

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління
та національної безпеки

Кафедра правознавства

Кваліфікаційна робота
на правах рукопису

ТІТОВЕЦЬ МАРІЯ ПЕТРІВНА

УДК 352.071

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

081 «Право»

Подається на здобуття освітнього ступеня «Магістр»

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

_____ Тітовець М.П.

Науковий керівник

Стрільчук Віталій Ананійович
кандидат юридичних наук

Житомир 2020

Висновок кафедри правознавства за результатами попереднього захисту:

Протокол засідання кафедри правознавства № __ від «__» _____ 2020 р.

Завідувачка кафедри правознавства

к.ю.н., доцент

Р.Д. ЛЯШЕНКО

(підпис)

«__» _____ 2020 р.

Результати захисту кваліфікаційної роботи

Здобувачка вищої освіти Тітовець Марія Петрівна захистила

кваліфікаційну роботу з оцінкою:

сума балів за 100-бальною шкалою _____

за шкалою ECTS _____

за національною шкалою _____

Секретар ЕК

(підпис)

Т.П. Грушевська

АНОТАЦІЯ

Тітовець М.П. Сучасні тенденції розвитку муніципального права. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 081 – Право. – Поліський національний університет, Житомир, 2020.

У роботі досліджено сучасні тенденції розвитку муніципального права України. На підставі критичного аналізу національного та міжнародного законодавства, яке регламентує суспільні відносини у вказаній сфері, а також наявної прикладної інформації щодо реалізації реформи адміністративно-територіального устрою України (децентралізації) зроблено висновок про наявність окремих проблемних питань (правових та організаційних), пов'язаних із спроможністю громад реалізовувати власні та делеговані повноваження. Останні потребують вирішення як на законодавчому рівні, так і за рахунок налагодження дієвого діалогу між органами місцевого самоврядування та виконавчою владою. Основною метою вказаного процесу є створення ефективної системи виконання функцій та повноважень для всіх суб'єктів, а також забезпечення потреб громадян, які проживають у новостворених територіальних громадах.

За результатами проведеної роботи, запропоновано окремі організаційно-правові практичні пропозиції для зацікавлених суб'єктів, спрямовані як на оптимізацію процедури подальшого реформування органів місцевого самоврядування так і на вдосконалення механізмів територіальної організації влади в цілому.

Ключові слова: муніципальне право, об'єднані територіальні громади, адміністративно-територіальний устрій, нормативно-правові акти, законодавство, суспільні відносини.

ANNOTATION

Titovets M. Current trends in municipal law. - Qualification work on the rights of the manuscript.

Qualification work for a master's degree in specialty 081 - Law. - Polissia National University, Zhitomir, 2020.

The modern tendencies of development of the municipal law of Ukraine are investigated in the work. Based on a critical analysis of national and international legislation governing public relations in this area, as well as available applied information on the implementation of the reform of the administrative-territorial structure of Ukraine (decentralization) concluded that there are some problematic issues (legal and organizational) related to the ability of communities to exercise their own and delegated powers. The latter need to be addressed both at the legislative level and through the establishment of an effective dialogue between local governments and the executive. The main purpose of this process is to create an effective system of functions and powers for all actors, as well as to meet the needs of citizens living in the newly created territorial communities.

Based on the results of this work, separate organizational and legal practical proposals for stakeholders are proposed, aimed at optimizing the procedure for further reform of local governments and the territorial organization of government in general.

Key words: municipal law, united territorial communities, administrative-territorial system, normative-legal acts, legislation, public relations.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ	10
1.1. Муніципальне право: поняття, предмет та метод правового регулювання.....	10
1.2. Основні теорії походження місцевого самоврядування.....	15
1.3. Конституційно-правова та міжнародно-правова регламентація місцевого самоврядування.....	19
ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО РОЗДІЛУ	22
РОЗДІЛ 2. СУСПІЛЬНІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ЯК ПРЕДМЕТ РЕГУЛЮВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ	25
2.1. Місцеве самоврядування і державна влада: взаємозв'язок.....	25
2.2. Проблемні питання, які виникають в ході реформування місцевого самоврядування в Україні та шляхи їх вирішення.....	28
ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО РОЗДІЛУ	34
ВИСНОВКИ	35
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	41

ВСТУП

Актуальність дослідження. В Конституції України закріплено твердження стосовно того, що наша держава є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною і правовою [18]. Вказане, поряд з сучасними тенденціями децентралізації влади, ставлять на порядок денний питання надання місцевому самоврядуванню більшої самостійності та створення ефективної системи реальних гарантій його функціонування. Ст. 5 Основного Закону визначає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [18]. Зазначене, в свою чергу, обумовлює необхідність поділу влади із відповідними механізмами стримувань та противаг, вдосконалення механізму відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації принципів верховенства права, пріоритету прав і свобод людини та громадянина, а також інших загальних засад конституційного ладу. Тому, у ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено положення про те, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципі підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, оскільки територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, формує їх, наділяє повноваженнями, легітимує тощо [14].

Еволюція суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування вимагає постійного оновлення законодавства, а також наукової розробки нових правових інститутів та вдосконалення існуючих, які в сучасних умовах набули нового змісту. Тому зараз необхідним є проведення низки реформ, пов'язаних з розподілом повноважень всередині системи публічної влади. Вказане свідчить про наукову, практичну значущість і актуальність дослідження. Аналізу теоретичних засад тих чи інших інститутів муніципального права було присвячено роботи багатьох науковців, зокрема О.М. Бандурки, М.Є. Гайдар, Н.В. Дацій, В.В. Копейчикова, В.В. Кравченка, Н.М. Оніщенко, Р.І. Панчишина, М.С. Пашкевич, В.В. Пітцика, О.В. Петришина,

М.В. Погорілка, М.О. Пухтинського, П.М. Рабіновича, О.Ю. Синявської, О.Ф. Скакун, О.В. Скидана, В.А. Стрільчука, Є.І. Ходаківського, Р.Ф. Черниша, В.П. Якобчук, О.Н. Ярмиша та інших.

При цьому, аналіз наявної прикладної інформації щодо реалізації реформи адміністративно-територіального устрою України (децентралізації) свідчить про наявність окремих проблемних питань (правових та організаційних), пов'язаних із спроможністю громад реалізовувати власні та делеговані повноваження. Останні потребують вирішення як на законодавчому рівні, так і за рахунок налагодження дієвого діалогу між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади. Основною метою вказаного процесу є створення ефективної системи виконання функцій та повноважень для всіх суб'єктів, а також забезпечення потреб громадян, які проживають у новостворених територіальних громадах (далі - ОТГ).

Європейський досвід демонструє, що успішні практики реформування місцевого самоврядування повинні забезпечити сталість регіонального розвитку. При цьому, вони повинні полягати у забезпеченні реалізації принципу субсидіарності та посиленні спроможності органів місцевого самоврядування всіх рівнів реалізовувати власні та делеговані повноваження.

Зважаючи на те, що адміністративно-територіальна реформа перебуває в завершальній фазі – приєднання, перед практиками та представниками наукової спільноти постають актуальні завдання з розробки нових та вдосконалення чинних (в першу чергу правових) механізмів її реалізації.

Наразі реформування системи місцевого самоврядування здійснюється в межах існуючого правового поля без внесення відповідних змін до Конституції України. При цьому, як слушно відмічає М.Є. Гайдар, наявна нормативно-правова база не завжди носить послідовний характер відносно регулювання ОТГ, а навпроти – спрямована на врегулювання окремих аспектів конституційно-правового статусу ОТГ [8, с. 21]. Вказане не дозволяє в повній мірі сформулювати зазначені органи у відповідності до критеріїв визначених у Європейській хартії місцевого самоврядування (ратифікована Україною у

1997р.) з подальшим делегуванням відповідних повноважень, матеріальними і фінансовими ресурсами, інфраструктурою тощо, які є необхідними для ефективного виконання покладених на вищевказані органи завдань та функцій.

