

Міністерство освіти і науки України
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника»
Навчально-науковий юридичний інститут
Кафедра конституційного, міжнародного та адміністративного права
Центр дослідження конституційної юстиції

**Проблеми трансформації конституційних засад фінансової
та матеріальної основи місцевого самоврядування в
умовах децентралізації публічної влади в Україні**
*матеріали міжнародної онлайн-конференції з питань
децентралізації*

25 червня 2020 року

(Присвячено 24-ій річниці Конституції України)



м. Івано-Франківськ

2020

УДК 342. (081)

ББК 67.9

Матеріали друкуються в авторській редакції

За повного або часткового відображення матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове.

Проблеми трансформації конституційних засад фінансової та матеріальної основи місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади в Україні : матеріали міжнародної онлайн-конференції з питань децентралізації. м. Івано-Франківськ, 25 червня 2020 року (Присвячено 24-ій річниці Конституції України) / [упорядник В. І. Розвадовський] ; ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника». – м. Івано-Франківськ : Супрун В. П., 2020. – 184 с.

ISBN 978-617-7468-60-7

У цьому збірнику вміщені матеріали наукових виступів, доповідей та повідомлень, представлених на міжнародній онлайн-конференції, організованій кафедрою конституційного, міжнародного та адміністративного права навчально-наукового юридичного інституту ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника» і проведений в м. Івано-Франківську 25 червня 2020 року.

Матеріали зазначеної конференції розраховані на представників публічної служби, науковців, аспірантів, практикуючих юристів, та усіх тих, хто цікавиться станом реалізації положень Конституції України в умовах децентралізації публічної влади в Україні.

УДК 342. (081)

ISBN 978-617-7468-60-7

© Навчально-науковий юридичний інститут, 2020

© ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника», 2020

ЗМІСТ

INTRODUCTORY WORD	6
PREFACE (<i>From the organizers</i>)	8
СЕКЦІЯ 1. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК ОСНОВА ПОДАЛЬШОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ	11
1. Vitalii Knysh. « <i>Current issues of constitutional responsibility of local governments</i> ».....	11
2. Andrzej Bisztyga. « <i>Zasada samorządu terytorialnego i decentralizacji władzy publicznej na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku</i> ».....	19
3. Ivan Pankevycz. « <i>Reforma system samorządu lokalnego a decentralizacja władzy na Ukrainie</i> ».....	28
4. Загурський Олександр Богданович. « <i>Практичні аспекти децентралізації та формування спроможних громад (на прикладі Тисменицького району Івано-Франківської області)</i> ».....	33
5. Iryna Svorak. « <i>Stages of municipal reform in Ukraine</i> ».....	40
6. Ivan Urbanskyi. « <i>Constitutional and legislative foundations of the financial basis of local government in Ukraine</i> »	44
7. Лисенко Юрій. « <i>Внесення змін до Конституції України в частині децентралізації: актуальні проблеми</i> ».....	48
8. Svyatoslav Terpak. « <i>The dynamics of constitutional and legislative ambushes in Ukraine</i> »	52
СЕКЦІЯ 2. ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ	57
1. Сворак Степан Дмитрович, Татарин Андрій Богданович. « <i>Правоохоронні органи в умовах процесів децентралізації</i> ».....	57
2. Дерев'янка Сергій Миронович. « <i>Конституційні засади формування спроможних громад: стан та перспективи оновлення на завершальному етапі</i> ».....	61
3. Стефанчук Юрій Дмитрович. « <i>Повноваження та ресурси –</i>	

<i>основоположні чинники трансформації місцевого самоврядування»</i>	66
4. Мельничук Світлана Миколаївна. <i>«Проблеми формування матеріально-технічної бази органів місцевого самоврядування для надання основних форм публічних послуг на території громади»</i>	70
5. Кропельницька Світлана Орестівна. <i>«Економіко-правові аспекти трансформації державної фінансової підтримки територіальних громад у кризових умовах»</i>	74
6. Iryna Turkiv. <i>«Constitutional and legal responsibility of local authorities»</i>	77
7. Лук'янов Олег. <i>«Проблеми сучасного стану Яремчанської об'єднаної територіальної громади на Прикарпатті»</i>	83
8. Victoriya Gryniv. <i>«Problems of the legal status of territorial communities in Ukraine»</i>	86
9. Nataliya Leshchak. <i>«The problem of representing the interests of local governments in Ukraine»</i>	91
10. Liliya Shepitchak. <i>«Problems of realization of constitutional bases of local self-government in Donetsk and Lugansk regions»</i>	95
11. Михась Олег. <i>«Актуальний стан та проблеми об'єднання територіальних громад Івано-Франківської області»</i>	98
СЕКЦІЯ 3. ФІНАНСОВА ТА МАТЕРІАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ	102
1. Volodymyr Rozvadovskyi. <i>«Problems of material and financial basis of united territorial communities in Ukraine»</i>	102
2. Адамович Сергій Васильович. <i>«Наслідки бюджетної еволюції в місцевому самоврядуванні в 2014 – 2019 роках»</i>	108
3. Щур Роман Іванович. <i>«Особливості формування фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації»</i>	114
4. Петровська Ірина Ігорівна. <i>«Проблеми функціонування вільних економічних зон в Україні»</i>	118
5. Грицан Ольга Анатоліївна. <i>«Конституційне врегулювання</i>	

<i>децентралізації як передумова подальшого розвитку бюджетного законодавства»</i>	122
6. Федорончук Андрій Володимирович. <i>«Джерела доходів місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації»</i>	127
7. Винник Йорданна. <i>«Податкові надходження до місцевого бюджету як спосіб реалізації реформи децентралізації»</i>	132
8. Diana Burshtynska. <i>«The material basis of local government in Ukraine: problems and prospects»</i>	137
9. Olesya Gnatkivska. <i>«The financial basis of local government in Ukraine»</i>	142

СЕКЦІЯ 4. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ..... 147

1. Непийвода Людмила Іванівна. <i>«Додержання прав і свобод людини і громадянина органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади: результати моніторингу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»</i>	147
2. Збирак Тетяна Вікторівна. <i>«Медіаграмотність як невід'ємна складова права на свободу слова»</i>	153
3. Зінич Любомир Васильович. <i>«Забезпечення права на доступ до публічної інформації в умовах карантинних обмежень»</i>	156
4. Албу Андрій Аркадійович. <i>«Забезпечення прав та свобод людини і громадянина в умовах карантинних обмежень в Україні»</i>	159
5. Кобилюк Віталій Володимирович. <i>«Вплив реформи децентралізації на забезпечення прав та свобод людини і громадянина»</i>	164

НАУКОВІ ТА НАУКОВО-ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	168
ДОДАТКОВІ МАТЕРІАЛИ.....	174

INTRODUCTORY WORD

The leading role in the legal system of any state, which declares, legally enshrines and actually supports the advanced legal values and principles of modern civilization, is played by its Constitution. At the same time, the role of the Basic Law of a state is not diminished depending on whether it is codified (in the form of a single act) or non-codified (adopted in the form of several constitutional acts). The leading role here is played by the ratio of legal (formally fixed) and factual (actually existing) aspects. Such evaluation criteria are important both for constitutions and constitutional acts that have been in force for long historical periods, and for constitutional documents with a short historical period of validity and practical testing. The same applies to the Constitution of Ukraine, adopted on June 28, 1996, with subsequent changes and additions, which were conditioned by both objective necessity and political expediency during different periods of Ukraine's independence.

However, in the structure and content of this Constitution there are a number of structural elements (sections and articles), the relevance, practical significance and difficulty of which took place at all stages and periods of constitutional reform and amendments to the basic law of Ukraine. One of such elements of the constitutional law of Ukraine in general and the Constitution of Ukraine in particular is the legal institution of local self-government, through the prism of which the interaction of state and civil society institutions, combination of centralization and decentralization tendencies, as well as coordination of public interests with private interests, communities and others. At the same time, in the context of the above, the key role belongs to the material and financial basis of local government as a means of ensuring the functioning of territorial communities, on the one hand, and the material means of reconciling the interests of the individual, community and state, on the other.

Analyzing this issue, it should be noted that since the adoption of the Constitution of Ukraine, scholars have been discussing the constitutional principles of financial and material basis of local self-government and this is objectively due to the fact that local self-government is a leading tool for national interests, development of territorial communities and necessity, finding the optimal legal model.

It is indisputable that for a long time the categories of «local self-government», «decentralization» have become firmly established in the legal field of Ukraine, have become the subject of discussion of the entire Ukrainian society. Strictly speaking, a strategic vision of ways, models and perspectives is not possible without a detailed scientific analysis and substantiation of the issue of transformation of the constitutional principles of local self-government. Fulfilling this task is a guarantee of ensuring the ability of local governments to create economic and social conditions for the development of territorial communities.

Scientific discussion of the issue of transformation of the constitutional principles of local self-government raises the issue of balanced development of territorial communities, encourages the development of sound initiatives aimed at improving the system of local self-government. This is an extremely difficult task, which includes judicial reform, law enforcement reform, as well as finding optimal ways to improve the current legislation of Ukraine. During the formation of Ukraine there have been some changes in socio-political life that require reflection in legal reality, developing an effective regulatory mechanism public relations, the main element of which is the law.

Given all the above, it is worth noting that the scientific event, organized by the Department of Constitutional, International and Administrative Law of the Institute of Law, is a real opportunity for the scientific community to express their views and outline prospects for development, as well as maximize to solve the problem of transformation of constitutional principles of financial and material basis of local self-government, development of theoretically and practically significant recommendations on this issue, which could form the basis for adoption of new or improvement of existing legal acts or contribute to improvement of law enforcement practice in this sphere.

