірності їх регулювання і реалізації в Україні та зарубіжних державах, сформульовано відповідні пропозиції стосовно їх удосконалення в умовах децентралізації влади. У результаті проведеного дослідження виявлено низку теоретичних і практичних проблем, що стосуються предмета дослідження та обґрунтовано наступні висновки.

Аналіз доктринальних джерел, що стосуються поняття і походження місцевого самоврядування, його сутнісних характеристик, основних концепцій і теорій, моделей місцевого самоврядування, а також поняття та особливостей територіальних спільнот або колективів (територіальних громад), основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах засвідчує, що фактично відсутній комплексний і системний підхід до вивчення зазначеної проблематики. Розглядаючи соціально-правову природу місцевого самоврядування, ключові функціональні характеристики, специфіку організації та діяльності даної підсистеми публічної влади, сучасні дослідники звертають увагу переважно на загальні теоретичні питання, історію становлення та законодавче регулювання місцевого самоврядування, його відмінності від державної влади тощо. Йдеться не лише про учених-юристів, а й істориків, соціологів, політологів, економістів, фахівців з державного управління і т.д.

Обґрунтовано прихильність до концепції місцевого самоврядування, що базується на природному і невідчужуваному праві громад на самоврядування, обмеженому втручанні держави в справи громади. Погоджуємось з тими дослідниками, які зазначають, що в основі концепції місцевого самоврядування – природне і невідчужуване право громад на самоврядування, обґрунтовуючи необхідність обмеження втручання держави в справи громади. Але фактично існуючі теорії, концепції, моделі місцевого самоврядування не розглядають

територіальну громаду – основний первинний суб'єкт місцевого самоврядування – у якості самостійного повноправного суб'єкта правовідносин у різних сферах, особливо здійснення господарської діяльності або господарської функції територіальної громади, так само не розглядають у якості пріоритетних цілей розробку і впровадження стратегічного розвитку місцевого самоврядування, що базується на задоволенні інтересів місцевих жителів, територіальної громади.

Крім цього відсутні комплексні концепції походження місцевого самоврядування з точки зору системного, модернізаційного, соціально-економічного та інтеграційного контексту його розвитку. Це стосується і концепцій реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, конституційно-правового забезпечення матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування, конституційної і муніципальної реформ, що не завжди враховують потреби жителів, територіальних громад і реальні їх можливості, тим самим перешкоджаючи отриманню вагомих результатів. Проблеми, які виникають на шляху реформування місцевого самоврядування у правовій державі та громадянському суспільстві пов'язані, на нашу думку, з певною обмеженістю та суперечливістю деяких теоретичних концепцій місцевого самоврядування, що відображається у тому числі у чинному законодавстві України.

Не є виключенням у даному контексті категорія «основи місцевого самоврядування». У сучасній вітчизняній і зарубіжних доктринах різноманітними є точки зору щодо розуміння поняття, складових і різновидів основ місцевого самоврядування, проте, беззаперечно – це відмінна властивість побудови та функціонування системи місцевого самоврядування, сукупність умов та підстав для визначення функцій, формування структури органів місцевого самоврядування, встановлених Конституцією і законами України, забезпечення прав і свобод людини на місцевому рівні, прав та інтересів відповідних територіальних громад. Не заперечуючи позицій більшості вчених,

виокремлено такі основи місцевого самоврядування: правову, територіальну, організаційну, соціальну, матеріальну, фінансову (фінансово-економічну), компетенційну та ін. Фактично кожна з них становить самостійний правовий інститут міжгалузевого характеру (конституційного права, муніципального права, а також інших галузей права), представлений сукупністю принципів і норм, що регулюють відповідні суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування, характеризують основоположні засади організації й життєдіяльності територіальних громад, сприяють ефективному вирішенню питань місцевого значення.

Видається оптимальним розуміння матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування як відмінної властивості побудови та функціонування системи місцевого самоврядування, що становить сукупність умов і підстав для визначення організації, структури і діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, виконання їх функцій, встановлених Конституцією і законами України, а також матеріальних та фінансових ресурсів, відповідних прав територіальних громад, гарантій та механізмів їх реалізації з метою вирішення питань місцевого значення, забезпечення прав і свобод людини на місцевому рівні, прав та інтересів територіальних громад. В об'єктивному сенсі це сукупність правових норм, що регулюють певне коло суспільних відносин, які пов'язані з формуванням і використанням об'єктів комунальної (муніципальної) власності, місцевих бюджетів, інших місцевих фінансів, решти ресурсів в інтересах жителів територіальних громад.

На наше переконання, матеріальна основа місцевого самоврядування представляє собою сукупність правових норм, що регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування, пов'язані з визначенням і використанням об'єктів, що перебувають у власності територіальних громад чи в управлінні місцевих рад, сприяють реалізації суспільного блага, виконання робіт та надання послуг для задоволення потреб й інтересів територіальної громади, її членів. У свою чергу, фінансова основа місцевого самоврядування можна розглядати сукупність

правових норм, що закріплюють право територіальних громад, створених ними органів місцевого самоврядування самостійно формувати та витратити фінансові ресурси, а також здійснювати перерозподіл та використання грошових коштів місцевих бюджетів задля вирішення питань місцевого значення, забезпечення життєдіяльності громади, планування її стратегічного розвитку.

Тобто ці окремі правові інститути міжгалузевого характеру, регламентуються на рівні конституційного, муніципального, фінансового, господарського, цивільного, земельного та інших галузей права і законодавства. Водночас їх можна розглядати як своєрідні конституційні гарантії ресурсного наповнення системи місцевого самоврядування тощо.

З огляду на багатогранну природу місцевого самоврядування, територіальних громад, основ місцевого самоврядування, для об'єктивного їх вивчення застосовано міждисциплінарний, комплексний, системний, інституційний, інші підходи і методи, характерні як для юридичної науки, так і для економіки, політології, соціології, науки державного управління і т.д. Основну роль при цьому відіграють діалектичний і формально-юридичний, порівняльно-правовий, історичний, аксіологічний, феноменологічний, герменевтичний та інші методи. На нашу думку, власне системний метод найбільшою мірою дозволив розкрити сутність місцевого самоврядування, його основних теорій і концепцій, моделей і основ, взаємозв'язок елементів всередині структури системи місцевого самоврядування. Також ключове значення компаративістського методу зумовлено потребою порівняння досвіду реформування у даній сфері в Україні та зарубіжних державах, зокрема, у контексті здійснення децентралізації влади, об'єднання територіальних громад, євроінтеграції тощо.

Зважаючи на це, важливо визначити найбільш ефективні шляхи вдосконалення основ місцевого самоврядування, гарантій забезпечення матеріальних і фінансових ресурсів, життєдіяльності територіальних громад в

Україні. Тому теоретично обґрунтовано виокремлення нової моделі місцевого самоврядування, а саме заснованої на визнанні територіальної громади юридичною особою публічного права, господарюючим суб'єктом, що вирішує питання місцевого значення, забезпечує ефективне використання місцевих ресурсів та захист прав, свобод та інтересів членів даної громади.