Мета і завдання дослідження. *Мета* кваліфікаційної роботи полягає у тому, щоб на підставі критичного аналізу організації діяльності органів місцевого самоврядування розробити окремі організаційно-правові практичні пропозиції для зацікавлених суб'єктів (в першу чергу Кабінету міністрів України та обласних державних адміністрацій) стосовно оптимізації процедури подальшого їх реформування та територіальної організації влади в цілому.

Для досягнення поставленої мети в роботі вбачається за доцільне виконати наступні *завдання*:

- проаналізувати поняття та ознаки муніципального права України;
- охарактеризувати предмет та метод правового регулювання;
- дослідити основні теорії походження місцевого самоврядування;
- проаналізувати законодавство України та міжнародні-правові акти, які регламентують суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування;
- дослідити взаємозв'язок місцевого самоврядування і державної влади.
- акцентувати увагу на проблемних питаннях, які виникають в ході реформування місцевого самоврядування.

Об'єкт дослідження: сучасний стан розвитку муніципального права України.

Предмет дослідження: суспільні відносини, що виникають у сфері місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Методологічну основу кваліфікаційної роботи складають методи: аналітичний і логічний методи дозволили здійснити відбір та аналіз інформації за темою дослідження (розділ 1, 2). Історично-правовий метод сприяв визначенню розвитку досліджуваних відносин в історичному розрізі, зокрема, вивченню становлення законодавства досліджуваного інституту (підрозділи 1.2., 1.3.). Для аналізу і характеристики сучасних тенденцій розвитку муніципального права було використано порівняльно-

правовий і описово-аналітичний методи (розділ 1, 2). Формально-юридичний метод дозволив здійснити вивчення змісту правових документів, що регулюють процедуру діяльності об'єднаних територіальних громад (розділ 2).

Апробація результатів дослідження. Окремі результати та висновки, отримані в ході проведеного дослідження, були предметом обговорення на засіданні кафедри правознавство Поліського національного університету та висвітлені у відповідній науковій публікації у фаховому юридичному науково-теоретичному щоквартальнику «Часопис Київського університету права». «Часопис» внесено до переліку фахових видань за спеціальністю «Юридичні науки» (постанова Президії ВАК України № 1-05/6 від 12.06.2002 р.; постанова Президії ВАК України № 1-05/3 від 14.04.2010 р., Наказ Міністерства освіти і науки України №528 від 12.05.2015 р., Наказ Міністерства освіти і науки України №1643 від 28.12.2019 р. (категорія «Б»)). У 2014 «Часопис Київського університету права» також внесено до двох міжнародних наукометричних баз даних - HeinOnline (США) та «IndexCopernicusInternational» (Польща), а з 2019 року - до бази даних цитувань CrossRef (США).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення й висновки отримані в результаті кваліфікаційного дослідження можуть бути використані у: *науково-дослідній сфері* – для подальшого вивчення і дослідження теми; *нормотворчій діяльності* – у процесі реформування та удосконалення вітчизняного законодавства; *правозастосовній діяльності* – у діяльності судових органів.

Структура дипломної роботи: вступ, 2 розділи, п'ять підрозділів, висновки, список використаних джерел (45 найменувань). Загальний обсяг 42 сторінки.

РОЗДІЛ 1. РОЗДІЛ 1. МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

1.1. Муніципальне право: поняття, предмет та метод правового регулювання

Процеси реформування влади на місцях, які почали відбуватися ще в 90-х років ХХ ст. створили підґрунтя для формування нової галузі – муніципального права.

Проте, до цього часу серед правників не сформовано єдиної думки стосовно поняття, змісту, предмету та методу правового регулювання тощо «муніципального права». Також, час від часу точаться наукові дискусії й стосовно назви.

Зокрема, П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко і М.В. Підмогильний вважають, що зазначену галузь доцільно називати «місцеве самоврядування в Україні» [4]. Також, зазначалося про так зване «комунальне право» [17]. Вказане обумовлено тим, що в Конституції України зазначено термін «місцеве самоврядування» і не йдеться про «муніципалітет».

Проте, більшість науковців та практиків схильні вважати, що саме термін «муніципальне право» найбільш точно характеризує суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування.

Саме слово муніципалітет (від лат. *Municipium* - самоврядна громада) застосовується в наших умовах до міських і сільських поселень, тобто до такого рівня суспільного життя, на якому здійснюється місцеве самоврядування. Практично значення муніципальний і місцевий ідентичні і в рівній мірі вживаються по відношенню до явищ і структурам, пов'язаним з місцевим самоврядуванням. Назва «муніципальне право» також обґрунтовується положеннями Конституцій України та іншими нормативно-правовими актами. При цьому, термін «муніципалітет» характеризує не лише міське населення, а й сільське, а також самоврядування відповідних рівнів.

Муніципальне право України є галуззю права України, норми якої виражають волю та інтереси її народу, держави і територіальних громад,

регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування. За своєю суттю муніципальне право є виразником волі та інтересів як територіальних громад, так і народу та держави, оскільки муніципальні норми встановлюють або санкціонують як суб'єкти місцевого самоврядування (територіальні громади), так і народ та держава, приймаючи Конституцію та закони, якими визнається і гарантується місцеве самоврядування (далі – МС). За своїм змістом, муніципальне право є регулятором суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування, тобто відносин, пов'язаних з виникненням та існуванням місцевого самоврядування в межах певних адміністративно-територіальних одиниць, оскільки воно має в своїй основі природний, громадівський характер, а також з його організацією і здійсненням. За формою муніципальне право є галуззю права, джерела якого - акти як локальних норм права (статути територіальних громад, регламенти рад тощо), так і загальних (загальнонаціональних) норм права (Конституції, законів, підзаконних актів). В системі права муніципальне право належить до публічного права, оскільки стосується насамперед самостійного виду публічної (політичної) влади (демократії), яка належить територіальним громадам і здійснюється ними безпосередньо або через створювані ними органи (ради та інші органи) [29].

Муніципальне право - комплексна галузь права, що сформувалася на стику декількох галузей. В основі даної характеристики муніципального права лежать особливості його предмета: суспільні відносини, що становлять предмет муніципального права, являють собою складну, комплексну систему економічних, фінансових, соціально-культурних, політичних, організаційно-управлінських відносин, що виникають в процесі організації і здійснення муніципальної влади, рішення населенням питань місцевого значення. Комплексний характер муніципального права означає, що це вторинна галузь, яка формується і розвивається багато в чому «за рахунок» інших, в першу чергу профілюючих, галузей, запозичуючи у них окремі норми і цілі інститути.

Муніципальне право є самостійною галуззю права, так як:

1) Конституція України визначила місцеве самоврядування як один із основних способів здійснення народовладдя, наділивши населення міських, сільських поселень і інших територій статусом суб'єкта права;

2) муніципальне право регулює відносини в сфері місцевого самоврядування як однієї з форм єдиної публічної влади;

3) МС не входить в систему державної влади. Його можливо розглядати як елемент системи стримувань і противаг;

4) МС покликане вирішувати питання місцевого значення, тобто питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення.

Муніципальне право має свій предмет та метод правового регулювання, тобто об'єктивні критерії поділу права на галузі та інститути [1, с. 341].

Предмет муніципального права є відносини в сфері здійснення місцевого самоврядування.