Vasylyeva V. A.,

*Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of Ukraine,
Director of the Educational and Scientific Law Institute of
Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*

PREFACE

(From the organizers)

Throughout the period of formation and development of modern Ukrainian society and the modern Ukrainian state, special importance belongs to the Basic Law of the State – the Constitution of Ukraine. It should be noted that the process of adopting and amending the content of the Basic Law of Ukraine has gone through a number of stages:

1) Pre-constitutional stage – the stage of initial elaboration of the content of the Ukrainian Constitution, which actually began with the beginning of Ukraine's declaration of independence (August 24, 1991) and lasted until the adoption of the fateful Basic Law of Ukraine in its original version (until June 28, 1996). It was characterized by a combination of contradictions in the constitutional process, which manifested itself in various drafts of the future constitution (from right-wing, centrist and left-wing political forces), with a kind of temporary constitutional reconciliation, which was outwardly expressed in the so-called Constitutional Treaty of June 8, 1995, became a precondition for further adoption of the modern Constitution of Ukraine in its original version and provided a qualified parliamentary majority during its adoption;

2) The stage of practical approbation of the initial version of the Constitution of Ukraine and its basic norms – the stage of initial practical implementation of the Basic Law of Ukraine, which lasted from June 28, 1996 to December 8, 2004. It was characterized by the fact that the main emphasis during this period presidential power, and Ukraine was seen as a presidential-parliamentary republic. However, the dominance of the institution of the presidency in Ukraine, on the one hand, led to the confrontation of political forces for the presidency and the monopoly of power, and on the other hand – caused a split in Ukrainian society in the context of the dominance of the so-called «own» candidate («Pro-European» or «Pro-Russian» orientation of Ukraine). Such confrontation was externally expressed in the «Orange Revolution», which gave impetus to the next stage of development of Ukrainian constitutionalism in general and amendments to the Constitution of Ukraine in particular;

3) The stage of initial constitutional changes – from December 8 to September 30, 2010. At this stage, the transition to a parliamentary-presidential form of government was made, which marked the dominance of the institution of parliamentary over the institution of the presidency. It was marked by the growing role of parliamentary in Ukraine, while

frustrating those in Ukraine who relied on strong presidential power in the reform process and, on the other hand, those who hoped to expand the powers of local governments and local authorities, state executive power;

4) The stage of revanchist and further strengthening of presidential power – from September 30, 2010 to February 21, 2014. This stage was marked by disappointment in Ukrainian parliamentary, on the one hand, and renewal of the original version of the Constitution of Ukraine with presidential-parliamentary republic and virtually unlimited presidential power (through the Constitutional Court of Ukraine, on the other hand). This was both the result of distrust of Ukrainian parliamentary and the desire of certain political forces and senior government officials to have unlimited state power. At the same time, as always, the issue of local self-government and interaction of local self-government bodies with local bodies of state executive power was left out of due attention;

5) The latest stage of modernization of the content of the Constitution of Ukraine and restoration of the parliamentary-presidential model of government – from February 21, 2014 to the present. This stage was marked by a sharp increase in the role of the institution of direct democracy due to the «Revolution of Dignity» and a simultaneous levelling of the role of the presidency with the desire to eliminate the presidential-parliamentary republic, restoring the parliamentary-presidential form of government with the prospect of expanding local government in Ukraine. It is taking into account the latter factor that the Laws «About Cooperation of Territorial Communities» of June 17, 2014 and «About Voluntary Association of Territorial Communities» of February 5, 2015 were adopted on the basis of the Constitution of Ukraine.

These regulations laid new foundations in the legislative understanding of the principle of combining the principles of centralization and decentralization of public power, and on the other hand – were aimed at implementing the provisions of Art. 7 and Chapter XI of the Constitution of Ukraine on ensuring the development of local self-government in Ukraine, as well as the main provisions of the European Charter of Local Self-Government of October 15, 1985.

However, given the fact that the institution of local self-government is one of the leading constitutional and legal institutions, occupies a prominent place in the Constitution of Ukraine, and is accompanied by a number of problems of legislative support and practical implementation, there is a need for separate scientific-theoretical, scientific-practical and

practical applied research and practical discussion in the format of a separate scientific conference dedicated to the 24th anniversary of the adoption of the Basic Law of the Ukrainian state.

The need for a separate study and discussion of this problem is also determined by the fact that local self-government, being an integral element in the system of constitutional law and in the structure of the Constitution of Ukraine, has its legal, organizational, material and financial basis. At the same time, the most effective development of this constitutional and legal institution can be optimally facilitated by its material and financial basis, which will contribute to the rational use of material and financial resources and socio-economic development of territorial communities.

Given the above, it is the material and financial basis of local self-government, which determines the implementation of the main provisions of the Constitution of Ukraine on local self-government, material and financial conditions of existence and development of territorial communities and other local governments in Ukraine, according to the co-organizers of the conference, also of scientific-theoretical and practical significance.

Rozvadovskyi V. I.,

Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department of Constitutional, International and Administrative Law of the Educational and Scientific Law Institute of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University

Knysh V. V.,

Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Constitutional, International and Administrative Law of the Educational and Scientific Law Institute of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University

СЕКЦІЯ 1. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК ОСНОВА ПОДАЛЬШОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Vitalii Knysh

*Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Constitutional, International and Administrative Law of the Educational and Scientific Law Institute of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University,
scientific consultant of the Center for the Study of Constitutional Justice of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*

CURRENT ISSUES OF CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY OF LOCAL GOVERNMENTS

A separate subject of state-power relations, which currently needs to be reformed as whole and changed approaches in terms of improving constitutional legal responsibility, is a system of local self-government.

The problem of the proper functioning of local governments in Ukraine remains relevant at the present time. This is due to the fact that the mechanism of legal regulation in this area as a whole and such an element as the constitutional and legal responsibility of local authorities in particular¹.

These entities need special attention, since they, in essence, simultaneously combine the features of a civil society institution (in terms of self-governing powers) and partly – of a state institution (in terms of powers, are delegated to them by state executive authorities).

Therefore, taking into account the above, the process of establishing the features and problematic issues of the constitutional and legal responsibility of local authorities is noted by the relevance and practical significance. For this, it is necessary to consider the legal nature of this

¹ Книш В. В. Законодавче закріплення та основні проблеми правового регулювання інституту конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні (на основі аналізу норм конституційного та муніципального права) // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Івано-Франківськ: Юридичний ін-т Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. 2012. Випуск XXX. С.32.

responsibility at the level of individual elements of the local government system. Therefore, to study the legal nature of constitutional responsibility, priority attention should be focused on the relevant norms of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine»¹.

An analysis of the Basic Law of Ukraine makes it possible to establish the following groups of norms that determine the status of local self-government in Ukraine and the foundations of constitutional responsibility of its bodies, in particular:

1) Basic norms – norms that determine the general principles of the legal status of local authorities and the basis of their responsibility. An example of such a group of norms is Art. 7 of the Constitution of Ukraine, according to which local self-government is recognized and guaranteed in Ukraine².

Moreover, such recognition and guarantee testifies not only to the existence of a separate self-governing institution of civil society, but also to the fact that it has a certain competence and responsibility for the exercise of its powers. Evidence of this is also Art. 5 of the Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine», which defines the system of local self-government and its elements, thus differentiating the subjects of local self-government and their responsibility. In particular, according to Art. 5 of the above Law, the system of local self-government includes: a territorial community; village, town, city council; rural, township, city chairman; executive bodies of the village, town, city council; district and regional councils, which represent the common

¹ Книш В. В. Законодавче закріплення та основні проблеми правового регулювання інституту конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні (на основі аналізу норм конституційного та муніципального права) // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Івано-Франківськ: Юридичний ін-т Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. 2012. Випуск XXX. С.32-33.

² Конституція України від 28.06.1996 року з наступними змінами і доповненнями. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>; Борденюк В. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект // Право України. 2003. № 4. С. 14; Борденюк В. Теоретичні аспекти співвідношення правових актів державного управління та актів місцевого самоврядування // Право України. 2004. № 11. С. 17; Бориславська О. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад: монографія. Львів: ПАІС, 2005. С.84; Волков В. Правові та практичні проблеми розвитку законодавства про місцеве самоврядування в Україні // Вісник Академії правових наук України. Х., 2003. № 2 (33) – 3 (34). С. 328.

interests of the territorial communities of villages, towns, cities; self-organization bodies of the population. In addition, in cities with district division, by the decision of the territorial community of the city or city council, district councils may be formed in the city. District councils in cities form their executive bodies and elect the chairman of the council, who is also the chairman of its executive committee¹.

The content of this article implies the presence of collegial and sole entities in the structure of local self-government, and also makes it possible to highlight the constitutional and legal responsibility (positive and negative) of sole subjects of local self-government (for example, chairmen of councils and other officials of local self-government), as well as a similar responsibility of collegial subjects (local councils themselves, their commissions, etc.)².

At the same time, it should be noted that the constitutional and legal responsibility of sole and collective bodies of local self-government can also be closely intertwined. An example of this is part 1 of art. 141 of the Constitution of Ukraine, according to which the termination of powers of a village, township, city, district, regional council entails the termination of powers of deputies of the relevant council³.

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР з наступними змінами і доповненнями станом на 04.06.2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>; Книш В. В. Законодавче закріплення та основні проблеми правового регулювання інституту конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні (на основі аналізу норм конституційного та муніципального права) // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Івано-Франківськ: Юридичний ін-т Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. 2012. Випуск XXX. С.33.

² Книш В. В. Законодавче закріплення та основні проблеми правового регулювання інституту конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні (на основі аналізу норм конституційного та муніципального права) // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Івано-Франківськ: Юридичний ін-т Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. 2012. Випуск XXX. С.33.

³ Конституція України від 28.06.1996 року з наступними змінами і доповненнями. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>; Книш В. В. Законодавче закріплення та основні проблеми правового регулювання інституту конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні (на основі аналізу норм конституційного та муніципального права) // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Івано-Франківськ: Юридичний ін-т Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. 2012. Випуск XXX. С.33.