Згідно з авторським розумінням конституційно-правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування у широкому значенні – це сукупність заходів і засобів, спрямованих на визначення та здійснення конституційно-правових засад, функцій, формування структури та діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, встановлених Конституцією і законами України, а також матеріальних та фінансових ресурсів, умов, гарантій та механізмів реалізації, охорони та захисту, відновлення прав територіальних громад та їх членів, взаємодії з іншими органами публічної влади та громадянським суспільством. Дана категорія комплексного характеру є відмінною характеристикою побудови та функціонування системи місцевого самоврядування, життєдіяльності територіальних громад.

Слід констатувати, що на сьогодні існує система міжнародно-правових стандартів у сфері місцевого самоврядування, що включає відповідні стандарти щодо матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування. Вони відображені в низці міжнародно-правових актів універсального та регіонального масштабів, загальнообов'язкового і рекомендаційного характеру. Підкреслено визначальну роль і програмний характер Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р., Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р., Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні і т.і. Це своєрідні орієнтири для розвитку місцевого самоврядування, місцевої демократії, транскордонного економічного співробітництва територіальних громад та місцевої влади, що сприяють розширенню

правосуб'єктності територіальних громад, децентралізації влади, впровадженню принципів субсидіарності, належного (доброго) врядування на місцевому рівні, відкритості, повсюдності і самостійності місцевого самоврядування тощо.

Система джерел конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні становлять: 1) міжнародно-правові акти, які є частиною національного законодавства України; 2) Конституція України, закони України (насамперед, «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.), включаючи кодифіковані акти (Земельний кодекс України, Цивільний кодекс України, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Водний кодекс України, Кодекс України про надра й ін.); 3) підзаконні нормативно-правові акти: укази і розпорядження Президента України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади у вигляді наказів, інструкцій і т.д.; 4) правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, особливу групу при цьому складають статути територіальних громад як своєрідні «місцеві (муніципальні) конституції»; 5) рішення Конституційного Суду України, судова практика. Також з-поміж додаткових джерел можна відзначити правову доктрину, правові звичаї, правові традиції тощо.

Вивчення досвіду конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування у зарубіжних країнах, зокрема, переважно європейських державах, а також Японії, США, Канади та ін., дозволило виокремлено ряд тенденцій і специфіку конституційно-правового регулювання даних основ місцевого самоврядування в європейських країнах: по-перше, у Франції, Латвії, Німеччині, Данії, Швеції, Мальті, Кіпрі, Великобританії, Ірландії прямо не закріплено на конституційному рівні матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування; по-друге, у конституціях Австрії, Болгарії, Литви, Польщі чітко регламентовано на конституційному рівні матеріальні та фінансові основи місцевого

самоврядування, поряд з іншими основами місцевого самоврядування, а також державні та інші гарантії матеріального та фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Спостерігається відсилання до спеціальних законів про місцеве самоврядування, про місцеві бюджети, місцеві фінанси та податки, інші питання, які деталізують відповідні конституційні положення у даній сфері. При цьому запропоновано виокремити нові конституції зарубіжних держав, які ухвалені після прийняття Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування, а на європейському континенті – ще й після прийняття Європейської хартії про місцеве самоврядування 1985 р., що узгоджуються зі згаданими актами.

На наш погляд, ефективністю конституційно-правового забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування варто розуміти співвідношення між його цілями і тим результатом, що був досягнутий. Основними критеріями, за якими слід оцінювати ефективність конституційно-правового забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування, визначено: результативність, результативність, своєчасність, послідовність, системність, практичність та відповідність сучасним потребам територіальних громад, їх членів у забезпеченні життєдіяльності, якість отриманих послуг тощо.

Реалії української дійсності демонструють як здобутки, так і недоліки при здійсненні реформ у сфері місцевого самоврядування в Україні. Так, у першому випадку це, зокрема, стратегічний курс на розбудову ефективної системи територіальної організації влади, забезпечення спроможності місцевого самоврядування в Україні, поступове впровадження європейських стандартів місцевого самоврядування, організації влади на місцевому і регіональному рівнях (об'єднання територіальних громад, забезпечення матеріально-фінансової самостійності й інших основоположних принципів місцевого самоврядування). Однак проблеми конституційно-правового забезпечення матеріальних і фінансових основ місцевого самоврядування призвели до ослаблення матеріального та фінансового потенціалу, спроможності

територіальної громади, яка не завжди здатна створити, реалізувати і гарантувати належні умови життєдіяльності місцевим жителям, надавати їм високоякісні послуги, вирішувати питання місцевого значення. Відзначається зменшення обсягів використання матеріальних ресурсів територіальної громади та збільшення податкового навантаження на їх членів задля компенсації зменшення доходів від комунальної власності, значними корупційними та іншими ризиками.

Тому аґрунтованими є відповідні законодавчі зміни стосовно визначення територіальних громад юридичними особами публічного права, що здійснюють господарську діяльність, їх відповідного правового статусу. Також доцільним у даному контексті є обґрунтування принципу презумпції відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, поряд з іншими законодавчо регламентованими у даній сфері.

Видається, що удосконаленню конституційно-правового забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування в Україні сприятиме розширення компетенції територіальних громад в умовах євроінтеграційних процесів України, посилення матеріальної і фінансової самостійності територіальних громад, державна і міжнародна підтримка, відповідний контроль, у тому числі з боку громадськості, активізація діяльності територіальних громад, їх членів – місцевих жителів, поряд з політичною волею центральних органів державної влади України у напрямі здійснення децентралізації влади, деконцентрації повноважень, покращенні ресурсного та іншого забезпечення тощо.

Також сформульовано наступні зміни і доповнення до законодавства України, зокрема, нові редакції:

ч. 3 статті 140 Конституції України: «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом як безпосередньо, так і шляхом створення територіальної громади як юридичної особи публічного права, господарюючого суб'єкта, що має відповідно до

статуту: муніципальну власність, місцевий бюджет, може набувати і здійснювати через органи місцевого самоврядування, що входять в структуру юридичної особи, майнові права; наділятися обов'язками і нести відповідальність своїм майном; виступати позивачем і відповідачем в суді»;

останнього абзацу статті 150 Конституції України: «Питання, передбачені пунктами 1, 2 частини першої цієї статті, розглядаються за конституційними поданнями: Президента України; щонайменше сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим і територіальних громад безпосередньо або їх органів місцевого самоврядування, які представляють щонайменше 100 тис. жителів, якщо ці питання відносяться до питань місцевого значення».