Відносини в сфері здійснення місцевого самоврядування - діяльність населення, яка:

а) визнається і гарантується Конституцією України;

б) здійснюється населенням самостійно і під свою відповідальність;

в) спрямована на вирішення безпосередньо або через органи місцевого самоврядування питань місцевого значення;

г) здійснюється виходячи з інтересів населення, його історичних та інших місцевих традицій.

В цілому муніципальне право регулює суспільні відносини, сукупність яких можна представити у вигляді наступних основних груп:

- тих, що виникають в результаті організації місцевого самоврядування як інституту народовладдя;

- тих, що реалізуються в процесі реалізації права населення муніципального освіти, а також окремого громадянина на МС;

- тих, які створюються у зв'язку з організацією діяльності представницьких, виконавчо-розпорядчих та інших органів місцевого самоврядування;

- пов'язаних з регулюванням статусу членів виборних органів і посадових осіб, наділених повноваженнями на окремі публічно-владні функції в сфері місцевого самоврядування, муніципальної служби, і муніципальних службовців;

- обумовлених наділенням окремими державними повноваженнями органів місцевого самоврядування;

- таких, що виникають в процесі взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади тощо [37].

Проаналізувавши поняття предмету «муніципального права», можна дійти висновку, що воно являє собою сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають між зацікавленими суб'єктами в процесі здійснення організації та функціонування місцевого самоврядування.

Слід враховувати, що це визначення відображає не всі, а лише основні, найбільш важливі характеристики муніципального права.

Під методом правового регулювання в муніципальному праві розуміється сукупність засобів і способів, за допомогою яких правові норми впливають на суспільні відносини в системі МС, регулюю їх.

У зв'язку з тим, що муніципальне право охоплює сфери публічного та приватного права, воно поєднує два способи регулювання суспільних відносин в системі МС: імперативний і диспозитивний.

Імперативний метод полягає в тому, що в системі МС приймаються рішення на місцевих референдумах, зборах, сходах, представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування, посадовими особами місцевого самоврядування, які є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами правовідносин, що діють в межах кордонів муніципального

освіти, т. е. в даному випадку в наявності відносини співвідпорядкованості суб'єктів правовідносин, залежність одних від інших.

У разі невиконання рішень МС, прийнятих у межах його компетенції, настає відповідальність відповідно до чинного законодавства.

Імперативний метод передбачений законодавством про місцеве самоврядування для депутатів і виборних посадових осіб.

Диспозитивний метод запозичений зі сфери приватного права. Органи МС є юридичними особами і самостійно виступають у цивільному обороті. Вони мають право укладати договори з юридичними особами, з державними органами. В даному випадку застосовується принцип юридичної рівності суб'єктів відносин [24].

Таким чином, муніципальне право характеризується поєднанням двох методів регулювання відносин у системі МС: імперативного і диспозитивного, що і відрізняє його від інших галузей права.

Муніципальне право впливає на суспільні відносини за допомогою таких правових прийомів (способів), як припис, дозвіл, заборона, поєднання яких і визначає характер правового регулювання.

При цьому, в муніципальному праві не використовується один з методів правового регулювання в якості основного, специфічного, властивого даної галузі права, а має місце синтез методів правового регулювання, що обумовлено предметом муніципального права і комплексним характером галузі «муніципальне право». Все це створює особливий режим муніципальної-правового регулювання [11, с. 87-89].

1.2. Основні теорії походження місцевого самоврядування

На думку учених, окремі засади формування МС було закладено ще за часів античності [16, с. 50]. В першу чергу мова йшла про об'єднання стародавніх містполісів у різноманітні союзи під проводом одного лідера з метою реалізації природних прав громадян, яке б незалежала від держави. Наступним періодом розвитку МС визначають появу Магдебурзького права у XIII ст. в Європі. Вказаний часовий проміжок характеризується певною автономією від держави та утвердженням правової основи для захисту від сплати надмірних податків тощо. На думку, О.О. Петришина саме Магдебурзьке право стало справжньою точкою відліку становлення теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування [28, с.32]. Останні, своєю чергою, здійснили безпосередній вплив на формування світових систем та моделей місцевого самоврядування.

В подальшому почала формуватися так звана «теорія вільної громади». Один з її ідейних розробників - Р. Оуен, вважав первинною одиницею майбутнього ладу – «нового морального світу» – самодостатню комуну. Науковець розробив конституцію комун, за якою вони повинні функціонувати на засадах колективної праці, громадської власності, рівності прав та обов'язків їх членів [6, с. 248]. В це час почала стверджуватися наукова думка про зверхність права громад над державою. Її сутність полягала в тому, що оскільки громаду було сформовано до виникнення держави, то вона визнавалася незалежною від останньої. Право на МС обумовлено безпосередньо природою громад.

В класичному вигляді, теорії стосовно погодження місцевого самоврядування починають формуватися в першій половині XIX століття на основі міркувань про взаємовідносини особистості і держави, місцевих і центральних органів влади в умовах демократичної держави і самодержавства. Місцеве самоврядування, що передбачає відносну децентралізацію і автономію, стало предметом уваги різних політичних сил і

рухів, актуальним гаслом в процесі боротьби за владу. З ним пов'язано проведення низки реформ в XVIII - XIX століттях.

Вчені використовували різний підхід до визначення числа теорій про місцеве самоврядування.

Наразі, найбільш поширеними є наступні:

Теорія вільної громади, яка опирається на ідеї природного права і була розроблена німецькими вченими на початку XIX століття. Її мета полягала в теоретичному доведенні потреб обмеження втручання державних інституцій в справи громад. Вважається, що громада історично передуює державі, яка з'являється виключно в результаті об'єднання громад з відповідних мотивів (економічних, політичних тощо). Громада є вільною від будь-якого зовнішнього впливу.

Вказана теорія знайшла своє відображення в низці нормативно-правових актів 30 - 40-х рр. XIX ст. При цьому, Конституція Бельгії 1831 року мала спеціальну статтю, яка стосувалася общинного управління.

Проте, охарактеризований підхід не мав успіху. Окремі вчені вважали теорію вільної громади неспроможною і нежиттєздатною.

Господарська і суспільна теорія самоврядування. У відповідності до вказаної теорії, самоврядування полягає у завідуванні справами місцевого господарства. Власні справи громади є справами общинного господарства. Сутність теорії, в цілому, полягала в протиставленні держави суспільству.

Теорія громадського самоврядування. Зміст вказаної теорії полягає в тому, самоврядування виражається у наданні місцевому суспільству можливості самостійно реалізовувати свої власні інтереси і в збереженні за загальнодержавними органами вирішення виключно національних справ.

Вказана теорія виходить з протиставлення інтересів конкретної громади державі, громадських інтересів політичним. Її прихильники стверджували, що суспільство і держава повинні віддати виключно своїм власним інтересам.

Держава не повинна втручатися в справи господарського характеру громади. У поділі державних справ і справ місцевого значення вбачалася підстава для самостійності місцевого самоврядування.

Охарактеризовані погляди на утвердження місцевого самоврядування існували досить недовго. На практиці, виявилось майже неможливо у вказаний спосіб розділити справи загальнодержавного управління і місцевого значення (шляхом виділення з загальнодержавних місцевих господарських справ).

Державна теорія. Її сутність полягає в тому, що органи місцевого самоврядування є, за своєю суттю, органами державного управління. Їх компетенція є не самобутньою, природною, а в повній мірі створюється і регулюється державою.

Прихильники теорії державного самоврядування доводили, що предмети ведення, що становлять компетенцію місцевого самоврядування, входять до завдань державного управління.