So, the termination of the powers of collegial entities (local councils) entails the termination on constitutional principles of the authority of sole entities (deputies of the respective local councils)¹;

2) The rules that determine the constitutional legal responsibility of collegial bodies of local self-government. This group of norms includes the norms of Part 14 of Art. 47 of the Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine» on the responsibility of the standing commissions of local councils (standing commissions are accountable to the council and responsible to it), part 4 of article 48 of this Law on the responsibility of the temporary control commissions of local councils (the powers of the temporary control commission of the council cease from the moment the council makes a final decision on the results of the work of this commission, as well as in case of termination of the powers of the council that created this commission)² and the like;

3) The rules that determine the constitutional and legal responsibility of the sole bodies of local self-government. Part 5 of this article applies to this group of norms. 49 of the Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine» on the responsibility of deputies of local councils (in particular, if a deputy misses more than half of the plenary meetings of the council or meetings of the standing commission during the year, failure to comply with the decisions and instructions of the council and its bodies

¹ Конституція України від 28.06.1996 року з наступними змінами і доповненнями. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>; Книш В. В. Законодавче закріплення та основні проблеми правового регулювання інституту конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні (на основі аналізу норм конституційного та муніципального права) // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Івано-Франківськ: Юридичний ін-т Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. 2012. Випуск XXX. С.33.

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР з наступними змінами і доповненнями станом на 04.06.2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>; Книш В. В. Законодавче закріплення та основні проблеми правового регулювання інституту конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні (на основі аналізу норм конституційного та муніципального права) // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Івано-Франківськ: Юридичний ін-т Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. 2012. Випуск XXX. С.34; Гураль П. Поняття та сутність територіальної громади // Вісник Львівського університету. Серія юридична. Львів, 2000. № 35. С. 207; Гураль П. Статут територіальної громади як джерело муніципального права // Вісник Львівського університету. Серія юридична. Львів, 2001. № 36. С. 226; Данількевич М., Величко Ю. Статут територіальної громади міста – нове явище у праві України // Право України. 2002. № 4. С. 28.

for good reason may apply to voters with a proposal to recall such a deputy in the manner prescribed by law); h. 5 tbsp. 50 of this Law (the powers of the secretary of a village, town, city council may be prematurely terminated by decision of the relevant council), part 3 and part 4 of article 56 of the cited Law, which defines the responsibility of deputy chairmen of local councils (in particular, the powers of the deputy chairman of the district in the city, district council, first deputy, deputy chairman of the regional council can be prematurely terminated without terminating the powers of the deputy of the respective council by decision of the relevant council, taken by secret The question of early termination of their powers may be submitted to the relevant council at the request of at least one third of the deputies of the total composition of the council or the chairman of the council. The powers of the deputy chairman of the district in the city, district council, first deputy, and deputy chairman of the regional council can also be ahead of schedule terminated without termination of powers of the deputy of the relevant council in the event of:

1) Applying with a personal statement to the relevant council on the resignation of the powers of the deputy (first deputy) chairman of the council;

2) Violation by him of requirements regarding restrictions on the compatibility of his activities with other work (activities) established by law. The specified powers of the deputy (first deputy) of the chairman of the council shall terminate from the date of adoption by the relevant council of a decision that takes into account the indicated fact)¹.

3) The rules that determine the constitutional and legal responsibility of the sole bodies of local self-government. Part 5 of this article applies to this group of norms. 49 of the Law of Ukraine «About Local Self-

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР з наступними змінами і доповненнями станом на 04.06.2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>; Книш В. В. Законодавче закріплення та основні проблеми правового регулювання інституту конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні (на основі аналізу норм конституційного та муніципального права) // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Івано-Франківськ: Юридичний ін-т Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. 2012. Випуск XXX. С.35; Деля Ю. Місцеве самоврядування як право територіальної громади // Право України. 2005. № 5. С. 47; Кампо В. Місцеве самоврядування в Україні. К.: Ін Юре, 1997. С.14; Ключковський Ю. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні // Вибори та демократія. 2005. № 2. С. 93.

Government in Ukraine» on the responsibility of deputies of local councils (in particular, if a deputy misses more than half of the plenary meetings of the council or meetings of the standing commission during the year, failure to comply with the decisions and instructions of the council and its bodies for good reason may apply to voters with a proposal to recall such a deputy in the manner prescribed by law); h. 5 tbsp. 50 of this Law (the powers of the secretary of a village, town, city council may be prematurely terminated by decision of the relevant council), part 3 and part 4 of article 56 of the cited Law, which defines the responsibility of deputy chairmen of local councils (in particular, the powers of the deputy chairman of the district in the city, district council, first deputy, deputy chairman of the regional council can be prematurely terminated without terminating the powers of the deputy of the respective council by decision of the relevant council, taken by secret The question of early termination of their powers may be submitted to the relevant council at the request of at least one third of the deputies of the total composition of the council or the chairman of the council. The powers of the deputy chairman of the district in the city, district council, first deputy, and deputy chairman of the regional council can also be ahead of schedule terminated without termination of powers of the deputy of the relevant council in the event of:

1) Applying with a personal statement to the relevant council on the resignation of the powers of the deputy (first deputy) chairman of the council;

2) Violation by him of requirements regarding restrictions on the compatibility of his activities with other work (activities) established by law. The specified powers of the deputy (first deputy) of the chairman of the council shall terminate from the date of adoption by the relevant council of a decision that takes into account the indicated fact)¹.

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР з наступними змінами і доповненнями станом на 04.06.2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>; Книш В. В. Законодавче закріплення та основні проблеми правового регулювання інституту конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні (на основі аналізу норм конституційного та муніципального права) // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Івано-Франківськ: Юридичний ін-т Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. 2012. Випуск XXX. С.35; Делія Ю. Місцеве самоврядування як право територіальної громади // Право України. 2005. № 5. С. 47; Кампо В. Місцеве

Parts 4 and 5 of Art. 55 of the Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine» defines the constitutional legal responsibility of the chairman of the district, region, district council city (in particular, the chairman of the council is accountable to the council in his activity and may be dismissed by the council if at least he voted for his dismissal two-thirds of the deputies of the general council by secret ballot. The issue of dismissal of the chairman of the council may be submitted to the council at the request of at least a third of the deputies of the total council.

The powers of the chairman of a district, regional, district council city are also considered to be prematurely terminated without termination of the powers of a council deputy in the event of:

- 1) Applying with a personal statement to the relevant council on the resignation of the powers of the chairman of the council;
- 2) Violation by him of requirements regarding restrictions on the compatibility of his activities with other work (activities) established by law.

The specified powers of the chairman of a district, regional, district council shall be terminated, and the relevant person shall be relieved of the post of chairman of the council from the day the relevant council makes a decision that takes into account the indicated fact)¹.

Thus, the analysis of constitutional legal responsibility of local authorities in Ukraine makes it possible to establish the following features:

- 1) The legal regulation of this type of responsibility of local authorities in Ukraine is carried out, first of all, at the constitutional level (in Article 7 of the Basic Law of Ukraine at the level of general principles

самоврядування в Україні. К.: Ін Юре, 1997. С.14; Ключковський Ю. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні // Вибори та демократія. 2005. № 2. С. 93.

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР з наступними змінами і доповненнями станом на 04.06.2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>; Книш В. В. Законодавче закріплення та основні проблеми правового регулювання інституту конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні (на основі аналізу норм конституційного та муніципального права) // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Івано-Франківськ: Юридичний ін-т Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. 2012. Випуск XXX. С.36-37; Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. Львів: Літопис, 2001. – С.134; Куйбіда В., Чушенко В. Поняття місцевого самоврядування в Україні // Право України. 1998. № 5. С. 19; Хоменець Р. Щодо визначення поняття місцевого самоврядування // Право України. 2002. № 4. С. 30.

and in a special section «Local Self-Government») and at the legislative level (in the Law Of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine»), where such responsibility is differentiated by subjects of local self-government;

2) Constitutional and legal responsibility in this area also provides for a close interweaving of responsibility of collegial and sole entities of local self-government;

3) The constitutional and legal responsibility of local governments is differentiated at the level of three groups of constitutional and municipal law, in particular, in the basic norms; norms establishing constitutional legal responsibility of collegial bodies of local self-government; as well as in the rules establishing the constitutional and legal responsibility of the sole bodies of local self-government¹.

It is also worth noting that studies of the current state of legislative consolidation of the constitutional and legal responsibility of local authorities, related problems are not enough to highlight the legal nature of this legal institution. In the future, scientific research also requires constitutional responsibility of the above entities in the process of their formation, their acquisition of power and in the process of termination or transfer of such powers².

¹ Книш В. В. Законодавче закріплення та основні проблеми правового регулювання інституту конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні (на основі аналізу норм конституційного та муніципального права) // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Івано-Франківськ: Юридичний ін-т Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. 2012. Випуск XXX. С.36-37.

² Книш В. В. Законодавче закріплення та основні проблеми правового регулювання інституту конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні (на основі аналізу норм конституційного та муніципального права) // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Івано-Франківськ: Юридичний ін-т Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. 2012. Випуск XXX. С.37-38.

Andrzej Bisztyga

*dr hab. dr h.c., prof. UZ Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego,
Europejskiego i Międzynarodowego Publicznego, Dyrektor Instytutu Nauk
Prawnych, Uniwersytet Zielonogórski*

**ZASADA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I
DECENTRALIZACJI WŁADZY PUBLICZNEJ
NA GRUNCIE KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ Z 1997 ROKU**

Obecna konstytucyjna regulacja samorządu terytorialnego jest regulacją o rozmiarach i jakości nie znanej poprzednim konstytucjom Rzeczypospolitej Polskiej. Za sprawą obowiązującej Konstytucji RP¹ zasada samorządu terytorialnego i decentralizacji władzy publicznej uzyskała rangę zasady naczelnej, wyrażonej w jej rozdziale I zatytułowanym „Rzeczpospolita” (art. 15 i 16). Doniosłość tej klasyfikacji przejawia się w tym, że w zasadach naczelnych: a) znajdują zakotwiczenie inne normy konstytucyjne, b) określają one cechy danej instytucji oraz c) wyrażają one podstawowe wartości konstytucyjne i - co szczególnie istotne - za takie są uznawane w orzecznictwie i doktrynie². Stosownie do postanowień art. 15 ust. 1 Konstytucji RP ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Przez decentralizację należy rozumieć przekazanie zadań i kompetencji administracji rządowej przedstawicielom lokalnych społeczności niezależnym od rządu i jego agend. Decentralizację należy odróżniać od dekoncentracji, w której zadania i kompetencje rządu przekazywane są zależnym od niego jednostkom terenowym³. Zatem kryterium rozróżnienia między decentralizacją a dekoncentracją stanowi zakres uprawnień do

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 1997r. Nr 78, poz. 483.