Логічним є у подальшому внесення змін і доповнень до інших законів і підзаконних нормативно-правових актів України у даній сфері, а також модернізація концептуальних науково обґрунтованих підходів до стратегій розвитку самодостатніх територіальних громад, форм і методів діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Тому вкрай необхідне, на нашу думку, продовження системних і послідовних інституційних перетворень, розширення системи гарантій прав територіальної громади та її членів, контрольних механізмів тощо. Формування спроможних та самостійних територіальних громад в умовах децентралізації вимагає реальних та ефективних інструментів забезпечення самостійності в управлінні власними матеріальними та фінансовими ресурсами, розширенні джерел їх надходжень і т.д. Це покладає і на сучасних учених завдання стосовно досліджень основ і принципів місцевого самоврядування, вирішення теоретичних і практичних завдань, пов'язаних із розробкою, регулюванням і реалізацією стратегій розвитку місцевого самоврядування в умовах повоєнного миробудництва, реінтеграції тимчасово окупованих територій.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абасов Г.Г. Гарантії прав місцевого самоврядування України: актуальні проблеми теорії та практики: монографія. К.: Вид-во «Юридична думка», 2013. 304 с.
2. Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / за заг. ред. А.П. Яценюка. К.: Парлам. вид., 2007. С. 145-155.
3. Актуальні проблеми конституційного права України: підручник /за заг. ред. проф. Олійника А.Ю. К.: Центр учбової літератури, 2013. 554 с.
4. Альошина Н.М. Територіальна громада як суб'єкт права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2014. 22 с.
5. Андрушків Б.М., Кирич Н.Б., Латинін М.А., Погайдак О.Б., Співак С.М. Особливості формування місцевого добровільних конкурентоспроможних об'єднань територіальних громад в умовах децентралізації: проблеми та перспективи моделювання процесу. *Теорія та практика державного управління*. 2017. №2(57).
6. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». К. : НІСД, 2015. С. 207-208
7. Аншлей П. Местное и центральное управление: сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов / пер. с англ. В. Ф. Дерюжинского. СПб.: Изд-во О. Н. Поповой, 1910. С. 203.
8. Астафичев П.А. Муниципальное право России : учеб. пособие. М. : РИОР: ИНФРА-М, 2010. С. 101.
9. Афинская декларация по здоровым городам 2014 г. URL: [health/publications/2014/athens-declaration-for-healthy-cities-2014](http://health/publications/2014/athens-declaration-for-healthy-cities-2014); [www.euro.who.int/AbouttWHO/Policy/200109171?language=russian](http://www.euro.who.int/AbouttWHO/Policy/200109171?language=russian)
10. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: НОРМА-ИНФРА-М., 1998. 752 с.

11. Баймуратов М.А. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов. *Юридический вестник*. 1996. № 1. С. 95–100.
12. Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США. *Государство и право*. 1994. № 5. С. 127.
13. Барановська Т.М. Державна політика розвитку територіальних громад в Україні: автореф дис. ... канд. наук з держ управ. : 25..00.02. Х., 2017. 20 с.
14. Барвіцький В.Ю. Формування дієздатних територіальних громад з позицій верховенства права. *Науковий вісник Академії муніципального управління: зб. наук. праць*. Серія «Право». 2010. Вип.1. URL: [http://archive.nbuiv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu\\_pr/2010\\_1/6.pdf](http://archive.nbuiv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/6.pdf)
15. Батанов О.В. Концептуальні проблеми муніципальної статутної нормотворчості (аксіологічні та онтологічні аспекти) *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : збірник тез II Всеукр. наук.-практ. інтернет-конфер. (м. Хмельницький, 2-8 травня 2019 р.). Хм., 2019. С. 19-24.
16. Батанов О. В, Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти монографія. Київ «Основа», 2020.
17. Батанов О.В. Місцеве самоврядування в умовах глобалізації. *Міждисциплінарні гуманітарні студії*. Серія: прав. науки. 2014. Вип. 1. С.5-14.
18. Батанов О. В. Проблеми становлення і розвитку муніципального права: основні чинники та суспільно-політичні умови. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 1. С. 77-81.
19. Батанов О.В. Сучасний муніципалізм та проблеми формування муніципального праворозуміння в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2011. №2(5). С. 5-11.
20. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія. К., 2001. 260 с.

21. Безверхнюк Т. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : монографія / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова ; за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. 328 с.

22. Белфастская декларация по здоровым городам от 22.10.2003 г. URL: <http://www.euro.who.int/ru/health-topics/environment-and-health/urbanhealth/publications/2003/belfast-declaration-for-healthy-cities-2003>

23. Білуха Л.А. Поняття територіальної громади та спроможної територіальної громади. *Теорія та практика державного управління*. 2017, № 1(56). С. 1-6.

24. Боголіб М.А. Міжнародний досвід забезпечення соціально-економічних потреб територіальних громад. *Економічний вісник університету*. 2016, Вип. 31/1. С. 126-130.

25. Бодак Н.В. Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ужгород, 2017. 237 с.

26. Большой экономический словарь: 26500 терминов. 7-е изд., доп. / под ред. А.Н. Азрилияна. М.: Ин-т новой экономики, 2008. С. 1286.

27. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави та громадянського суспільства. *Право України*. 2001. № 12. С. 27.

28. Борденюк В. Співвідношення органів державної влади та органів місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект. *Вісник НАДУ*. 2001. № 4. С. 313-320.

29. Борсук Н.Я. Організаційно-правове забезпечення управління комунальною власністю в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 425 с.

30. Бусыгин Л.И. Доктринально-правовая характеристика основ местного самоуправления. *Вестник Пермского университета*, 2010, Вып. 3(9)

31. Бутко І.П. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні. *Місьцеве та регіональне самоврядування України*. 1992. № 3. С. 38–41.
32. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
33. Ванкуверська декларація про населені пункти. Vancouver Action Plan. Habitat.igc.org. June 11, 1976. UN documents.
34. Васильев В.И. Муниципальное право России. М.: ЗАО Юстицинформ, 2008. С. 35–56.
35. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 3 : Загальна теорія права / редкол. : О.В. Петришин та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2017. 952 с.
36. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.-Л.: Гос. изд-во, 1928.
37. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М.: НОРМА-ИНФРА-М., 1999. 368 с.
38. Всесвітня декларація місцевого самоврядування (прийнята 23-26 вересня 1985 р.). *Місьцеве і регіональне самоврядування в Україні*. 2004. Вип. 1-2. С. 65-69.
39. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь, 2005.
40. Гендерно-орієнтоване бюджетування: аналіз програм, які фінансуються з бюджету, з позиції гендерної рівності: посібник для працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. URL: [http://www.un.org.ua/images/documents/4463/UA%20manual%20GRB%20Analysis\\_PRINT.pdf](http://www.un.org.ua/images/documents/4463/UA%20manual%20GRB%20Analysis_PRINT.pdf)
41. Герасимів З.М. Основні підходи до розуміння поняття «регіон». *Агросвіт*. 2012. № 5.

42. Гончаров В.И. Институционализация системы местного самоуправления в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: монография. Москва: Проспект, 2015. 272 с.

43. Громадівська модель самоврядування в Україні колек. монографія / за заг. ред. проф. Ю.М. Бардачова, І.П. Лопушинського, Р.М. Плюща. Херсон: Книжкове видав. ФОП Вишемирський В.С., 2019. 708 с.

44. Гронский П.П. Теории местного самоуправления в германской науке. *Известия Санкт-Петербургского политехнического института. Отдел наук экономических и юридических.* 1913. Т. XIX. С. 1–53.

45. Грушевський М.С. Ілюстрована історія України К. : Наук. думка, 1992. С.16.

46. Гусяк М.П. Статути як джерело права: порівняльно-правове дослідження: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Київ, 2021.