Грунтуючись на аналізі основних теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування, а також систем місцевого самоврядування та управління, можна стверджувати, що початкові умови для вибору і впровадження конкретної системи місцевого самоврядування, а отже, і їх результати суттєво різняться. Можна припустити, що, крім зазначених вище причин, така ситуація історично була викликана відсутністю єдиного міжнародного нормативного джерела, який би врегулював інститут місцевого самоврядування. Наразі, міжнародною спільнотою було прийнято ряд важливих правових документів у сфері місцевого самоврядування. Вироблення єдиної концепції МС в Україні та її системна конституційно-правова регламентація можливі лише за умови збалансованого поєднання кращих практик функціонування цього інституту в демократичних державах Європи, а також виконання взятих Україною зобов'язань щодо реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування в повному обсязі та з урахуванням вітчизняних традицій державноправового розвитку [7, с. 120].

1.3. Конституційно-правова та міжнародно-правова регламентація місцевого самоврядування в Україні

Основним нормативно-правовим актом, який визначає специфіку, порядок, стандарти та механізм формування місцевого самоврядування є Європейська хартія місцевого самоврядування (далі - Хартія). Її було прийнято Радою Європи 15 жовтня 1985 року [12, с. 90- 94]. В Україні ратифікація вказаного нормативно-правового акту відбулася 15 липня 1997 року [32].

Хартія закріплює для демократичних держав принципи на яких повинно бути організовано та функціонувати МС. Вони дозволяють можливість зрозуміти те велике соціальне значення і політичну роль, які притаманні управлінню, що здійснюється на регіональному, місцевому рівнях [19, с. 6].

Зважаючи на викладене, на нашу думку, в процесі оптимізації національного законодавства в обов'язковому порядку необхідно дотримуватися загальноновизнаних країнами членами Ради Європи спільних принципів МС.

Що ж до України, то в Конституції України закріплено положення про те, 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». Ч.2 ст. 141 вказаного нормативно-правового акту містить норму, у відповідності до якої територіальні громади обирають сільського, селищного, міського голову, що говорить про лідируюче становище цієї посадової особи. До таких виборних органів, у першу чергу, належать представницькі органи місцевого самоврядування. Наявність виборних представницьких органів є організаційною умовою реальності та ефективності місцевого самоврядування [18].

Важливою ознакою представницького органу, який безпосередньо пов'язаний зі змістом його правового статусу, яким є сільський, селищний,

міський голова, є те, що як виборна особа він представляє, репрезентує все місцеве співтовариство й уповноважений останнім вирішувати найважливіші статутні та функціональні питання життєдіяльності останнього.

В процесі визначенні правового статусу сільського, селищного, міського голови необхідно звернути увагу на виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, оскільки п.п.2,3,4,5,6, ст.42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказують на те, що він є головою виконавчого комітету відповідної ради та у відповідності до ст. 5 Закону України від 21 травня 1997 р. також є суб'єктом місцевого самоврядування [45]. Відповідно до ст.ст. 140, 141 Конституції України, ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад належать їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші утворювані радами виконавчі органи, тоді як районні й обласні ради виконавчих органів не мають і не створюють їх, а утворюють лише власний виконавчий апарат [18, 14].

Виконавчі органи місцевих рад, у відповідності до положень до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», мають усі ознаки самостійно структурованих органів місцевого самоврядування. Вони є юридичними особами, наділеними виконавчо-розпорядчими функціями та повноваженнями, видають нормативно-правові акти від свого імені, при цьому останні є обов'язковими для виконання на території відповідної ради. За свою діяльність вони відповідальні та підзвітні перед відповідною радою. Слід зазначити, що виконавчі органи рад не можуть самостійно здійснювати державно-владні повноваження, оскільки не є органами виконавчої влади. У той же час, 10 відповідно до Конституції України, Законом України від 21 травня 1997 р., Законом України від 9 квітня 1999 р. «Про місцеві державні адміністрації» виконавчі органи місцевих рад здійснюють надані Законом (делеговані) повноваження органів виконавчої влади [18, 31]. Із вказаних питань, відповідно до ст. 143 Конституції України та ст. 11 Закону України

«Про місцеве самоврядування в Україні», вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Особливістю комплексу повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад є те, що вони поділяються на власні (самоврядні) повноваження, тобто віднесені законом до їх повного відання, та делеговані повноваження – окремі повноваження, надані їм згідно із законом органами місцевого самоврядування або органами виконавчої влади на місцях [38, с. 280].

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО РОЗДІЛУ

Отже, виходячи з викладеного вище, можна зробити наступні висновки до першого розділу роботи.

1. Муніципальне право України являє собою галузь права України, норми якої виражають волю та інтереси її народу, держави і територіальних громад, регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування. За своєю суттю муніципальне право є виразником волі та інтересів як територіальних громад, так і народу та держави, оскільки муніципальні норми встановлюють або санкціонують як суб'єкти місцевого самоврядування (територіальні громади), так і народ та держава, приймаючи Конституцію та закони, якими визнається і гарантується місцеве самоврядування.

2. Предмет муніципального права є відносини в сфері здійснення місцевого самоврядування. Під методом правового регулювання в муніципальному праві розуміється сукупність засобів і способів, за допомогою яких правові норми впливають на суспільні відносини в системі МС, регулюю їх.

У зв'язку з тим, що муніципальне право охоплює сфери публічного та приватного права, воно поєднує два способи регулювання суспільних відносин в системі МС: імперативний і диспозитивний.

3. Наразі, найбільш поширеними є наступні теорії виникнення та функціонування місцевого самоврядування: теорія вільної громади; господарська і суспільна теорія самоврядування; теорія громадського самоврядування та державна теорія.

4. Основним нормативно-правовим актом, який визначає специфіку, порядок, стандарти та механізм формування місцевого самоврядування є Європейська хартія місцевого самоврядування. Її було прийнято Радою Європи 15 жовтня 1985 року [12, с. 90- 94]. В Україні ратифікація вказаного нормативно-правового акту відбулася 15 липня 1997 року [32].

Що ж до України, то в Конституції України закріплено положення про те, 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». Ч.2 ст. 141 вказаного нормативно-правового акту містить норму, у відповідності до якої територіальні громади обирають сільського, селищного, міського голову, що говорить про лідируюче становище цієї посадової особи [18]. До таких виборних органів, у першу чергу, належать представницькі органи місцевого самоврядування. Наявність виборних представницьких органів є організаційною умовою реальності та ефективності місцевого самоврядування.

Поряд з тим, основними нормативно-правовими актами, які регламентують специфіку місцевого самоврядування в Україні є наступні: Конституція України; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; Закон України «Про місцеві державні адміністрації» тощо.

РОЗДІЛ 2. СУСПІЛЬНІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ЯК ПРЕДМЕТ РЕГУЛЮВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

2.1. Місцеве самоврядування і державна влада: взаємозв'язок

В контексті проведення децентралізації особливої актуальності набувають питання взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади. Вказані процеси відбуваються в різних сферах суспільного життя: економічній, соціальній, релігійній, екологічній тощо.

Виникає необхідність знайти «розумний компроміс» між баченням конкретної громади і загальнодержавною політикою.

У відповідності до слушної думки В.А. Стрільчука, децентралізація необхідна для формування ефективної влади, інакше неможливо реалізувати потужності та людський потенціал України для досягнення належного рівня якості життя її громадян. Вона має бути спрямована на розв'язання політико-правових проблем місцевого самоврядування передусім за рахунок розширення повноважень та фінансових можливостей територіальних громад і, відповідно, їхніх представницьких органів із перетворення місцевого самоврядування на фінансово спроможний, ефективний та відповідальний інститут місцевої публічної влади [39].