² M.Granat, *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] W.Skrzydło (red.): *Prawo konstytucyjne*, Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Wydawnictwo Morpol, Lublin 1997, s. 124; A.Bisztyga, *Kilka uwag o zasadach naczelnych Konstytucji RP*, [w:] A.Bałaban, P.Mijał (red.): *Zasady naczelne Konstytucji RP, Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27-29 maja 2010r.)*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2011, s. 319-320.

³ F.Luchaire, Y.Luchaire, *Le droit de la decentralization*, Paris 1980, s. 26; B.Zawadzka, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] W.Skrzydło (red.): *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 212.

samodzielnego podejmowania decyzji przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Określenie zasadniczego podziału terytorialnego państwa ustrojodawca powierzył ustawodawcy, zawężając swobodę działań tego ostatniego w drodze określenia kryteriów, które będzie musiał wziąć pod uwagę przy rozstrzygnięciu kwestii ilości, wielkości i przebiegu granic jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli. Tak więc podział ten musi uwzględnić istniejące więzi społeczne, gospodarcze i kulturalne, a ponadto winien on prowadzić do zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego zdolności wykonywania zadań publicznych (art. 15 ust. 2 Konstytucji RP).

Ustęp 2 artykułu 16 Konstytucji zawiera doniosłe sformułowanie: „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”, zmuszające do zastanowienia się nad istotą samorządu terytorialnego. Historycznie rzecz ujmując, zanim pojęcie samorządu terytorialnego uległo krystalizacji i finalnie okrzepło, budziło ono w doktrynie wątpliwości i było przez nią traktowane jako kontrowersyjne. Otóż jak jeszcze w okresie Międzywojnia zauważył jeden z autorytetów polskiego prawa administracyjnego A.Peretiatkowicz, można wskazać na istnienie dwóch (pominąwszy rozwiązania pośrednie) biegunowych tendencji w ujmowaniu istoty samorządu terytorialnego¹. Kryterium rozróżnienia między obydwoma tendencjami stanowi w istocie odmienność w określeniu podmiotu samorządu terytorialnego a w konsekwencji przypisanie cechy „naturalności” uprawnień różnym podmiotom, jak również odmienność ujęcia relacji samorząd terytorialny - administracja rządowa.

Pierwsza z tendencji, znajdująca zakotwiczenie w doktrynach rewolucji francuskiej, a zwłaszcza w doktrynach suwerenności ludu oraz umowy społecznej, uznaje naturalne prawo lokalnej społeczności – gminy, do samorządu. Jan Jakub Rousseau będący gorącym zwolennikiem form demokracji bezpośredniej (zgromadzenie ludowe, referendum), siłą rzeczy użyteczniejszych w sprawowaniu władzy lokalnej niż centralnej, w swej

¹ A.Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1939, s. 43 a także E.Knosala, *Istota samorządu terytorialnego a prawa i interesy obywateli*, Prawa Człowieka – Humanistyczne Zeszyty Naukowe 1995, Nr 2, s. 63-64.

pracy (Umowa społeczna” (*Contrat social*) pisał o „rządzie zgromadzonych pod dębem chłopów”. Jego zdaniem „władza regulowania warunków życia społecznego nie należy do nikogo innego, jak do tych, którzy SA członkami zrzeszenia”¹. Takie podejście do omawianej kwestii skutkuje daleko idącym uniezależnieniem samorządu od państwa, które nie może nadać gminie prawa do samorządu, gdyż służy jej ono naturalnie. Rola państwa zostaje tu zredukowana do uznania naturalnych praw samorządu terytorialnego. Podmiotem samorządu w ramach tej koncepcji są lokalne społeczności (korporacje mieszkańców gminy), zorganizowane na zasadach określonych ustawą w celu samodzielnego wykonywania określonych zadań z zakresu administracji publicznej.

Druga z tendencji źródła samorządu terytorialnego upatruje w woli państwa, w konsekwencji samorząd terytorialny stanowi pochodną tej woli, co skutkuje ściślejszym powiązaniem państwa z jednostkami samorządu terytorialnego. Różnica między administracją rządową a samorządową w ramach tego kierunku sprowadza się do tego, że ta ostatnia cieszy się sferą samodzielności i niezależności. Współcześnie budujemy struktury samorządu terytorialnego uznając, że są one koncesjonowane przez państwo, ale szczególna, ograniczająca zakres kompetencji organów państwa wobec organów władzy publicznej rola przypada Konstytucji RP i jej wykładni dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny w procedurze kontroli konstytucyjności prawa. Samorząd terytorialny stanowi zdecentralizowaną formę administracji publicznej². Nie budzi wątpliwości potrzeba takiego ukształtowania relacji między obydwojma segmentami administracji publicznej, to jest między administracją rządową a administracją samorządową, by nie stanowiły one wobec siebie struktur konkurencyjnych. Szczególnego znaczenia nabiera zatem potrzeba klarownego rozgraniczenia zakresów ich kompetencji i wzajemnych relacji.

Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, to znaczy uczestniczy w wykonywaniu władztwa

¹ J.J.Rousseau, *Umowa społeczna*, Księga II, rozdział IV, tłumaczenie polskie: A.Peretiatkowicz, Łódź 1948, s. 64. A.Bisztyga, *Geneza i charakter prawny instytucji referendum*, Humanistyczne Zeszyty Naukowe Nr 8, Katowice 1998, s. 26-27.

² B.Zawadzka, *op.cit.*, s. 212.

państwowego, udzielonego mu przez państwo w zakresie określonym ustawą. Organy, którym władztwo administracyjne (*imperium*) przysługuje mogą same, to jest bez ingerencji sądów stosować przymus dla realizacji swoich jednostronnych zarządzeń (rozstrzygnięć). Tak więc organy jednostek samorządu terytorialnego również z przywileju tego korzystają, rzecz jasna jedynie w zakresie funkcji powierzonych lub zleconych samorządowi terytorialnemu przez państwo¹. Nie oznacza to, że samorzady są strukturami *quasi* - państwowymi bądź że stanowią rodzaj przedsięwzięcia władzy państwowej². Przeciwnie w zakresie zadań własnych samorzady są niezależnymi i samodzielными podmiotami prawa. Wszak jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe a ich samodzielność podlega sądowej ochronie (art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Nadto istotna część zadań publicznych przysługujących samorządowi w ramach ustaw wykonuje on we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 zd. drugie Konstytucji RP).

Konstytucja RP formułuje wymóg zagwarantowania decentralizacji władzy publicznej przez ustrój terytorialny Polski. Ustrój terytorialny to struktura, organizacja, zadania i kompetencje organów władz publicznych działających w jednostkach samorządu terytorialnego państwa a zatem na niższym szczeblu niż poziom władz ogólnokrajowych³. Jednocześnie Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym (unitarnym). Oznacza to, że cechuje ją jednolity system prawny, jednolity system organów władzy publicznej oraz jednolite obywatelstwo. Nie należy jednak stawiać znaku równości między państwem jednolitym a państwem scentralizowanym⁴. Polska przy swojej unitarności jest państwem, w którym funkcjonuje trójszczeblowy samorząd terytorialny (gmina, powiat, województwo samorządowe), co oznacza, że jest państwem poważnie zdecentralizowanym. Pod pojęciem decentralizacji należy rozumieć

¹ E.Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Część ogólna, TNOiK, Toruń 1996, s. 10-11.

² E.Knosala, *op.cit.*, s. 68.

³ P.Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 1997, s. 26. P.Sarnecki, *Komentarz do artykułu 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 1.

⁴ M.Stec, *Zasady decentralizacji i unitarności podstawą ustroju terytorialnego Polski*, [w:] J.Kowalik, A.Bednarz (red.): *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia - problemy - perspektywy*, Toruń 2011, s. 22.

przeniesienie władztwa na podmioty odrębne od państwa, jako osoby prawnej prawa publicznego i wyposażenie tych podmiotów w kompetencje władcze oraz uwolnienie ich z systemu hierarchicznego podporządkowania¹. I ten moment w definiowaniu decentralizacji ustroju państwa należy podkreślić. W Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonują trzy szczeble samorządu terytorialnego, ale relacje między nimi nie są ukształtowane na zasadzie hierarchiczności, lecz organy każdego szczebla terytorialnego samorządu posiadają tyle zadań i kompetencji, ile wynika dla nich z norm prawnych. Natomiast organy administracji rządowej mogą ingerować w jego działania jedynie w oparciu o kryterium legalizmu działania, co znakomicie redukuje czy wręcz wyklucza potencjalne zakusy ograniczania katalogów zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Rola gwaranta ustrojowej pozycji jednostek samorządu terytorialnego przypada Trybunałowi Konstytucyjnemu. Tak w sferze samorządu terytorialnego piętno swe odciska konstytucyjna zasada państwa prawnego z jej legalistycznym rdzeniem.

Obowiązująca Konstytucja RP nie precyzuje i nie określa pożądanego kształtu zakładanej decentralizacji, mamy tu raczej do czynienia z ogólnym wyrażeniem przez ustrojodawcę woli co do stanu oczekiwanego i pożądanego². W wyroku z 2003 roku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pojęcie decentralizacji oznacza proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków. Decentralizacja o której stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Decentralizacja nie może być rozumiana w sposób mechaniczny, w oderwaniu od kontekstu interpretacyjnego stanowiącego konsekwencje całokształtu zasad i wartości konstytucyjnych

¹ Z. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno – prawne*, Warszawa 2002, s. 55.