47. Декларація про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті. URL: [www.un.org/russian/document/declarat/habitatdec.htm](http://www.un.org/russian/document/declarat/habitatdec.htm)

48. Демиденко В.О. Принципи муніципального права як фундаментальна основа муніципальної реформи в Україні. *Часопис Київського університету права.* 2017. № 1. С. 40-44.

49. Демиденко В.О. Вдосконалення підстав та процедури дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради в контексті посилення боротьби з корупцією. *Економіко-правові виклики 2018 року.* Том II. Львів. 2018. № 10. С. 73-78.

50. Демиденко В.О. Сучасні аспекти децентралізації влади в контексті євроінтеграційних прагнень. *Європейська інтеграція та євроатлантичне співробітництво України: історія, сучасність та перспективи:* матеріали міжвуз. круглого столу (Київ, 28 верес. 2017 р.): К.: НАВС, 2017. С. 14-19.

51. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та ін.; Центр політико-правових реформ. К.: Москаленко О.М., 2012. 212 с.

52. Добкін М.М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 24 с.
53. Добровінський А.В. Територіальна громада як суб'єкт фінансових правовідносин. URL: [http://lsej.org.ua/5\\_2017/23.pdf](http://lsej.org.ua/5_2017/23.pdf)
54. Добровільне об'єднання територіальних громад: реалії, проблеми, перспективи. URL: <http://km-oblrada.gov.ua/dobrovilne-obyednannya-teritorialnih-gromad-reali%D1%97-problemi-perspektivi/>
55. Добровільне об'єднання територіальних громад: особливості сприйняття реалізації закону в Одеській області. Аналітична записка. URL: <http://ngopic.org.ua/wp-content/uploads/2015/07/admin-terr-reforma-zvit.pdf>
56. Дрейфюс Б. Довідник територіальних громад / пер. з франц. за вид. *Vademecum des collectivités locales et territoriales. Réforme de la TP.* 9-e éd. P., 2010.
57. Дробуш І. В Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2017. 478с.
58. Дмитриев Ю.А. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1999. 800 с.
59. Дроботенко И.И. Местное самоуправление на рубеже XX–XXI веков. *Обозреватель.* 2010. №4. С. 26.
60. Еллинек Г. Общее учение о государстве. С.-Петербург: изд. товарищества «Общественная польза», 1903. С. 418-422.
61. Елистратов А.И. Государственное право: пособие к лекциям. М., 1912. С. 291.
62. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. М., 1997. С. 44.
63. Емельянов Н.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционно-правовой и институциональный анализ: дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. М., 1998. 373 с.

64. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 9. Ст. 585.

65. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. URL: <http://irgo.org.ua/politika-i-vlast/yevropejska-strategiya-shhodo-innovacij-ta-dobrogovryaduvannya-na-miscevomu-rivni>

66. Європейська хартія міст. Постійна Конференція місцевих та регіональних органів влади Європи 1992 р. URL: <https://rm.coe.int/1680719e8c>

67. Європейська хартія міст II «Маніфест нової урбаністики». URL: [www.logincee.org/file/1587/library](http://www.logincee.org/file/1587/library)

68. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. Рада Європи. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

69. Європейські стандарти належного врядування на місцевому рівні. URL: [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy\\_for\\_innovation.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy_for_innovation.pdf)

70. Загребская декларация по здоровым городам. URL: [www.euro.who.int/document/e92343r.pdf](http://www.euro.who.int/document/e92343r.pdf)

71. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

72. Захаров О.В., Пунь С.Т. Характеристика понять «територіальна громада», «самодостатність територіальної громади» та роль цих явищ у розвитку місцевого самоврядування як соціально-економічної гарантії конституційного ладу України *Правова держава. Щорічник наук. праць*. 2003. Вип. 14. С. 595-599.

73. Заяць І.Я. Правовий статус області в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. Наук:12.00.02. Х., 2000. 19 с.

74. История политических и правовых учений: учебник / под ред. В.С. Нерсесянца. М., 1998. С. 493-497.

75. Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право. М.: Новый Юрист, 1998. 288 с.

76. Калашников В.М. Організаційно-правові засади місцевого самоврядування зарубіжних країн. Дн.: ДНУ, 2008. 90 с.

77. Камінська Н.В. Багатоаспектність методологічної основи дослідження системи місцевого самоврядування *Філософські, методологічні та психологічні проблеми права*: матеріали VII Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 11 лист. 2017 р.). Київ, 2017. С. 142-145.

78. Камінська Н.В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування (міжнародно-правові засади становлення, функціонування та розвитку): дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.11. К., 2013. 474 с.

79. Камінська Н.В. Міжнародно-правові джерела муніципального права. *Проблеми законодавчого регулювання порядку розробки та прийняття нормативно-правових актів*: матер. III міжнар. науково-практ. конфер. К., 2018.

80. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навчальний посібник. К. : КНТ, 2010. 232 с.

81. Камінська Н.В. Перспективи розвитку модельного законотворення в умовах євроінтеграційних процесів України. *Якість та ефективність законотворення: актуальні проблеми* / заг. ред. В.О. Зайчука. К., 2017. С. 79-85.

82. Камінська Н.В. Тенденції розвитку європейського муніципального права *Європейська інтеграція та євроатлантичне співробітництво України: історія, сучасність та перспективи*: матер. міжвуз. круглого столу (Київ, 28 вересня 2017 р.). К., 2017. С. 31-35.

83. Камінська Н., Свешнікова М. Діяльність міжнародних організацій у сфері забезпечення гендерної рівності. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2020, №1. С. 102-109.

84. Кампо В.М. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування. *Місцеве та регіональне самоврядування в Україні*. 1993. № 1–2 (4–5). С. 68–73.

85. Книга секторальних стратегій. Асоціації міст України «Спільними зусиллями». URL: [auc.org.ua](http://auc.org.ua).

86. Ковешников Е. М. Муниципальное право. М., 2000. С. 60.
87. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні.  
URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_318#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318#Text)
88. Конституции зарубежных стран / сост. В.Н. Дубровин. М.: Юрлитинформ, 2001. 448 с.
89. Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: НОРМА – ИНФРА-М, 2000.
90. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посібник / за заг. ред. В.О. Ріяки. К.: Юрінком Інтер, 2002.
91. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. К.: УПФ. Вид-во «Право», 1996. 544 с.
92. Конституція Королівства Іспанії. URL: [https://www.plenainclusion.org/sites/default/files/la\\_constitucion\\_espanola\\_en\\_lectura\\_facil.pdf](https://www.plenainclusion.org/sites/default/files/la_constitucion_espanola_en_lectura_facil.pdf)
93. Конституція та інші нормативно-правові акти з питань місцевого самоврядування. К., 2014.
94. Конституція Швейцарської Конфедерації. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en>
95. Конституція Республіки Беларусь. URL: <https://president.gov.by/ru/gosudarstvo/constitution>
96. Конституція Естонської Республіки. URL: <https://president.ee/ru/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/index.html>
97. Конституція Литовської Республіки. URL: [https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija\\_RU.htm](https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm)
98. Конституція Республіки Болгарія. URL: <https://www.president.bg/cat115/Konstitucia-na-Republika-Balgaria/>
99. Конституція Республіки Молдова. URL: <https://www.presedinte.md/rus/constitution>