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», об'єднана територіальна громада отримує прямі міжбюджетні відносини у випадку визнання її спроможною (перш за все фінансово) [13]. За цих умов ОТГ створюють свої виконавчі структури для здійснення повноважень, визначених Законом. У переважній більшості це повноваження, що здійснюються відповідно районними держадміністрацією та радою.

У виконавчому органі районної ради та районній державній адміністрації зберігаються структури, які забезпечують реалізацію визначених законом повноважень і для таких територіальних громад. При

цьому, навантаження на працівників таких структур є дуже низьким і щорічно з урахуванням процесу децентралізації зменшується.

Досить актуальним вищевказане питання постає у випадках входження всіх територіальних громад (100%) в межах одного району до складу ОТГ. В даному випадку спостерігається дублювання визначених законодавством повноважень, покладених на органи виконавчої влади (РДА), районні ради та ОТГ, нераціональне використання як кадрових, так і фінансових ресурсів, що спрямовуються на їх виконання, а, в окремих випадках, і затягування процесу їх передачі новоствореним органами місцевого самоврядування.

Наразі, досвід областей України дав змогу виділити основні організаційно-правові форми взаємодії місцевих органів влади:

- утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій в певних сферах життєдіяльності території;

- проведення координаційних нарад (семінарів) за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування;

- проведення спільних дій із комплексних питань і планування з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації;

- проведення спільних засідань колегій і президій та прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою обласної (районної) ради;

- складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження;

- існування спільних ЗМІ;

- спільне проведення масово-культурних заходів [22].

Більшість новоутворених малочисельних об'єднаних територіальних громад (об'єднання декількох сільських рад) вже перебудували свою роботу (в тому числі й завдяки виробленню оптимальних шляхів взаємодії з представниками органів державної влади). При цьому, вони зіткнулись з

необхідністю вирішення ряду проблемних питань, які раніше не були їм характерні та вирішувалися на районному рівні (РДА та районних рад), насамперед вказане стосується медичної та освітньої галузі (співфінансування лікарняних закладів, утримання та оптимізація дошкільних та шкільних закладів тощо). Пошук рішення такого роду проблем, насамперед з боку фінансово-неспроможних ОТГ, вже на цьому етапі змушує їх обмірковувати питання щодо входження до складу інших, насамперед фінансово-спроможних ОТГ. Більш детально вказане питання буде розглянуто в наступному підрозділі роботи.

Наявність перепон (правових, організаційних тощо) в процесі становлення ОТГ обумовлена й тим, що до цього часу в Україні не сприйнята ідеологія публічної адміністрації, як єдиної системи органів (державних і самоврядних), покликаних обслуговувати людину, громадянина, населення, надавати цим суб'єктам, а не об'єктам політичного, соціального, економічного процесу якісні публічні послуги [35, с. 72].

Разом з тим, питання спроможності проектних ОТГ та їх відповідності положенням Методики формування спроможних ОТГ враховується на перспективу передбаченням на законодавчому рівні механізму оптимізації існуючих ОТГ шляхом об'єднання (укрупнення) існуючих ОТГ навколо основних центрів (міст та селищ). На думку окремих експертів, урахування зазначеного питання на початковому етапі проведення реформи адміністративно-територіального устрою України практично призвело б до блокування створення близько 35% ОТГ (насамперед малочисельних) та негативно позначилось на реалізації самої реформи децентралізації [30].

2.2. Проблемні питання, які виникають в ході реформування місцевого самоврядування в Україні та шляхи їх вирішення

Аналіз наявної інформації щодо реалізації реформ адміністративно-територіального устрою України (децентралізації) та освітньої галузі свідчить про виникнення гострих проблемних питань, пов'язаних із неспроможністю більшості ОТГ (в першу чергу на базовому/районному рівні) забезпечити ефективне функціонування дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів. Зазначене зумовлює необхідність їх закриття або пониження рівня акредитації, звільнення викладацького складу та обслуговуючого персоналу, та, як наслідок, виникнення невдоволення місцевого населення діями Уряду України та створення осередків соціальної напруги.

У відповідності до офіційної інформації, понад 50% шкіл великих міст в Україні переповнені (в навчальних класах навчається більше 27 дітей, уроки проводяться у 2-3 зміни). Натомість, в малих містах та селах ситуація повністю протилежна - у сільській місцевості понад 30% шкіл малокомплектні (навчається значно менше учнів, ніж передбачено проектною документацією закладу). За даними Міністерства фінансів України за 2017-2018рр., у кожній 4-й школі навчається в середньому 10 учнів на клас [30].

На нашу думку, однією з основних причин виникнення зазначеної ситуації, яку практично не було враховано при розробці реформ освіти та децентралізації, залишається відтік молоді до великих міст в пошуках заробітку і кращих перспектив, тобто т.зв. «вимирання сільського населення».

За останні двадцять років кількість сільське населення стрімко зменшилося (в окремих населених пунктах в рази), що насамперед зумовлено відсутністю робочих місць, внаслідок чого молодь віком до 35 років змушена переїжджати до районних та обласних центрів в пошуках роботи, а також

демографічною кризою. Також на цей процес вплинуло відкриття Україною в 2018р. безвізового режиму (більшість молоді з сільської місцевості скористалися виїздом на заробітки за кордон з метою отримання стартового капіталу для купівлі житла в місті). З огляду на викладене, середній вік у більшості населених пунктів в сільській місцевості складає від 55 до 65 років, що практично означає відсутність працездатного населення. При збереженні такої тенденції, в подальшому (через 10-20 років), вважається, що вказане може призвести до «вимирання» населення та повного занепаду населених пунктів розташованих в сільській місцевості.

В цьому контексті, з метою виправлення ситуації, існує необхідність налагодження реальної державної підтримки малого та середнього бізнесу в сільській місцевості (кредитування за зниженими або пільговими ставками, звільнення на певний період від податків тощо), а також переорієнтування діяльності органів влади на збереження села та його відродження.

З огляду на утворення ОТГ та прийняття ними на баланс всіх навчальних і дошкільних закладів, перед місцевою владою одразу гостро постали питання утримання школи або дитячого садочка (опалення, електроенергію та зарплати технічного персоналу громада оплачує з власного бюджету) або проведення оптимізації шкільної мережі шляхом переведення дітей до більших шкіл (створення т.зв. опорних шкіл) та забезпечення там кращих умов для навчання завдяки вивільненим коштам. Останній варіант (оптимізація) передбачає освітня реформа та заохочується Урядом, проте місцеві громади, внаслідок відсутності просвітницької та роз'яснювальної роботи як державних органів, так і представників державних адміністрацій, практично завжди виступають проти.

Аналіз фінансової складової функціонування навчальних закладів, насамперед бюджетних витрат, свідчить, що різниця між річною вартістю навчання дитини у середньому та у малозаповненому класі сягає кілька десятків тисяч грн., що перш за все зумовлено витратами на утримання

закладу, тобто чим менше учнів, тим більша частка цих витрат припадає на кожного з них [27, с.14-15].

На даний час по всій території України виникла ситуація, коли фактично громади, насамперед в сільській місцевості, опалюють напівпорожні класи, незважаючи на їх незначну наповнюваність - іноді менше 30%. За даними Міністерства фінансів України, у малокомплектних класах витрати на одного учня складають близько 40 тис. грн., загальносередній показник по Україні становить 14 тис. грн. [27, с.14-15]. При цьому, проведений нами аналіз свідчить, що найбільш гостро ця проблема постає в більшості ОТГ, де видатки на освітню сферу складають від 40 до 60% загального бюджету громади.