² R. Balicki, *Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] A. Bisztyga, A. Chodorowska, A. Feja - Paszkiewicz (red.): *Prawo samorządu terytorialnego. Doświadczenia, wyzwania i perspektywy*. Lubuskie Forum Prawa Samorządu Terytorialnego, Acta Iuridica Lebusana, Vol. 12, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2019, s. 15.

składających się na ustrój państwa¹. Tak więc Trybunał postrzega jako zjawisko dynamiczne, a nie styczne i określa ją jako proces o wektorze skierowanym ku rozszerzaniu uprawnień organów jednostek samorządowych. W komentarzu do przytoczonego orzeczenia R.Balicki dostrzega zakaz skupiania władzy, jak również nakaz poszukiwania przez ustawodawcę najbardziej efektywnych rozwiązań strukturalnych, które pozwoliłyby jednostkom samorządu terytorialnego zachować zdolność do wykonywania zadań publicznych². Limesy procesu decentralizacji władzy publicznej powinny być ustalane przez legislaturę i sąd konstytucyjny doznający wsparcia ze strony doktryny prawa konstytucyjnego. Wyjściowego tworzywa w ustalaniu tych limesów dostarcza całokształt zasad i wartości konstytucyjnych.

W obliczu braku jednoznacznej, legalnej definicji decentralizacji władzy publicznej, próbę uszczegółowienia konotacji tego pojęcia podjął R.Krawczyk, wskazując, że w rozważaniach o decentralizacji najczęściej uwypukla się następujące zagadnienia: 1) przekazanie zadań publicznych do realizacji na szczebel lokalny, 2) korzystanie przez organy lokalne z majątku, 3) korzystanie z uprawnień gwarantujących samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach publicznych, 4) posiadanie środków finansowych dla realizacji własnej polityki oraz 5) obowiązek poszukiwania dla wykonywania zadań publicznych najbardziej efektywnych rozwiązań strukturalnych³.

Należy stwierdzić, że samorząd terytorialny będąc formą decentralizacji władzy publicznej stanowi także podstawową formę organizacji lokalnego życia publicznego⁴. Pod tym pojęciem należy rozumieć posiadające osobowość prawną, różne od państwa podmioty wykonujące funkcje publiczne równoznaczne z funkcjami państwa. Generalnie samorząd terytorialny jest w państwach europejskich traktowany jako koncesja ze strony władz centralnych na rzecz lokalnych

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego K 24/02 z dnia 18.02.2003r.

² R.Balicki, *tamże*.

³ R.P.Krawczyk, *Samodzielność w praktyce działania samorządu terytorialnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] R.P.Krawczyk, A.Borowicz (red.): *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 46-47.

⁴ Cz.Martysz, *Podstawowe pojęcia z zakresu prawa administracyjnego i samorządowego*, Poradnik radnego i pracownika samorządowego, Wydawnictwo Apeiron, Bukowno 1998, s. 197.

społeczności. Zaletą struktur zdecentralizowanych jest relatywna łatwość rozpoznawania i zaspokajania potrzeb mieszkańców. Ponadto, w warunkach decentralizacji obywatele mają większe możliwości wywierania wpływu na funkcjonowanie organów władzy publicznej¹. Konstytucyjne gwarancje samorządu terytorialnego dotyczą z reguły jego istnienia, zaś w mniejszym stopniu jego podstawowych uprawnień².

Tak rzecz rysuje się w obowiązującej Konstytucji RP, która w swym rozdziale VII dookreśla pozycje i kompetencje samorządu terytorialnego, które w tym miejscu należy przybliżyć. Postanowienia tego rozdziału stanowią rozwinięcie konstytucyjnej zasady samorządu terytorialnego i decentralizacji władzy publicznej. Artykuł 163 Konstytucji RP stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Zawarta w nim klauzula domniemania kompetencji co do zasady premiuje samorząd terytorialny. Natomiast w ramach trójszczeblowego w Polsce samorządu terytorialnego domniemanie kompetencji służy podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, to jest gminie (art. 164 ust. 3 Konstytucji RP).

Obowiązująca Konstytucja RP ustanawia podział zadań samorządu terytorialnego na własne oraz zlecone. Pierwsze z wymienionych to zadania publiczne służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP). Zadania zlecone natomiast to zadania, których wykonanie może zostać zlecone jednostkom samorządu terytorialnego w drodze ustawy. Dokonanie takiego zlecenia warunkowane jest istnieniem uzasadnionej potrzeby państwa. (art. 166 ust. 2 Konstytucji RP). Taka redakcja normy potencjalnie rozszerza a właściwie konkretyzuje pole działania Trybunału Konstytucyjnego, który stał się właściwy do oceny „zasadności potrzeby państwa” w badaniu zgodności „ustaw zlecających” z wyższymi ranga aktami normatywnymi, to jest z

¹ P.Sarnecki, *op.cit.*, s. 3.

² E.Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1992, s. 60. Autor ten zauważa również, że kwestia ta inaczej przedstawia się w tradycji anglosaskiej, gdzie prawo społeczności lokalnej do samorządu terytorialnego ma charakter pierwotny i niezbywalny. Stąd źródło bierze szeroki na gruncie anglosaskim zakres uprawnień samorządowych oraz różnorodność instytucji samorządu terytorialnego.

Europejską Kartą Samorządu Lokalnego¹ oraz z Konstytucją RP. Ustawa taka powinna również określać tryb przekazania i sposób wykonywania zleconych zadań. Właściwe określenie proporcji między obydwoma kategoriami zadań, wyważenie interesów: miejscowego i ogólnego w związku z realizacją zadań publicznych nie jest przedsięwzięciem łatwym. Z jednej bowiem strony w drodze zlecenia zadań można poważnie uszczuplić zadania i kompetencje administracji rządowej, co może skutkować osłabieniem siły struktur państwowych², z drugiej zaś rozszerzanie kategorii zadań zleconych można postrzegać jako drogę ograniczania *lege artis* samodzielności jednostek samorządu terytorialnego³. W Polsce w ostatnich latach jednostki samorządu terytorialnego same sygnalizują rozszerzanie ich zadań przez państwo w drodze ustawy, przy jednoczesnym braku zapewnienia przez państwo odpowiednich środków finansowych dla realizacji tych zadań. W konkluzji można przestrzec przed nadmiernym rozszerzaniem „obszaru zleceń” jako działaniem zagrażającym skuteczności administracji publicznej.

Należy wskazać na trzy kryteria pomocne w rozróżnieniu między zadaniami własnymi a zadaniami zleconymi (czy to w drodze ustawy czy to w drodze porozumienia). Są one następujące: 1) sposób finansowania, 2) kryterium nadzoru sprawowanego nad samorządem terytorialnym przez administrację rządową oraz 3) tryb zaskarżania indywidualnych decyzji administracyjnych podjętych w ramach danego działania.

W zakresie zadań własnych jednostka samorządowa swobodnie gospodaruje będącymi w jej dyspozycji środkami, finansując poszczególne zadania zasadniczo według własnego uznania. Wymogiem konstytucyjnym jest zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami tymi są ich dochody własne, subwencje ogólne i

¹ DzU z 1994r. Nr 124, poz. 607. EKSL została sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r.

² J.Boć, *Administracja publiczna w postanowieniach Konstytucji*, [w:] S.Dolata (red.): *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – diagnozy i perspektywy*, Międzynarodowa konferencja naukowa, Opole-Pokrzywna, 17-19 marca 1997r., Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1997, s. 46.

³ B.Zawadzka, *op.cit.*, s. 222.

dotacje z budżetu państwa. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa.

Wykonywanie funkcji administracji publicznej przez samorząd terytorialny odbywa się na zasadach samodzielności ograniczonej jedynie wyraźnie określonymi środkami nadzoru, stosowanie których jest możliwe tylko w ściśle określonych warunkach. Zagadnienie nadzoru nad samorządem terytorialnym uregulowane zostało w artykule 171 Konstytucji RP. Jedynym wymienionym tam kryterium sprawowania nadzoru jest legalność, stąd w wykonywaniu zadań własnych jednostka samorządu terytorialnego jest związana wyłącznie obowiązującym prawem. W konsekwencji żaden organ nie może ingerować w treść decyzji z zakresu tych zadań.

Tytułem dopełnienia obrazu konstytucyjnej pozycji i kompetencji samorządu terytorialnego należy wskazać prawo jego jednostek do zrzeszania się. Każda jednostka samorządu terytorialnego w Polsce może przystąpić do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz może współpracować ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw¹. To konstytucyjne rozwiązanie premiuje zwłaszcza rozwój integracji europejskiej w płaszczyźnie samorządowej oraz wspiera budowę europejskiego społeczeństwa obywatelskiego.

¹ A.Biszyga, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, [w:] *Vademecum pracowników administracji publicznej (samorządowej oraz rządowej)*, Wydawnictwo Administracji Publicznej, Katowice 1998, s. 106.

Ivan Pankevycz

*Doktor nauk prawnych, profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego
Dyscyplin Oddziałowych Narodowego Uniwersytetu Gospodarki Wodnej i
Gospodarki Przyrodniczej (Równie),
Konsultant naukowy Centrum Studiów Sprawiedliwości Konstytucyjnej
Przykarpackiego Uniwersytetu Narodowego. V. Stefanika»*

REFORMA SYSTEMU SAMORZĄDU LOKALNEGO A DECENTRALIZACJA WŁADZY NA UKRAINIE

Ewolucja instytucji samorządu lokalnego i demokratycznych władz samorządowych w wielu krajach europejskich rozpoczęła się po II wojnie światowej. Niestety Ukraina dołączyła do grona tych państw znacznie później. Można powiedzieć, że rozwój demokratycznych władz samorządowych został zapoczątkowany dzięki proklamowaniu przez władze ukraińskie dążenia do włączenia się w struktury europejskie. To właśnie wpływ Rady Europy, której członkiem Ukraina stała się 9 listopada 1995 roku, a także wpływ Unii Europejskiej, do której standardów Ukraina zobowiązała się dostosować własne ustawodawstwo, były bodźcami, napędzającymi rozwój instytucji samorządu lokalnego na Ukrainie. Przez długi czas władze ukraińskie obawiały się nadmiernej decentralizacji jako ewentualnego środka podważenia integralności terytorialnej państwa. Wydarzenia Rewolucji Godności w 2014 roku, których skutkiem stało się nie tylko obalenie zmierzających ku autorytaryzmowi prorosyjskich rządów prezydenta W. Janukowycza, podpisanie umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią Europejską, ale także rosyjski „blitzkrieg” na Krymie oraz inspirowana i wspierana przez Rosję rebelia w Donbasie, która przekształciła się w trwającą od ponad sześciu lat rosyjsko-ukraińską wojnę hybrydową, utożsały władzom ukraińskim, że nie da się nadal zwlekać z przeprowadzeniem reform w skali ogólnokrajowej oraz reformy decentralizacyjnej.