100. Конституція Республіки Північна Македонія. URL: [https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns\\_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia.nsprx](https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia.nsprx)
101. Конституція Республіки Польща. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>
102. Конституція Республіки Словенія. URL: <https://www.us-rs.si/pravna-podlaga/ustava/>
103. Конституція Словацької Республіки. URL: [https://www.slov-lex.sk/documents/10184/493489/460\\_1992\\_1.pdf/716c7f51-7b5b-416f-9fbe-f09b4dcb2127](https://www.slov-lex.sk/documents/10184/493489/460_1992_1.pdf/716c7f51-7b5b-416f-9fbe-f09b4dcb2127)
104. Конституція Італьянської Республіки. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf>
105. Конституція Сент-Кітс і Невіс. Конституція Сент-Люсії. URL: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Kitts/kitts83.html>; <https://www.legislation.gov.uk/uksi/1978/1901/made>
106. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
107. Конституція Франції. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>
108. Конституція Республіки Хорватія. URL: <https://www.usud.hr/hr/ustav-RH>
109. Конституція Чеської Республіки. URL: <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>
110. Конституція Японії. URL: <https://www.ndl.go.jp/constitution/etc/j01.html>
111. Конституційне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. / за заг. ред. В.Ф. Погорілка. К.: Юридична думка, 2006. Т. 1 543 с.
112. Коркунов Н. Русское государственное право: в 2 т.. СПб., 1908. Т. 2. Часть особенная. 596 с.

113. Корнієнко М., Теплюк М. Місцевому самоврядуванню в Україні – надійну основу. *Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування в Україні*. Ужгород: Вид-во УжДУ, 1997. С. 8.

114. Косинский П.Д. Основы местного самоуправления : учеб. пособие /П.Д. Косинский, Э.Н. Вольфсон, В.И. Налетов. Кемерово, 2011. 155 с.

115. Косяченко К. Правосуб'єктність як передумова фінансово-правового статусу бюджетних установ. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. №11. С. 152-156.

116. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право: навч. посіб. К.: Атіка, 2003. 672 с.

117. Кравченко В.В. Окремі правові аспекти формування спроможних (об'єднаних) територіальних громад. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2017. №2.

118. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. 488 с.

119. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993. С.7.

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

121. Кулі-Іванченко К.К. Соціальне замовлення органів місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2015. 209 с.

122. Курочкин А.В. Правовое регулирование финансовой основы местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дисс. .. канд. юрид. наук: 12.00.02. Р.-на-Дону, 2003. 23 с.

123. Кушнір М.О. Статут територіальної громади: законодавчі проблеми та шляхи їх вирішення. *Стратегічні пріоритети*. 2008, №3(8). С. 157-162.

124. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2008. 672 с.

125. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Том 2. Административное право. С.- Птб. Типография акц. общ. «Слово», 1910. С. 39-51. URL: <http://www.constitution.garant.ru/book5.htm>

126. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні: автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр.: 25.00.04. Запоріжжя, 2010. 40 с.

127. Лейпцизька хартія про сталий розвиток європейських міст. URL: [www.eu2007.de/en/News/download\\_docs/Mai/0524AN/075DokumentLeipzigCharta.pdf](http://www.eu2007.de/en/News/download_docs/Mai/0524AN/075DokumentLeipzigCharta.pdf)

128. Локк Джон. Два трактати про врядування. К. : Основи, 2001. С. 207-208.

129. Локшина К.Н. Традиции изучения основных концепций местного самоуправления в зарубежных странах. *Вестник Москов. государ. гуманит. универ. им. М.А. Шолохова*. История и политология. 2012. №1. С. 84–85.

130. Манзюк В.В. Територіальна громада як учасник господарських відносин *Наук. вісник Ужгород націон. унів*. Серія право. 2015. Вип. 31. Т. 2. С. 46-49.

131. Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии. *Муниципальное право*. 2007. № 1. С. 65.

132. Мельничук О. Міська правова система та її компонентний склад. *Юрид.вісник*. 2014. № 1. С. 153-158.

133. Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика: монографія. Тернопіль: Економічна думка, 2007. 476 с.

134. Михайлишин Л.Р. Системи місцевого управління зарубіжних країн: порівняльний аналіз: наук. дослідження / за наук. ред. О.Д. Лазор. Львів: ЛРІДУ НАДУ. 2009. 188 с.

135. Мінченко О.В. Захист репутації та свобода вираження поглядів у практиці Європейського суду з прав людини. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2021. № 1 (218). С.99-104.

136. Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти монографія / за ред. О.В. Батанова. К.: «Основа» 2020.

137. Моргун В.В. Децентралізація повноважень та матеріально-фінансових ресурсів (на прикладі міст України). *Наше право*. 2018. № 1. С. 55-59.

138. Моргун В.В. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 30 листоп. 2018 р.). Х.: ХНУВС, 2018. С. 65-66.

139. Моргун В.В. Принцип субсидіарності в організації та функціонуванні місцевого самоврядування в Україні. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення: матеріали ІХ всеукр. наук.-теорет. конф.* (Київ, 31 жовт. 2017 р.). К.: НАВС, 2017. С. 80-83.

140. Моргун В.В. Проблеми управління майном територіальної громади. *Науковий вісник НАВС*. 2018. №3. С. 145-152.

141. Моргун В.В. Статус юридичної особи публічного права в сфері місцевого самоврядування. *European political and law discourse*. 2020. № 7. Вип. № 6. С. 162-166.

142. Моргун В.В. Територіальна громада як юридична особа публічного права: розвиток доктрини й законодавства в Україні та за кордоном. *Науковий вісник НАВС*. 2020. №3. С. 69-77.

143. Моргун В.В. Удосконалення фінансових основ місцевого самоврядування в контексті реалізації бюджетної і податкової політики держави. *Юридичний часопис НАВС*. 2020. №1. С. 25-33.

144. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина: теоретико-правовое исследование: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 1997. 384 с.
145. Музика-Стефанчук О.А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: навч. посіб. К., 2009. 224 с.
146. Муниципальное право России : учебник / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Проспект, 2009. С. 54–55.
147. Муниципальное право России / авт. Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. М.: Изд-во Проспект, 2013.
148. Муніципальне право України: підручник / В.Ф. Погорілко (ред.), О.Ф. Фрицький (ред.); стер. вид. К. : Юрінком Інтер, 2001. С. 7-225.
149. Муниципальные системы зарубежных стран. URL: [www.dvgups.ru/METDOC/CGU/PRAVO/M\\_PRAVO](http://www.dvgups.ru/METDOC/CGU/PRAVO/M_PRAVO).
150. Муніципальна програма врядування та сталого розвитку. URL: <http://www.un.org/>
151. Муніципальне статутне право: навч. посіб. / заг. ред. В.М. Кампо. 2-ге вид., доп. і випр. Од.: Юрид. літ. 2005. 133 с.
152. Муніципальне статутне право. Хрестоматія : навч. посіб у 2 ч. Ч.2 / Упоряд. Х.В. Приходько, В.М. Носова. К., 2008. 244 с.
153. Наврузов Ю. Місцеві влади в контексті загальних тенденцій децентралізації та адміністративного реформування. *Децентралізація державного управління: досягнення та невдачі місцевих влад*: матер. регіон. наук.-практ. конф. Дніпропетровськ: ДФ УАДУ, 1998. С. 25-26.
154. Назар О. Концептуальні основи матеріально-фінансового забезпечення місцевих громад. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/edu\\_43/fail/42.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/42.pdf)
155. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1028/>

156. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування *Місьцеве і регіональне самоврядування України*. 1995. Вип. 1–2 (10–11). С. 67–75.