З огляду на викладене, можливо зробити висновок про те, що проблемні питання проведення адміністративно-територіальної та освітньої реформи в Україні є найбільш характерними для малочисельних фінансово неспроможних територіальних громад.

Поряд із проблемами фінансової спроможності ОТГ утримувати навчальні заклади, також актуальним є питання якості освіти, яку отримують учні вказаних шкіл. Напівпорожні школи у селах і малих містах суттєво «програють» у навчальному процесі: як правило, у них немає новітнього обладнання, бракує професійних вмотивованих учителів, переважно один вчитель викладає одразу декілька предметів тощо.

Результати зовнішнього незалежного оцінювання демонструють, що діти у сільській місцевості менш конкурентоспроможні, ніж у містах, а з урахуванням оптимізації вищих навчальних закладів їх шанси отримати вищу освіту стають ще меншими [36].

Також на якість освіти негативно впливає велика кількість шкільних приміщень, які знаходяться у вкрай незадовільному стані, що в свою чергу відображається на здоров'ї учнів та змушує їх пропускати навчальний процес. Так, у 47% сільських шкіл України температура взимку не перевищує 16 градусів, у 10% шкіл немає туалетів у будівлях, 40% приміщень у школах

в незадовільному стані, приблизно 90% шкіл не пристосовані для дітей з інвалідністю [15].

З урахування зазначених проблемних питань та проведення адміністративно-територіальної реформи, для покращення якості освітнього процесу виникла ідея створення опорних шкіл та надано можливість територіальним громадам оптимізувати свою шкільну мережу шляхом зосередження ресурсів в одному великому навчальному закладі замість декількох, створення максимально комфортних та ефективних умов для навчання.

Водночас, більшість мешканців сільської місцевості та керівництво малочисельних неспроможних ОТГ, внаслідок не усвідомлення мети освітньої реформи та відсутності роз'яснювальної роботи, негативно сприймають питання оптимізації шкільної мережі. Аналіз досвіду реалізації освітньої реформи на території України свідчить, що оптимізація спричиняє виникнення конфліктів, судових позовів і масових протестних акцій, які в подальшому набувають широкого розголосу та провокують аналогічні прецеденти в інших місцях.

Зокрема, метою оптимізації є не закриття шкіл, а покращення якості навчання та вирівнювання диспропорції між якістю освіти в сільській та міській місцевості.

Проте, місцеві громади часто категорично проти того, щоб найближчу до них школу закрили, аргументуючи, що школа є одним із центрів соціального життя та, у разі її закриття, вчителі і технічні працівники втратять роботу, а діти, витрачаючи більше часу на дорогу, почнуть гірше вчитися. Взявши на озброєння гасло «немає школи - немає села», більшість людей сприймають оптимізацію як сигнал погіршення життя в селі, зазначаючи, що коли вони погоджувалися на об'єднання у громаду, то не погоджувалися на оптимізацію шкіл.

Таким чином, супротив населення закриттю малокомплектних шкіл створює на місцях не лише негативне сприйняття реформ освіти та

децентралізації, а і сприяє виникненню додаткових осередків соціальної напруги, які, в свою чергу, можуть бути використані окремими громадсько-політичними структурами для дестабілізації суспільно-політичної обстановки в регіоні.

В цьому контексті слід відзначити, що держава чи представники ОТГ не мають права змусити громаду закривати школи, проте вони повинні спрямовувати свої зусилля на створення умов, за яких самі діти і батьки обиратимуть більшу школу, навіть за наявності окремих незручностей.

На нашу думку, з урахуванням викладеного, посадовим особам органів місцевої влади та самоврядування (районні державні адміністрації, ОТГ, ради базового рівня) вже сьогодні необхідно продумати, як територіальні громади зможуть розвиватися і «заробляти», внаслідок чого у місцевих мешканців з'являться економічні стимули залишатися у «рідних» містечках і селах. За свідченням Р.І. Панчишина, проведення децентралізації матиме сенс лише в тому разі, коли в керівництві ОТГ буде «...дійсна воля вирішувати найбільш важливі питання розвитку територій і регіонів...» [26, с.26].

Крім того, керівництву ОТГ та представникам держави на місцях необхідно усвідомити, що село мають врятувати не школи, а зайнятість населення за рахунок створення достатньої кількості робочих місць. Тому головам ОТГ необхідно замість обіцянок «не закривати школи» представити мешканцям перспективний план розвитку села, перш за все за рахунок підвищення зайнятості населення, і тоді, за рахунок розвитку села, питання закриття школи відпаде само по собі. Одним з напрямків вирішення зазначених проблемних питань є й подальше працевлаштування вчителів, які після закриття школи можуть бути звільнені шляхом їх перекваліфікації.

Також, на нашу думку, яку ми озвучували в попередніх дослідженнях з окресленої проблематики, внаслідок відсутності досвіду та браку кваліфікованих кадрів в ОТГ [43, с.239; 42, с. 69], відмічається колосальний брак діалогу і комунікації між керівництвом ОТГ та місцевим населенням. В цьому контексті ОТГ необхідно або запрошувати професійних медіаторів,

або навчати посадових осіб місцевого самоврядування, представників громадянського суспільства налагоджувати дискусію, в тому числі й шляхом проведення право роз'яснювальної роботи [25] методичного та рекомендаційного характеру [44, с.91].

Ймовірно, наочна демонстрація історій успіху інших громад, в яких діти і вчителі почали їздити до нової більшої школи і задоволені змінами, донесення того, що так учні отримують значно кращі знання, є одним із кращих варіантів переконання. Голови ОТГ повинні враховувати, що людям, які проживають у маленьких селах, неважливо, скільки коштує для держави чи громади навчання їх дітей, їм важливо, щоб вони отримували якісні знання. У зв'язку з цим необхідна роз'яснювальна робота на конкретних прикладах, що навчання у хорошій великій школі зумовлює кращу якість освітніх послуг, а дитина матиме кращі перспективи на подальше навчання та працевлаштування.

Одним із компромісів вирішення питання не закриття шкіл, який як правило в поодиноких випадках розглядають голови ОТГ, є зменшення акредитації освітніх закладів (до I-II ступенів), що також передбачено освітньою реформою та оптимізацією шкільної мережі. У цьому контексті ОТГ необхідно орієнтуватись, насамперед, на якість освіти в старших класах, та виходити з того, що її неможливо забезпечити на належному рівні в класі, де менше 10 учнів. Водночас, органи місцевого самоврядування мають забезпечити функціонування початкової школи (1-3 класи, I ступень), в тому числі через функціонування класів-комплектів, якщо там є така можливість. Водночас, за результатами аналізу ситуації в середній школі (4-9 класи, II ступінь), насамперед з урахуванням наповнюваності класів (розрахункова модель 15-20 учнів) і залежно від демографічної ситуації в громаді, головам ОТГ необхідно налагоджувати діалог з батьками та вирішувати питання її подальшої долі вже сьогодні.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО РОЗДІЛУ

В контексті проведення децентралізації особливої актуальності набувають питання взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади. Вказані процеси відбуваються в різних сферах суспільного життя: економічній, соціальній, релігійній, екологічній тощо.

Виникає необхідність знайти «розумний компроміс» між баченням конкретної громади і загальнодержавною політикою.

Наявність перепон (правових, організаційних тощо) в процесі становлення ОТГ обумовлена й тим, що до цього часу в Україні не прийнята ідеологія публічної адміністрації, як єдиної системи органів (державних і самоврядних), покликаних обслуговувати людину, громадянина, населення, надавати цим суб'єктам, а не об'єктам політичного, соціального, економічного процесу якісні публічні послуги [35, с. 72].