Decentralizacja nie jest pojęciem tożsamym z dezintegracją. Jak zauważył już prawie sto lat temu profesor Tadeusz Bigo, jeśli doskonała demokracja oznacza zespolenie jednostek ze zbiorowością, to samorząd

może być pośrednim etapem tego procesu, jego ogniwiem. Tylko wtedy, gdy uznaje się samorząd jako narzędzie walki z rządem centralnym, dochodzi się do konkluzji, że oznacza on rozbite państwo demokratyczne. Jeśli zaś widzi się w nim formę decentralizacji, to wspiera on proces zespolenia jednostki z państwem. Kierunek proeuropejski i eurointegracyjny Ukrainy przewiduje jakościowy wzrost wdrażanych reform i przestrzeganie przez Ukrainę standardów europejskich. Do podstawowych składników zbliżenia się Ukrainy do standardów Unii Europejskiej należy pogłębienie dialogu politycznego, utrwalenie europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa oraz zwiększenie efektywności instrumentów współpracy w priorytetowych dziedzinach integracji. Do grona takich dziedzin bez wątpienia należy zaliczyć reformę samorządu lokalnego i przekazanie większych uprawnień lokalnym organom władzy (zbiorowościom terytorialnym wsi, osiedli, miast), wraz ze zwiększeniem ich odpowiedzialności przed społecznością lokalną i państwem.

Po zwycięstwie w 2014 roku Rewolucji Godności i podpisaniu Umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, Ukraina stała przed wyzwaniem wyznaczenia kierunków rozwoju systemu samorządu lokalnego w nowych warunkach polityczno-prawnych. Idąc naprzeciw oczekiwaniom społeczeństwa Gabinet Ministrów Ukrainy w dniu 1 kwietnia 2014 roku uchwalił Koncepcję reformowania samorządu lokalnego i terytorialnej organizacji władzy na Ukrainie. Przede wszystkim chodzi tu o rozgraniczenie kompetencji pomiędzy organami samorządu lokalnego a organami władzy wykonawczej na różnych szczeblach ustroju administracyjno-terytorialnego na zasadach subsydiarności i decentralizacji; tworzenie należytych materialnych, finansowych i organizacyjnych podstaw w celu zapewnienia realizacji przez organy samorządu lokalnego własnych i delegowanych uprawnień; maksymalne włączenie ludności do procesu podjęcia decyzji, rozwój form bezpośredniego ludowładztwa. Bez należytego prawnego uregulowania reformy samorządu lokalnego na Ukrainie nie dałoby się mówić o dalszych postępach na tej drodze. Dlatego ukraiński ustawodawca w ciągu dość krótkiego czasu uchwalił szereg ustaw będących „grzbietem” trwającej dotychczas decentralizacji władzy. Przede wszystkim jest to

ustawa O współpracy zbiorowości terytorialnych z dnia 17 czerwca 2014 roku. Wymieniona ustawa ustala zasady organizacyjno-prawne współpracy wspólnot terytorialnych, zasady, formy, mechanizmy wymienionej współpracy, jej stymulowania, finansowania i kontroli. Dnia 5 lutego 2015 roku Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła następną pulę ustaw. Ustawa O zasadach państwowej polityki regionalnej z dnia 5 lutego 2015 roku zdefiniowała pojęcie państwowej polityki regionalnej oraz jej zasady i priorytety. Według niej państwowa polityka regionalna jest systemem celów, środków i uzgodnionych działań centralnych i lokalnych organów władzy wykonawczej, organów samorządu lokalnego i ich osób upoważnionych w celu zagwarantowania wysokiego poziomu życia ludzi na całym terytorium Ukrainy biorąc pod uwagę naturalne, historyczne, ekologiczne, gospodarcze, geograficzne, demograficzne i inne cechy regionów. W tym samym dniu uchwalono ustawę O dobrowolnym połączeniu zbiorowości terytorialnych z dnia 5 lutego 2015 roku, która w artykule 2 ustala zasady dobrowolnego połączenia się zbiorowości terytorialnych, a mianowicie są to zasady konstytucyjności i zgodności z ustawą; dobrowolności; efektywności gospodarczej; wsparcia państwowego; powszechności samorządu lokalnego; przezroczystości i otwartości; odpowiedzialności. Kolejnym logicznym w tej sytuacji krokiem stało się znowelizowanie przez ukraiński parlament w dniu 5 lutego 2015 roku obowiązującej ustawy O samorządzie lokalnym na Ukrainie z dnia 21 maja 1997 roku, które skutkowało zwiększeniem ilości elementów samorządu lokalnego. Obecnie, zgodnie z artykułem 5 znowelizowanej ustawy, do systemu samorządu lokalnego należą: zbiorowość terytorialna; wiejska, osiedlowa, miejska rada; wiejski, osiedlowy, miejski przewodniczący; organy wykonawcze wiejskiej, osiedlowej, miejskiej rady; starosta; reprezentujące wspólne interesy zbiorowości terytorialnych wsi, osiedli, miast rady rejonowe i obwodowe; organy samorządowe ludności. Nowelizacja przewidziała też możliwość połączenia zbiorowości terytorialnych wsi, osiedli, miast w jedną wiejską, osiedlową, miejską zbiorowość terytorialną. Co więcej, artykuł 3 ustawy O dobrowolnym połączeniu zbiorowości terytorialnych z dnia 5 lutego 2015 roku przewiduje, że połączona zbiorowość terytorialna, której centrum administracyjnym wyznaczono miasto, jest miejską zbiorowością

terytorialną, a której centrum wyznaczono osiedle – osiedlową zbiorowością terytorialną, a wieś – wiejską zbiorowością terytorialną. W rozwiązaniu tym widoczne jest wykorzystanie polskich doświadczeń z organizacji samorządu terytorialnego, gdzie istnieją gminy wiejskie, miejskie oraz miejsko-wiejskie.

Jak można dostrzec z wymienionych elementów systemu samorządu lokalnego, po nowelizacji ustawy O samorządzie lokalnym na Ukrainie z dnia 21 maja 1997 roku został on poszerzony o jeden dodatkowy element – instytucję starosty. Nowy artykuł 14¹ wymienionej ustawy stanowi, że starosta jest wybierany w wyznaczonych na podstawie uchwały lokalnej rady połączonej zbiorowości terytorialnej wsiach, osiedlach, oprócz centrum administracyjnego, na okres kompetencji rady lokalnej. Starosta jest członkiem komitetu wykonawczego rady połączonej zbiorowości terytorialnej, a właściwy regulamin zatwierdzany przez wiejską, osiedlową, miejską radę połączonej zbiorowości terytorialnej. Zdaniem ustawodawcy, powstanie instytucji starosty pozwoli uaktywnić i zmodernizować rozwój samorządu lokalnego na Ukrainie.

Proces ewolucji instytucji samorządu lokalnego wraz z decentralizacją władzy na Ukrainie, pomimo prawie trzydziestu lat istnienia niepodległego państwa, dopiero teraz nabiera tempa. Czas tych reform trudno określić jako trafny. W trakcie wciąż trwającej hybrydowej wojny rosyjsko-ukraińskiej, bolesnych strat terytorialnych, załamania gospodarki krajowej i jej skutku - gwałtownego obniżenia poziomu życia obywateli, centralne władze ukraińskie stanęły przed wyzwaniem przeprowadzenia sukcesywnej reformy systemu samorządu lokalnego. Jak słusznie twierdzi Friedrich A. Hajek, podstawowym narzędziem przemysłanych zmian we współczesnym społeczeństwie jest prawo. Jednak, jeśli każdy akt ustawodawczy nie zostanie szczegółowo przemysłany wcześniej, nigdy nie uda się przekonstruować systemu prawnego w całości lub przeobrazić go od początku do końca zgodnie z zamysłem twórców reform. Tworzenie prawa zawsze jest pewnym procesem, a każdy krok może wywołać nieprzewidziane wcześniej skutki. Części systemu prawnego nie tylko powinny być zgodne między sobą na podstawie planu ogólnego, ale także stopniowo adaptować się między sobą drogą powszechnego stosowania ogólnych zasad w stosunku do

konkretnych kwestii, czyli zasad, które często nawet nie są dobrze kojarzone, ale biorą się pod uwagę w trakcie konkretnie realizowanych zamiarów. W przypadku przeprowadzenia decentralizacji władzy na Ukrainie i zreformowania całego systemu samorządu lokalnego ważnym jest trzymanie się zasad nie tylko w trakcie tworzenia prawa, ale także przede wszystkim w trakcie jego stosowania. Od sukcesu przeprowadzenia reformy, od sukcesu decentralizacji zależy nie tylko dalszy rozwój samorządu lokalnego na Ukrainie, ale także los państwa ukraińskiego.

Загурський Олександр Богданович

доцент кафедри міжнародної економіки, маркетингу і менеджменту Івано-Франківського навчально-наукового інституту менеджменту Тернопільського національного економічного університету, доцент, кандидат юридичних наук, науковий консультант центру дослідження конституційної юстиції ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника»

**ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА
ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ГРОМАД (НА ПРИКЛАДІ
ТИСМЕНИЦЬКОГО РАЙОНУ ІВАНО-ФРАНКІВСЬКОЇ
ОБЛАСТІ)**

Відповідно до “Перспективного плану формування територій громад Івано-Франківської області”, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 р. № 483-р сформовано перелік спроможних територіальних громад Івано-Франківської області. Зокрема, в Тисменицькому районі: Єзупільська, Загвіздянська, Лисецька, Тисменицька, Угринівська, Ямницька¹.