157. Орловський О.С. Регулювання форм локальної демократії статутами територіальних громад. *Юридический вестник*. 2009. № 2. С. 24–30.

158. Основи приватного права України: навчальний посібник/ за заг. редакцією А.Ю.Олійника. К., 2020.

159. Основний закон Федеративної Республіки Німеччини. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>

160. Острович С.Е. Доктринальні підходи до визначення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. №2.

161. Острович С.Е. Правове регулювання матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 16 с.

162. Офіційний монитор Республіки Молдова. 2003. №248-253. Ст. 996.

163. Офіційний сайт Конституційного Суду України. URL: <http://www.ccu.gov.ua>

164. Павлюк К.В. Формування доходів місцевих бюджетів. *Фінанси України*. 2006. № 4. С. 34.

165. Павлюк А.П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. *Стратегічні пріоритети. Серія «Економіка»*. 2016. №1 (38). С. 137–143.

166. Первомайський О.О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах. Серія «Юридичний радник». Х. : Страйд, 2005. 184 с.

167. Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті. URL: <https://rm.coe.int/168071b58f>

168. Перинська Н. Порівняльний аналіз статутів швейцарських територіальних громад. *Проблеми трансформації територіальної організації влади* : зб. матер. та док. ; наук. ред. М. Пухтинський. К., 2005. С. 510-513.

169. Пешин Н.Л. Дуализм муниципальной власти. *Конституционное и муниципальное право*. 2007. № 24. С. 17.

170. Пігуль Н.В, Люта О.В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 9.

171. Податковий кодекс України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

172. Пожидаева М.А. Правовое обеспечение безопасности платежей как гарантия бесперебойного функционирования платежных систем. *Leges si viata*. 2018. № 7. С. 76–79.

173. Пожидаева М.А. Фінансово-правове регулювання платіжних систем в Україні: автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 39 с.

174. Постовой Н.В. Местное самоуправление. Проблемы и перспективы: учеб. пособие. М. : Юристъ, 2002. С. 173–182.

175. Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 1998. 349 с.

176. Прієшкіна О.В. Конституційний лад України та його роль у становленні та розвитку місцевого самоврядування : автореф. дис. ... докт. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2009. 40 с.

177. Пріоритетні напрями досліджень розвитку держави і права в умовах євроатлантичної інтеграції України: монографія/ за заг. ред. професора Наталії Камінської. К., 2018. 300 с.

178. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20.03.2018 № 2354-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>

179. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

180. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 №157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

181. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 №385. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

182. Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів : Закон України від 22.03.2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2333-14#Text>

183. Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМ України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

184. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8.04.2015. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>

185. Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 233 від 27.08.2014. URL: <https://buhgalter.com.ua/zakonodavstvo/mistseve-samovryaduvannya/formidogovoriv-pro-spivrobotnitstvo-teritorialnih-gromad/>

186. Про затвердження Примірного статуту територіальної громади: проект Закону України (Р.Безсмертний, Л.Супрун, М.Сирота і К.Жеваго) 1998 р. URL: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=4309](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=4309).

187. Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України №225 від 15.08.2014 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1065-14/paran13#n13>

188. Про захист персональних даних: Закон України № 2297-VI від 1.06.2010 р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 49. Ст. 1604.

189. Про Конституційний Суд України: Закон України № 2136-VIII від 13.07.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>

190. Про міжнародні договори України: Закон України № 1906-IV від 29.06.2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.

191. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України №280-III від 21.05.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

192. Про органи самоорганізації населення: Закон України 11.07.2001 № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>

193. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областях: Закон України № 1680-VII від 16.09.2014 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>

194. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.91 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546

195. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування. *Відомості Верховної Ради України*. 1997, № 38, ст.249.

196. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року та Угоди про імплементацію Частини XI Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року : Закон України від 03.06.99 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 1999. № 31. Ст. 254

197. Про ратифікацію Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС): Закон України від 16.05.2012 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2013. № 8. Ст. 73.

198. Про ратифікацію Європейської ландшафтної конвенції: Закон України від 7.09.2005 №2831-IV. *Відом. Верхов. Ради України*. 2005. №51.Ст. 547.

199. Про рослинний світ : Закон України від 09.04.99 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-14#Text>
200. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7.06.2001 р. *Офіційний вісник України*. 2001. № 26. Ст. 1151.
201. Про співробітництво територіальних громад: Закон України № 1508-18І від 17.06.2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
202. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290.
203. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 8.09.2005 р. №2850-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 51. Ст.548.
204. Про столицю України місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 р. № 11. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. Ст. 79.
205. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України №5/2015 від 12.01.2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>; Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України № 722/201 від 30.09.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019>
206. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#Text>
207. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
208. Про тваринний світ : Закон України No 2894-III від 13.12.2001 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2002. № 14. Ст. 97.
209. Про транскордонне співробітництво: Закон України № 1861-IV від 24.06.2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 45, Ст.499.

210. Про юридичну особу публічного права: Закон Грузії № 2052 від 9.06.1999. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/19204?publication=26>.

211. Пронюк Н.В. Удосконалення статусу територіальної громади в Україні. *Науковий вісник КНУВС*. 2008. № 1. С. 79-87.

212. Пронюк Н.В. Сучасне міжнародне право: навч. Посібник / вид друге, доп. і перер. К.: КНТ, 2010. 280 с.

213. Пылин В.В. Проблемы теории и практики народовластия в процессе становления местного самоуправления России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999.

214. Пылин В.В. Основы и принципы местного самоуправления. *Журнал российского права*. 1999. № 7/8. С. 28.

215. Ровинська К.І. Правосуб'єктність територіальної громади: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія управління*. 2013. Вип. 3. С. 380-388.

216. Ровинська К. Корпоративний інтерес як одна з ознак територіальної громади: теоретико-методологічний аспект. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 1. С. 34-38.

217. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие. С.Пб.: Питер, 2003. 301 с.

218. Россоха В., Пронько Л. Об'єднання сільських громад як чинник розвитку земельних відносин. *Економіка, фінанси, менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2017. №9.

219. Руда Н.І. Територіальна громада – суб'єкт конституційно-правових відносин: теоретичний та історичний аспекти. *Правова держава*. 2001. Вип. 12. С. 232-243.

220. Русанова С.Ю. Гарантії прав територіальної громади: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2011. 20 с.

221. Саліженко Л. Формування дієздатних територіальних громад: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2014, вип. 3 (22).

222. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления: Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. СПб., 1892. С. 71.

223. Сенчук В. Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємної детермінації. *Юридична Україна*. 2009. №6 (78). С. 17–23.

224. Сидорчук В.К. Организация местного самоуправления. Мн., 2002.

225. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник / 3-те вид. К.: Алерт, 2012. 524 с.