2. Аналіз наявної інформації щодо реалізації реформ адміністративно-територіального устрою України (децентралізації) та освітньої галузі свідчить про виникнення гострих проблемних питань, пов'язаних із неспроможністю більшості ОТГ (в першу чергу на базовому/районному рівні) забезпечити ефективне функціонування дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів. Зазначене зумовлює необхідність їх закриття або пониження рівня акредитації, звільнення викладацького складу та обслуговуючого персоналу, та, як наслідок, виникнення невдоволення місцевого населення діями Уряду України та створення осередків соціальної напруги.

ВИСНОВКИ

Відповідно до мети та поставлених завдань у даній роботі було: розкрито та проаналізовано поняття та ознаки муніципального права України; охарактеризовано предмет та метод правового регулювання; досліджено основні теорії походження місцевого самоврядування; проаналізовано законодавство України та міжнародні-правові акти, які регламентують суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування; досліджено взаємозв'язок місцеве самоврядування і державної влади; акцентовано увагу на проблемних питаннях, які виникають в ході реформування місцевого самоврядування.

На підставі критичного аналізу зроблено наступні висновки:

1. Муніципальне право України являє собою галузь права України, норми якої виражають волю та інтереси її народу, держави і територіальних громад, регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування. За своєю суттю муніципальне право є виразником волі та інтересів як територіальних громад, так і народу та держави, оскільки муніципальні норми встановлюють або санкціонують як суб'єкти місцевого самоврядування (територіальні громади), так і народ та держава, приймаючи Конституцію та закони, якими визнається і гарантується місцеве самоврядування.

2. Предмет муніципального права є відносини в сфері здійснення місцевого самоврядування. Під методом правового регулювання в муніципальному праві розуміється сукупність засобів і способів, за допомогою яких правові норми впливають на суспільні відносини в системі МС, регулюю їх.

У зв'язку з тим, що муніципальне право охоплює сфери публічного та приватного права, воно поєднує два способи регулювання суспільних відносин в системі МС: імперативний і диспозитивний.

3. Наразі, найбільш поширеними є наступні теорії виникнення та функціонування місцевого самоврядування: теорія вільної громади;

господарська і суспільна теорія самоврядування; теорія громадського самоврядування та державна теорія.

4. Основним нормативно-правовим актом, який визначає специфіку, порядок, стандарти та механізм формування місцевого самоврядування є Європейська хартія місцевого самоврядування. Її було прийнято Радою Європи 15 жовтня 1985 року [12, с. 90- 94]. В Україні ратифікація вказаного нормативно-правового акту відбулася 15 липня 1997 року [32].

Що ж до України, то в Конституції України закріплено положення про те, 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». Ч.2 ст. 141 вказаного нормативно-правового акту містить норму, у відповідності до якої територіальні громади обирають сільського, селищного, міського голову, що говорить про лідируюче становище цієї посадової особи [18]. До таких виборних органів, у першу чергу, належать представницькі органи місцевого самоврядування. Наявність виборних представницьких органів є організаційною умовою реальності та ефективності місцевого самоврядування.

Поряд з тим, основними нормативно-правовими актами, які регламентують специфіку місцевого самоврядування в Україні є наступні: Конституція України; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; Закон України «Про місцеві державні адміністрації» тощо.

5. В контексті проведення децентралізації особливої актуальності набувають питання взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади. Вказані процеси відбуваються в різних сферах суспільного життя: економічній, соціальній, релігійній, екологічній тощо.

Виникає необхідність знайти «розумний компроміс» між баченням конкретної громади і загальнодержавною політикою.

Наявність перепон (правових, організаційних тощо) в процесі становлення ОТГ обумовлена й тим, що до цього часу в Україні не сприйнята ідеологія публічної адміністрації, як єдиної системи органів (державних і самоврядних), покликаних обслуговувати людину, громадянина, населення, надавати цим суб'єктам, а не об'єктам політичного, соціального, економічного процесу якісні публічні послуги [35, с. 72].

б. Аналіз наявної інформації щодо реалізації реформ адміністративно-територіального устрою України (децентралізації) та освітньої галузі свідчить про виникнення гострих проблемних питань, пов'язаних із неспроможністю більшості ОТГ (в першу чергу на базовому/районному рівні) забезпечити ефективне функціонування дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів. Зазначене зумовлює необхідність їх закриття або пониження рівня акредитації, звільнення викладацького складу та обслуговуючого персоналу, та, як наслідок, виникнення невдоволення місцевого населення діями Уряду України та створення осередків соціальної напруги.

Також, у відповідності до мети роботи, вважається, що для забезпечення ефективної реалізації реформи децентралізації, подальшого аналітично-фінансового обґрунтування моделей територіальної організації влади з урахуванням запропонованих проектних моделей адміністративно-територіального устрою базового (громади) та субрегіонального (укрупнені райони) необхідно:

на рівні Кабінету Міністрів України:

- у взаємодії з ОДА із використанням спеціалізованих експертних установ та організацій (незалежно від форм власності) провести повну інвентаризацію майна, природних ресурсів та доходів утворених ОТГ;

- доручити робочим групам при облдержадміністраціях спільно із представниками ЦОВВ (Національної поліції, Державної фіскальної служби, Пенсійного фонду України, Фонду соціального страхування України, Державної міграційної служби України, Державної служби з надзвичайних

ситуацій, Державної служби зайнятості, Державної виконавчої служби, Державної казначейської служби України, Державної служби статистики, Державної служби геодезії, картографії та кадастру, Державного агентства водних ресурсів та інших) та представниками органів місцевого самоврядування, із залученням експертного середовища, опрацювати пропозиції щодо можливості та необхідності оптимізації районних представництв, з урахуванням перш за все доступності для всього населення області, у т.ч. щодо можливості відкриття незначних по штатній чисельності секторів по роботі зі зверненнями громадян. За результатами опрацювання та узагальнення отриманої інформації ОДА надати Міністерству розвитку громад та територій України обґрунтовані пропозиції щодо оптимізації суб'єктів ЦОВВ;

- забезпечити розробку регіональних програм підтримки сільського населення, спрямованих на стимулювання малого та середнього бізнесу в сільській місцевості з урахуванням економічних особливостей регіону, насамперед шляхом надання довгострокових кредитів на пільгових умовах, у т.ч. під гарантії держави або ОТГ, та звільнення або часткового звільнення від податків, що дасть змогу створити нові робочі місця та підвищити зайнятість населення, зменшити відтік молоді;

- із залученням експертних установ та організацій (незалежно від форм власності) за участі представників освітньої галузі та ОТГ, насамперед тих, що мають позитивний досвід реалізації проекту «Нова українська школа», розробити методичні рекомендації та типові проекти оптимізації шкільної мережі. Зазначені методичні рекомендації та типові проекти за участю розробників презентувати на обласному рівні керівникам територіальних громад, зосередивши основну увагу на шляхах вирішення характерних проблемних питань;

із залученням регіональних ЗМІ та Інтернет-ресурсів, на основі позитивного досвіду реалізації проекту «Нова українська школа», забезпечити проведення правороз'яснювальної роботи методичного та

рекомендаційного характеру із мешканцями ОТГ щодо необхідності та доцільності реалізації освітньої реформи в Україні тощо;

на рівні ОДА:

- робочим групам при облдержадміністраціях спільно із представниками органів місцевого самоврядування, із залученням експертного середовища, на підставі проведеного аналізу фінансового та майнового стану територіальних громад, розробити обґрунтовані пропозиції до плану об'єднань територіальних громад базового та субрегіонального рівня (створити т.зв. дорожню карту), що дозволить рівномірно розподілити ресурсну базу та бюджети, які подати на затвердження до Міністерства розвитку громад та територій України;

- із залученням регіональних ЗМІ та Інтернет-ресурсів, на основі позитивного досвіду реалізації реформи децентралізації, забезпечити проведення правороз'яснювальної роботи методичного та рекомендаційного характеру із мешканцями ОТГ щодо порядку об'єднань громад згідно з розробленим Кабінетом Міністрів України Перспективним планом тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Абдулаев М. И. Проблемы теории государства и права : [учеб.] / М. И. Абдулаев, С. А. Комаров. СПб. : Питер, 2003. 576 с.
2. Андрійчук Т. Принцип прозорості комунікації органів державної влади з населенням : понятійно-концептуальне бачення. *Вісник книжкової палати*. 2009. № 4 (153). С.48-51.
3. Батанов О.В., Волошин Ю.О., Маліков С.В. Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики. Статут територіальної громади Маріуполя / За загальною редакцією В.Ф. Погорілка. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Маріупольський гуманітарний інститут, 2004. 192 с.
4. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) [Текст]: навч. посібник / Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. К. : Атіка, 2000. 304с.
5. Бориславська О. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад: Монографія. Львів: ПАІС, 2005. 208 с.
6. Володин А.И. Утопический социализм: хрестоматия / А.И. Володин. М.: Политиздат, 1982. 512 с.
7. Волошина Я. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРІЇ ПОХОДЖЕННЯ ТА ЇХ РЕАЛІЗАЦІЯ. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. №3. С. 117-122.
8. Гайдар М.Є. До питання конституційно-правового врегулювання статусу об'єднаних територіальних громад в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. № 83. С. 21-27.
9. Гончарук Н.Т. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 1. С. 321-329. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu_2011_1_52.

10. Дацій Н.В. Аналіз досвід організації державної служби у демократичних країнах. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління* : зб. наук. праць. 2011. № 1. С. 33-41.

11. Демиденко В.О. Поняття, юридичний зміст і види методів муніципального права України. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2018. № 1-2 (15-16). С. 82–94.

12. Європейська хартія місцевого самоврядування (офіційний переклад) // Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11-12 черв. 2002 р. / Упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський. К.: ЛогоС, 2002. С. 246-254.

13. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 13. С. 91. Ст. 10.

14. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97 – ВР // *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. –Ст. 170. 21.

15. Закрити не можна залишити: як бути із напівпорожніми школами? URL: <https://medium.com/@reforms>.

16. Касинюк Л. А. Досвід та проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні: філософсько-правовий аспект. *Гуманітарний часопис*. 2016. № 3. С. 48–55.

17. Коммунальное право Украины [Текст] : учеб. пособие / [В. Д. Волков, А. Г. Бобкова, Н. А. Захарченко и др.]. Донецк : ДонГУ, 1999. 374 с.

18. Конституція України [Електронний ресурс] // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. с. 141. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/>.

19. Копейчиков В.В. Проблема самоврядування і її розв'язання в західних демократіях і в Україні: Лекція. К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2000. 32 с.

20. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: навчальний посібник. К., 2003. 231с.
21. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід: навчальний посібник. К.: Дакор, 2004. 560 с.
22. Малик Я. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. № 43. С. 295-302.
23. Муніципальне право України: Підручник / Кол. авт.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К.: Юрінком Інтер, 2006. 592 с.
24. Муркович Л. Місцевий референдум як форма безпосередньої участі населення в управлінні місцевими справами. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 4. С. 251–260.
25. Панчишин Р.І. Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин. Системно-онтологічний аналіз: монографія за ред. Марцеляка О.В. К.: Основа. 2020. 400 с.
26. Панчишин Р.І. Основні переваги об'єднаної територіальної громади як форми організації місцевого самоврядування в Україні. *National law journal: theory and practice*. 2018. С. 25-28.
27. Пашкевич М.С. Аналіз ефективності закладів загальної середньої освіти у регіонах України, як складової ефективних освітніх округів. *Сталий розвиток економіки*. 2015. №2. С. 13-21.
28. Петришин О.О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз : монографія / О. О. Петришин. Х.: Право, 2014. 192 с.
29. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальций І.О. та ін. Муніципальне Право України: Підручник. За ред. Баймуратова М.О. - 2-го вид. дон. К: Правова єдність, 2009. 720 с.
30. Приблизно в 50% міських шкіл діти навчаються у переповнених класах у дві зміни через диспропорцію будівництва житла і соцінфраструктури. Лев Парцхаладзе. URL:

<https://www.kmu.gov.ua/news/priblizno-v-50-miskih-shkil-diti-navchayutsya-u-perepovnenih-klasah-u-dvi-zmini-cherez-disproporciyu-budivnictva-zhitla-i-socinfrastrukturi-lev-parchaladze>.

31. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586- XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

32. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. №452/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. 1997. - №38. Ст.249.

33. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. ст. 175.

34. Публічне управління та адміністрування : навч. посібник / Скидан О.В., Якобчук В.П., Дацій Н.В., Ходаківський Є.І. [та ін.]; за заг. ред. О.В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.

35. Пухтинський М. Проблеми трансформації територіальної організації влади та місцевого самоврядування в контексті розвитку конституційного процесу в Україні. *Право України*. 2012. № 8. С. 68-77.

36. РЕЗУЛЬТАТИ ЗНО-2020. НОВАЦІЇ ЗНО-2021. URL: <https://testportal.gov.ua/rezultaty-zno-2020-novatsiyi-zno-2021/>.

37. Рябченко Т.О. Референдум як форма безпосередньої правотворчості українського народу (теоретичні аспекти). Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова. К.: 2015. 222 с.

38. Свирский Б.М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине / Свирский Б.М. Учеб. пособие. Х.: Экспада, 2001. 487 с.

39. Стрільчук В.А. Муніципально-правовий вимір діалектики глобального та локального на прикладі реформи децентралізації публічної

влади в Україні. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 7. С. 117–126.

40. Стрільчук В.А. Особливості реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні: аналіз кризь призму забезпечення принципу рівності чоловіка та жінки. *Юридичний вісник*. 2020. № 2. С. 129-137.

41. Стрільчук В.А. Процесуалізація муніципального права як одна із тенденцій його подальшого розвитку в умовах світу, що глобалізується. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. №1. С. 77-80.

42. Черниш Р.Ф. Окремі проблемні питання реалізації адміністративно-територіальної реформи (за прикладом Житомирської області). *Наукові читання – 2020*. Житомир: Житомирський національний агроєкологічний університет, 2020. С. 69-71.

43. Черниш Р.Ф. Правові засади протидії протиправному втручанням в роботу офіційних інтернет-сторінок об'єднаних територіальних громад. *Літописець. Випуск 15: Збірник наукових праць 7 Всеукраїнської науково-практичної конференції «Права людини: історичний вимір і сучасні тенденції (до річниці прийняття Загальної декларації прав людини)»* (м. Житомир, 5 грудня 2019 року). Житомир: ЖДУ ім. Івана Франка, 2020. С. 239-241.

44. Черниш Р.Ф. Реформування адміністративно-територіального устрою держави, як передумова до ускладнення суспільно-політичної ситуації. *Роль інтеграційних процесів у формуванні національних правових систем*. Матеріали I Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (10–11 квітня 2020 року). Том I. Херсон: Херсонський державний університет, 2020. С. 89-92.

45. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 Київський Національний університет внутрішніх справ України. К.: 2009. 220 с.