Єзупільська селищна об’єднана територіальна громада. 30 липня 2019 р. відбулись сесії Єзупільської селищної та Ганусівської сільської рад, які остаточно затвердили рішення про створення Єзупільської об’єднаної територіальної громади. Вона стала 37-ю ОТГ в Івано-Франківській області. Основні характеристики:

- ❖ створена: 22 грудня 2019 року (постанова ЦВК)
- ❖ кількість рад, що об’єдналися: 2
- ❖ площа об’єднаної територіальної громади: 39.66 км²
- ❖ чисельність населення громади: 4026
- ❖ міське населення: 2807
- ❖ сільське населення: 1219

Виходячи з даних 2019 року, власні надходження бюджетів всіх суб’єктів об’єднання на момент створення ОТГ становили 2,7

¹ Про затвердження перспективного плану формування територій громад Івано-Франківської області: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 р. № 483-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-perspektivnogo-p-a483r>. (19.06.2020).

мільйонів гривень, тоді як в умовах об'єднаної громади вони зможуть отримати додатково 2,8 мільйони гривень податку з доходів фізичних осіб. Таким чином, власні надходження бюджету майбутньої Єзупільської ОТГ становитимуть за розрахунковими показниками близько 5,5 млн. грн¹.

Загалом прогнозований бюджет громади складе 18,8 мільйона гривень, з яких близько 30 % (5,5 млн. грн.) складуть власні ресурси, а решту – додаткова і базова дотації, освітня і медична субвенція.

Загвіздянська сільська об'єднана територіальна громада. Історія створення Загвіздянської ОТГ розпочалася з того, що Регіональна робоча група з підготовки перспективного плану формування територій громад області на засідання від 15 липня 2016 року прийняла рішення про неспроможність утворення Загвіздянської ОТГ.

Згідно з паспортом Загвіздянської ОТГ відповідно до Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, Загвіздянська ОТГ є цілком спроможною для повноцінного функціонування (доходи загального фонду місцевих бюджетів двох сіл на 2016 рік складають 6 401 900 грн, загальна кількість населення станом на 01.01.2016 – 6370 осіб, приміщення для розвитку інфраструктури громади наявні). Основні характеристики:

- ❖ створена: 29 квітня 2018 року (постанова ЦВК)
- ❖ кількість рад, що об'єдналися: 2 (загвіздянська та підліська)
- ❖ площа об'єднаної територіальної громади: 31.3 км²
- ❖ чисельність населення громади: 5846
- ❖ сільське населення: 5846².

Голова громади – Ружанський Володимир Васильович (обраний 29 квітня 2018 р. на перших виборах голів і депутатів сільської ради ОТГ), в/о старости с. Підлісся: Бойко Наталія Михайлівна. У вересні 2019 р. відбулося святкування 625 років з дня заснування с. Загвіздя, яке є центром територіальної громади.

¹ Єзупільська ОТГ: на Прикарпатті створили 37-му об'єднану громаду. URL: <https://gkpress.if.ua/yezupilska-otg-na-prykarpatti-stvoryly-37-mu-obyednanu-gromadu/>. (21.06.2020).

² Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada/1509#>. Дата доступу (20.06.2020).

Сільський бюджет на 2019 р. був затверджений у сумі 33713000 грн. (доходи загального фонду сільського бюджету – 33349000 грн., доходи спеціального фонду сільського бюджету – 364 000 грн. В той же час, видатки бюджету громади становили в сумі 33713000 грн. (видатки загального фонду сільського бюджету – 32149970 грн., видатки спеціального фонду сільського бюджету – 1563030 грн.).

Для порівняння, в 2020 р. був затверджений у сумі 40645100 грн. (доходи загального фонду сільського бюджету – 39790100 грн., доходи спеціального фонду сільського бюджету – 855 000 грн. Видатки бюджету громади на 2020 р. становлять в сумі 40645100 грн. (видатки загального фонду сільського бюджету – 3486000 грн., видатки спеціального фонду сільського бюджету – 5785100 грн.)¹.

Кількість депутатів: 22 (Самовисуванці – 5; БП “Солідарність” – 8; ВО “Батьківщина” – 3; Аграрна партія – 4; Свобода – 2). *Освітні заклади ОТГ:* Загвіздянський ліцей, Підліський ліцей, ясла-садочок “Сонечко”, філіал Єзупільської музичної школи при Загвіздянському ліцеї.

Лисецька сільська об’єднана територіальна громада. Шість сіл Івано-Франківщини – Лисець, Старий Лисець, Стебник, Посіч, Радча та Драгомирчани – вирішили об’єднатись у громаду. Учасники громадських слухань щодо створення ОТГ у Старому Лисці 13 травня 2018 р. одноголосно висловились за входження у Лисецьку ОТГ. Створення цієї громади було передбачено у Перспективному плані формування територій об’єднаних територіальних громад Івано-Франківської області. У майбутню ОТГ мають увійти 6 населених пунктів Лисець (який має стати адміністративним центром громади), Старий Лисець, Стебник, Посіч, Радча та Драгомирчани.

Аналіз усіх показників свідчить, що в такому форматі це буде спроможна і самодостатня громада. Доходи на одного мешканця прогнозують на рівні 1700 гривень, що вище ніж в середньому по

¹ Загвіздянська ОТГ. URL: <https://zahvizdyanska-gromada.gov.ua/deputati-1547456009/>. Дата доступу (19.06.2020).

області. А прогнозований бюджет майбутньої Лисецької ОТГ складе близько 60 мільйонів гривень¹.

Відповідно до “Перспективного плану формування територій громад Івано-Франківської області”, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 р. № 483-р, до складу Лисецької ОТГ будуть входити такі територіальні громади: Лисецька, Посіцька, Старолисецька, Стебниківська².

Тисменицька об'єднана територіальна громада. За словами регіонального консультанта з юридичних питань (проект “ПУЛЬС”, який впроваджує Асоціація міст України за підтримки USAID) Андрія Деркача, Тисменицька ОТГ має перспективи розвитку з огляду на чисельність (понад 30 тис. осіб) і прогнозований бюджет у приблизно 150 млн грн.

Протягом 2018 р. у м. Тисмениці та селах Тисменицького району відбувалися численні громадські слухання щодо створення Тисменицької ОТГ. Основним лейтмотивом було те, що для початку держава виділяє 5 млн. грн. на розвиток інфраструктури, в перспективі одержання 43 млн. власних надходжень (бюджет Тисменицької міської ради складає 10 млн. грн.).

24 липня 2018 р. відбулася сесія Тисменицької міської ради, на якій відбулося голосування щодо створення Тисменицької ОТГ: “За” проголосувало 5 депутатів, “Проти” – 2, “Утрималося” – 11³.

Аналіз показує, що громаду з центром у Тисмениці безрезультативно намагаються створити вже три роки. Спершу села, які мали увійти до неї згідно з перспективним планом, відмовилися, а лише місяць тому деякі дали згоду. Частина населення у такому об'єднанні не бачать жодної перспективи, оскільки, громада буде неплатоспроможною і доведеться ділитися бюджетом з селами.

¹ Бюджет Лисецької ОТГ становитиме майже 60 мільйонів гривень. URL: <https://gk-press.if.ua/byudzhets-lysetskoji-otg-stanovyty-me-majzhe-60-miljoniv-gryven/>. (19.06.2020).

² Про затвердження перспективного плану формування територій громад Івано-Франківської області: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 р. № 483-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-perspektivnogo-p-a483r>. (19.06.2020).

³ Треба вибачитися перед селами: Тисменицька міська рада не підтримала створення ОТГ. URL: <https://gk-press.if.ua/treba-vybachtysya-pered-selamy-tysmenytska-miska-rada-ne-pidtrymala-stvorennya-otg/>. (20.06.2020).

Частина депутатського корпусу Тисменицької міської ради наполягає на якнайшвидшому створенні Тисменицької ОТГ, аргументуючи це тим, що Тисменицька ОТГ буде спроможною і недотаційною. Зараз загальний бюджет міста та сіл, які до нього приєднуються, складає 15 млн. 975 тис. гривень. Згідно з розрахунками, після створення ОТГ він становитиме 43 млн. 400 тисяч. Наразі ж за півроку Тисмениця перевиконала бюджет лише на 600 тисяч¹.

Угринівська сільська об'єднана територіальна громада. Пропозиції щодо внесення змін у перспективний план у частині створення Угринівської ОТГ кілька разів розглядалися на засіданнях Регіональної робочої групи з підготовки перспективного плану формування територій громад Івано-Франківської області, і були відхилені.

Адміністративний центр – село Угринів. Утворена шляхом об'єднання Угринівської та Клузівської сільських рад Тисменицького району (були разом з Угриновом ще до 1993 року, коли створили Клузівську сільраду).

До причин небажання ставати однією ОТГ з центром в Івано-Франківську експерти віднесли:

- мінімальне представництво Угринева, а тим більше Клузева, у міській раді;
- ймовірність поширення багатоповерхової забудови на території Угринева та Клузева;
- незначні фінансові вливання центру при великих фінансових потужностях Угринева;
- ймовірність розташування шкідливих виробництв на території сіл, які будуть околицею Івано-Франківської ОТГ².

Попри те, що Клузів ніколи не був дотаційним, у ньому ніколи не було школи, дитсадка, клубу, амбулаторії та іншої мінімальної

¹ Разом чи окремо? URL: <https://gk-press.if.ua/razom-chy-okremo/>. (20.06.2020).

² Проект “Угринівська ОТГ”: можливості та ризики громад поза перспективним планом. URL: <https://versii.if.ua/publikacii/proekt-ugrinvaska-otg-mozhливosti-ta-riziki-gromad-pozu-perspektivnim-planom/>. (22.06.2020).