226. Снісаренко С. Історичний розвиток концепцій муніципального господарювання в країнах Західної Європи та в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. 2012. Вип. 2 (13). С. 19-29.

227. Солоненко О.М. Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2001. 20 с.

228. Сохацька О. Деякі проблеми організаційно-правової форми органів місцевого самоврядування як юридичних осіб. *Ефективність державного управління: Збірник наук. праць*. Львів, 2005. Вип. 8. С. 387- 394.

229. Стамбульська декларація з населених пунктів. URL: [www.un.org/russian/conferen/habitat/habdecl.htm](http://www.un.org/russian/conferen/habitat/habdecl.htm)

230. Статут територіальної громади міста Києва, затверджений рішенням Київської міської ради №371/1805 від 28.03.2002. URL: <http://evropa-kiev.org/79-statut-teritorialnoji-gromadi-mista-kieva>

231. Статут територіальної громади м. Славутича. URL: [http://e-slavutich.gov.ua/about\\_city/SitePages/CharterCity.aspx](http://e-slavutich.gov.ua/about_city/SitePages/CharterCity.aspx)

232. Статут територіальної громади м. Львова. Додаток до ухвали Львівської міської ради від 29.03.2002. URL: <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2007/03/06/280.html>; <http://www.lvivrada.gov.ua/>

233. Статут територіальної громади міста Одеси. Додаток до рішення Одеської міської ради від 25.08.2011. №1240-VI. URL: <http://omr.gov.ua/acts/council/36244/>

234. Статут територіальної громади м. Харкова. URL: <http://www.city.kharkov.ua/uk/dokumenty/ustav-territorialnoj-gromadyi.html>

235. Статутне право в Англії. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Статутне\\_право\\_в\\_Англії](https://uk.wikipedia.org/wiki/Статутне_право_в_Англії)

236. Талапина Э.В., Административное право Франции сегодня. Ежегодник сравнительного правоведения, М., НОРМА, 2004. С.136-151.

237. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в России: основы и пределы (конституционно-правовые аспекты): автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. 48 с.

238. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. М.: Изд-во МГУ, 2005.

239. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2004. 355 с.

240. Токвиль А. Демократия в Америке / пер. с франц., предисл. Гарольда Дж. Ласки. М. : Прогресс, 1992. 554 с.

241. Токвиль А. Про демократію в Америці. Київ, 1999. С. 63-64.

242. У справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України: Рішення Конституційного Суду України від 20.01.2012 р. № 2-рп/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 9 Ст. 332.

243. У справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті

Києві): Рішення Конституційного Суду України від 25.12.2003 р. № 21-рп/2003. *Офіційний вісник України*. 2003. № 52. Ст. 2829.

244. У справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів "а", "б", "в", "г" статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України № 10-рп/2010 від 1.04.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10#Text>

245. Федоришин В.С. Соціальна політика у реформуванні комунальної власності територіальних громад. автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.07. Хм., 2016. 21 с.

246. Федотов В. О. Реформування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду: автореф. дис. ... канд. н. з держ. упр. : 25.00.04.. Дніпр., 2006. 20 с.

247. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2004.

248. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М.: «ФОРУМ – ИНФРА-М», 1998. 160 с.

249. Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2019. 521 с.

250. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 118.

251. Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт. *Журнал российского права*. 1997. № 8. С. 97.

252. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1966. С. 511.

253. Чернолуцький Р.В. Проблеми правосуб'єктності осіб у колізійному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2006. 200 с.

254. Чудик Н.О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2009. С. 116.

255. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

256. Шаптала Н.К. Конституційні гарантії забезпечення принципу рівності прав і свобод людини і громадянина в практиці конституційного судочинства. *Питання захисту прав людини і громадянина органами конституційної юрисдикції у сучасних умовах: матеріали міжнар. науково-практ. конфер. (Ялта, 20–21 червня 2013 р.)* К., 2013. С. 218–232.

257. Шаптала Н.К. Контроль конституційних норм в Україні: ціннісні досягнення й шляхи вдосконалення. *Вісник Конституційного Суду України*. 2013. №5. С. 92–99.

258. Шевченко А.О. Правова природа і статус територіальної громади: доктринальний аспект. *Науковий вісник Нац. акад. внутр. справ*. 2017. №3. С. 332-343.

259. Шевченко А.О., Демиденко В.О. Функціональна характеристика територіальних громад: проблеми теорії і практики. *Вісник Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія юрид. науки. 2018. №1. С. 14-18.

260. Шевченко А.О. Тенденції модернізації статусу територіальної громади в умовах децентралізації влади: зарубіжний досвід для України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. №3. С. 91-94.

261. Шевченко А.О. Міжнародне міжмуніципальне співробітництво територіальних громад. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення: матер. ІХ всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 31 жовтня 2017 р.)*. К: НАВС, 2017. С. 139-143.

262. Шевченко А.О. Муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2020.

263. Шелепницька І.П. Досвід становлення системи місцевого самоврядування в Республіці Італія та його адаптація для України : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Київ, 2009. 20 с.
264. Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2005. 20 с.
265. Штмпфл Г., Шоллер Х. Местное самоуправление. М., 1995. С. 17.
266. Шумляєва І.Д. Становлення та розвиток інституту територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Дн., 2010. 21 с.
267. Щебетун І.С. Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Х., 2002. 20 с.
268. Экономика инновационного развития. Управленческие основы экономической теории : монография / М.В. Величко, В.А. Ефимов, В.М. Зазнобин. М.-Берлин: Директ-Медиа, 2015. 649 с.
269. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. 1890-1907 . URL: [https:// www. booksite.ru/fulltext/bro/kga/brokefr/](https://www.booksite.ru/fulltext/bro/kga/brokefr/).
270. Якимчук Н.Я. Фінансові основи місцевого самоврядування: стан конституційно-правового закріплення в Україні та зарубіжних країнах. *Наукові праці НУ «Одеська юридична академія»*. 2013. Вип. 13. С. 293-303.
271. Яцунська О.О. Місцеве самоврядування: світовий досвід та Україна: навч.-метод. посіб. Миколаїв-Одеса, 2003. С. 137.
272. Bovaird T., Löffler E. Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking «good local governance». *International review of administrative sciences*. 2002. P. 21-23.
273. Brenner N. Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies*. 2003. № 10. P. 297-324.
274. Brodhag Ch. Information, governance et development durable. *International Political Science Review*. 2000. Vol. 21. № 3.

275. Comité pour la réforme des collectivités locales «les vingt propositions». URL: <http://www.reformedescollectiviteslocales.fr/>

276. Code général des collectivités territoriales. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr>

277. Declaration on Local Self-Government. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/156504>

278. Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration. *Compendium of basic terminology in governance and public administration*. 2006. P.4. URL: <http://www.unpan1.un.org/intradoc/unpan/022332.p>.

279. Explanatory report on the European Charter on Local Self-Government. Strasbourg, 1986.

280. Jaedicke Wolfgang, Thrun Thomas, Wollmann Hellmut Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt. Stuttgart, 2000.

281. Halásková M., Halásková R.. Evaluation structure of local public expenditures in the European Union countries. *Acta Universitatis of Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*. Volume 66. № 3, 2018. P. 760. URL: [https://acta.mendelu.cz/media/pdf/actaun\\_2018066030755.pdf](https://acta.mendelu.cz/media/pdf/actaun_2018066030755.pdf).

282. Hultai M., Rossikhina H., Shrub I. Constitutional principles of taxation: doctrinal approaches to typology. *Baltic Journal of Economic Studies*, 2018. Vol. 4, № 3. P. 259–264.

283. Mahiou A. Cours des institutions administratives. 2-me éd. Alger, 1979.

284. Kaminska, N., Loshchykhin, O., Romanova, N. The role of the OSCE in ensuring gender equality into policies and practices. *Fundamental and Applied Researches in Practice of Leading Scientific Schools*, 2019, № 34(4). C. 87-91. URL: <https://farplss.org/index.php/journal/article/view/662>

285. Kitchen H. Municipal Revenue and Expenditure Issues in Canada. *Canadian Tax Paper* №.107. Toronto: Canadian Tax Foundation, 2002.

286. Nemec J., Bercik P., Kuklis P. Local Government in Slovakia. *Decentralization: Experiments and Reforms*: Ch.7. Budap, 2000. P. 301–340.

287. Principles of Good Governance. URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>
288. Pourquoi une réforme des collectivités territoriales? URL: <http://www.interieur.gouv.fr/>
289. Reichard Christoph Umdenken im Rathaus. *Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*. Berlin, 1994.
290. Rethinking Local Government: Essays on Municipal Reform/ed. by A. Moisio. Helisinki: Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 2012. 167 p.
291. Slack E. Municipal Finance and Governance Issues in Canada and Abroad: Presentation at Glendon College. 2012. February 9. 22 p.
292. Strelchenko O., Lychenko I., Shevchenko L. Doctrinal characteristic of public of medicines as fundamental element of state financial guarantees for the pharmaceutical sphere. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. V. 4. № 5. P. 338–343.
293. Tambouris T. Modinis Study at Local and Regional Level. Presentation at the statute of communit. Bordealex, 22 March 2006. 117 p.
294. The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level URL: [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy\\_innovation/Strategy\\_Brochure\\_E.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/Strategy_Brochure_E.pdf).
295. Tindal R., Tindal S. Local Government in Canada. 7th edn. Toronto: Nelson, 2009. 447 p.
296. The Urban Political Arena. *Geographies of Public Administration*. Amsterdam, 1992.
297. Juristische Person, in: Creifelds Rechtswörterbuch. 13. Aufl. Muenchen, 1996. S. 662-663.
298. Verfassungsgesetz-Bundes (2020) URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>.
299. Von Land A., Gondouin G., Insarguer-Brisser V. Dictionnaire du droit administratif. 3-me éd. P., 2002. P. 61.

## ДОДАТКИ

## Додаток А


**ЗАТВЕРДЖУЮ**  
 Перший проректор Національної  
 академії внутрішніх справ  
 полковник поліції  
**Станіслав ГУСАРЄВ**  
 2020 р.

## АКТ

впровадження в освітній процес результатів дисертаційного дослідження Моргуна Вячеслава Васильовича на тему: «Конституційно-правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах» за спеціальністю 081 – Право

**Комісія у складі:** професора кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ, кандидата юридичних наук, доцента О.М. Солоненка; професора кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора О.Г. Стрельченко,

розглянувши матеріали дисертації Моргуна В.В., встановила, що вони використовувались і надалі можуть бути використані при розробці програм, підготовці до семінарських занять курсантів і студентів з навчальних дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право», «Конституційна реформа в Україні», «Конституційне процесуальне право» тощо. Результати дисертації відображено у таких публікаціях, що рекомендовані для вивчення у Національній академії внутрішніх справ:

Моргун В.В. Проблеми управління майном територіальної громади. *Науковий вісник НАВС*. 2018. №3. С. 145-152.

Моргун В.В. Удосконалення фінансових основ місцевого самоврядування в контексті реалізації бюджетної і податкової політики держави. *Юридичний часопис НАВС*. 2020. №1. С. 25-33.

Моргун В.В. Територіальна громада як юридична особа публічного права: розвиток доктрини й законодавства в Україні та за кордоном. *Науковий вісник НАВС*. 2020. №3. С. 69-77.

Моргун В.В. Статус юридичної особи публічного права в сфері місцевого самоврядування. *European political and law discourse*. 2020, № 7. Вип. №6. С. 162-166.

Моргун В.В. Принцип субсидіарності в організації та функціонуванні місцевого самоврядування в Україні. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення*: матеріали ІХ всеукр. наук.-теорет. конф. (м. Київ, 31 жовтня

2017 р.). К.: НАВС, 2017. С. 80-83.

Моргун В.В. Проблема перекладу юридичних текстів. Українська мова в юриспруденції: стан, проблеми, перспективи: матер. XIII Всеукраїнської науково-практичної конференції з проблем розвитку та функціонування державної мови (м. Київ, 30 листопада 2017 р.). К.: НАВС, 2017. С. 235-237.

Моргун В.В. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні. Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 30 листопада 2018 р.). Х.: ХНУВС, 2018. С. 65-66.

**ВИСНОВОК.** Зазначені праці підтвердили високий теоретичний і навчально-методичний рівень, доступність і практичну доцільність за результатами використання під час підготовки та проведення всіх видів занять.

**Члени комісії:**



**Олег СОЛОНЕНКО**

**Оксана СТРЕЛЬЧЕНКО**

27.08.2021

## Додаток Б

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Моргун В.В. Децентралізація повноважень та матеріально-фінансових ресурсів (на прикладі міст України). *Наше право*. 2018. № 1. С. 55-59.

2. Моргун В.В. Проблеми управління майном територіальної громади. *Науковий вісник НАВС*. 2018. №3. С. 145-152.

3. Моргун В.В. Удосконалення фінансових основ місцевого самоврядування в контексті реалізації бюджетної і податкової політики держави. *Юридичний часопис НАВС*. 2020. №1. С. 25-33.

4. Моргун В.В. Територіальна громада як юридична особа публічного права: розвиток доктрини й законодавства в Україні та за кордоном. *Науковий вісник НАВС*. 2020. №3. С. 69-77.

5. Моргун В.В. Статус юридичної особи публічного права в сфері місцевого самоврядування. *European political and law discourse*. 2020, № 7. Вип. №6. С. 162-166 (Чехія).

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Моргун В.В. Принцип субсидіарності в організації та функціонуванні місцевого самоврядування в Україні. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення*: матеріали ІХ всеукр. наук.-теорет. конф. (м. Київ, 31 жовтня 2017 р.). К.: НАВС, 2017. С. 80-83. (форма участі очна)

7. Моргун В.В. Проблема перекладу юридичних текстів. *Українська мова в юриспруденції: стан, проблеми, перспективи*: матер. XIII Всеукраїнської науково-практичної конференції з проблем розвитку та функціонування державної мови (м. Київ, 30 листопада 2017 р.). К.: НАВС, 2017. С. 235-237. (форма участі очна)

8. Моргун В.В. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави*: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 30 листопада 2018 р.). Х.: ХНУВС, 2018. С. 65-66. (форма участі заочна)