сільської соціальної інфраструктури, проте завжди була соціальна єдність із сусіднім Угриновом¹. Основні характеристики:

- ❖ створена: 29 квітня 2018 року (постанова ЦВК)
- ❖ кількість рад, що об'єдналися: 2
- ❖ площа об'єднаної територіальної громади: 17.6 км²
- ❖ чисельність населення громади: 3413
- ❖ сільське населення: 3413

Голова громади – Вівчаренко Мирослав Васильович (обраний 29 квітня 2018 р. на перших виборах голів і депутатів сільської ради ОТГ), в/о старости с. Клузова: Іваницька Марія Мечиславівна. До здобутків утворення ОТГ можна віднести:

- ❖ виготовлення проекту на будівництво захисної дамби на Бистриці Солотвинській;
- ❖ прокладення каналізацій з Угринова;
- ❖ ФАП, амбулаторія сімейної медицини;
- ❖ модернізація ліцею в Угринові.

7 січня 2020 р. відбулося засідання міжвідомчої регіональної робочої групи з підготовки пропозицій щодо адміністративно-територіального устрою базового та районного рівня в області. Серед іншого розглянули питання щодо доцільності залишення в перспективному плані Угринівської ОТГ або ж можливості включення її до Івано-Франківської ОТГ. Після активного обговорення 32 члени робочої групи проголосували “За” доцільність залишення в новому перспективному плані Угринівської ОТГ².

Ямницька сільська об'єднана територіальна громада. Основні характеристики:

- ❖ створена: 29 жовтня 2017 року (постанова ЦВК)
- ❖ кількість рад, що об'єдналися: 5 (с. Ямниця, с. Павлівка, с. Рибне, с. Сілець, с. Тязів)
- ❖ площа об'єднаної територіальної громади: 97.76 км²
- ❖ кількість старостинських округів: 3

¹ Угринів таки залишиться окремою ОТГ. URL: <https://galka.if.ua/ugriniv-taki-zalishitsya-okremoju-otg/>. (19.06.2020).

² Село Клузів не почувається пасинком в Угринівській ОТГ. URL: <https://galychna.if.ua/analytic/selo-kluziv-ne-pochuvayetsya-pasinkom-v-ugrinivskiy-otg/>. (22.06.2020).

- ❖ чисельність населення громади: 8161
- ❖ сільське населення: 8161

До моменту створення Ямницької ОТГ, за попередніми підрахунками, після утворення загальний обсяг її бюджету становитиме 50 млн грн, з яких власні надходження – понад 40 млн грн. Ямницька ОТГ має шанси стати фінансово потужною громадою¹.

Ямницьку ОТГ можна віднести до флагманів в сфері процесів децентралізації та ефективності її результатів. Так, Ямницька ОТГ має чітко визначену Стратегію ОТГ, налагоджену міжнародну співпрацю, 20 програм розвитку ОТГ, 25 бюджетів участі, ЦНАП, активно розвивається освіта, культура, спорт, охорона здоров'я.

¹ Бюджет Ямницької ОТГ становитиме 50 мільйонів гривень. URL: https://kurs.if.ua/news/byudzheth_yamnytskoi_otg_stanovytyme_50_milyoniv_gryven_55365.html/. (19.06.2020); Ямницька ОТГ / Офіційний сайт. URL: <https://yamnytsya-otg.if.ua/>. (22.06.2020).

Iryna Svorak

Vasyl Stefanyk Precarpathian National University

Educational and Scientific Law Institute, 1 year

Scientific adviser: Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional, Administrative and International Law of the Educational and Scientific Law Institute of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University Knysh V. V.

STAGES OF MUNICIPAL REFORM IN UKRAINE

In Ukraine, the constitutional principles of local self-government have been laid down, the European Charter of Local Self-Government has been ratified, and a number of basic legal acts have been adopted, which create the legal and financial bases for its activities.

The current system of local self-government in Ukraine does not meet the needs of society today. The functioning of local self-government in most territorial communities does not ensure the creation and maintenance of a favourable living environment necessary for comprehensive human development, self-realization, protection of human rights, providing quality and accessible administrative and social services through sustainable community development.

Reform of local self-government should be based on the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine and the provisions of the European Charter of Local Self-Government and be based on the following principles:

- 1) rule of law;
- 2) accountability and control of bodies and officials of local self-government to the territorial community;
- 3) control of local self-government bodies by executive bodies within the limits of delegated powers;
- 4) legal, organizational and financial capacity of local self-government;
- 5) openness, transparency and public participation;
- 6) stimulating economic growth of territories.

Since 1991, the rural population has decreased by 2.5 million people, and the number of rural settlements – by 348 units. At the same time, the number of village councils increased by 1,067 units. Ukraine's state policy in the field of local self-government is based on the interests of residents of territorial communities and provides for the decentralization of power – the transfer of much power, resources and responsibilities from local governments to local governments. This policy is based on the provisions of the European Charter of Local Self-Government and the best world standards of public relations in this area.

The legislative basis for a radical change in the system of government and its territorial basis at all levels began to take shape in 2014.

In April 2014, the Government approved the main conceptual document – the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power. After that, the Action Plan for its implementation was approved, which launched the reform.

In order to implement the provisions of the Concept and the tasks of the Action Plan, it was necessary first of all to make appropriate amendments to the Constitution of Ukraine, as well as to form a package of new legislation.

Amendments to the Constitution were primarily intended to address the formation of executive bodies of regional and district councils, reorganization of local state administrations into control and supervisory bodies, to give a clear definition of the administrative-territorial unit - the community.

In 2014, the Government launched a reform within the current Constitution.

During this time, the main package of new legislation has already been formed and is in force, and priority legislative initiatives are being implemented. It is about:

Laws on amendments to the budget and tax code of Ukraine played an important role. Due to these changes there was a financial decentralization local budgets have increased by UAH 165.4 billion in recent years: from UAH 68.6 billion in 2014 to UAH 234 billion in 2018.

It has also become an important legislative basis in this sphere Law «On Voluntary Association of Territorial Communities». It made it possible to begin to form a capable basic level of local self-government. From 2015 to 2018, 878 united territorial communities (OTGs) were created in Ukraine. These OTGs include more than 4,000 former local councils. 9 million people live in OTG. Such rates of inter-municipal consolidation are called very high by international experts.

Law «On Cooperation of Territorial Communities» created a mechanism for solving common problems of communities: waste disposal and recycling, development of common infrastructure, etc. At the end of 2018, 325 cooperation agreements are already being implemented. 975 communities used this mechanism.

Package of laws on expanding the powers of local governments and optimizing the provision of administrative services allowed delegating to local governments the appropriate level of authority to provide basic administrative services: registration of residence, issuance of passport documents, state registration of legal entities and individuals, entrepreneurs, associations of citizens, registration of civil status, property rights, land issues, etc.

Achieving the main goal of local government reform is ensured, in particular, by fulfilling the following main tasks:

1) normative and legal settlement of issues of the status of territorial communities, administration of internal activity, mechanisms of creation of their associations;

2) bringing the algorithm of constitutional and legal regulation of relations in the field of local and regional development with the central government in line with the requirements of European constitutionalism, taking into account national traditions and features;

3) improvement of legislation on local elections;

The stages of implementation of local self-government reform should be determined taking into account:

1) peculiarities of the constitutional process of adopting amendments to the Constitution of Ukraine and legislative - during the adoption of the Municipal Code of Ukraine;

2) features of budget planning;

3) implementation of state and legal experiments in reforming local self-government and administrative-territorial organization;

4) conducting a broad information and educational campaign, expert analysis of local government problems and ways to solve them;

5) social discussion and consideration of public initiatives, scientific and expert approaches.

Given that every citizen of Ukraine is a member of the relevant territorial community, the reform of local self-government in Ukraine should improve the quality of life in our country.

So, municipal reform in Ukraine has been going on for a long time, but it does not lose its relevance. Probably due to the fact that so far none of its stages has ended, showing such great successes that prompted its completion.

Ivan Urbanskyi

Vasyl Stefanyk Precarpathian National University

Educational and Scientific Law Institute, 1 year

Scientific adviser: Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional, Administrative and International Law of the Educational and Scientific Law Institute of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University Knysh V. V.

CONSTITUTIONAL AND LEGISLATIVE FOUNDATIONS OF THE FINANCIAL BASIS OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE

Ukraine aspires to become a permanent member of the European Union. To do this, the leadership of our state is carrying out reforms; one of these reforms is the reform of decentralization. The new vision of the institution of local self-government as an integral element of civil society and the rule of law is especially relevant today. It is recognized that one of the main foundations of any democratic state is local self-government, which operates on the basis of independence and financial independence. The practice of local self-government bodies in the conditions of legitimization of their rights has proved that financial independence is crucial in the implementation of functions and tasks assigned to them in the current difficult conditions of formation of the Ukrainian state. It is no exaggeration to say that material and financial independence is a necessary condition for the implementation of all other principles of local self-government. The performance of real power functions by local self-government bodies depends on financial opportunities. Independence will always be only formal if there is financial dependence.

Local self-government in Ukraine is a state-guaranteed right and real ability of a territorial community – villagers or voluntary association of residents of several villages, settlements, cities – independently or under the responsibility of local government bodies and officials to resolve local issues within the Constitution and laws of Ukraine.

Local self-government bodies are elected and other bodies of territorial communities endowed with the authority to resolve issues of local significance.

Local government budget (local budget) – a plan for the formation and use of financial resources needed to ensure the functions and powers of local government.

District budget – a plan for the formation and use of financial resources necessary to ensure the common interests of territorial communities of villages, settlements, cities of district importance, the implementation of local programs, the implementation of budget equalization.

Regional budget – a plan for the formation and use of financial resources needed to ensure the common interests of local communities, the implementation of local programs, the implementation of budget equalization.

The constitutional and legal status of local self-government is enshrined in the Basic Law of Ukraine, the Law of Ukraine «About Local Self-Government», the European Charter of Local Self-Government, etc.

In accordance with Article 142 of the Constitution of Ukraine and paragraph 3 of Article 16 of the Law «About Local Self-Government» the material and financial basis of local self-government is movable and immovable property, local budget revenues, other funds, land, natural resources owned by local communities villages, settlements, cities, districts in cities, as well as objects of their common property, which are managed by district and regional councils. Territorial communities of villages, settlements and cities may unite on a contractual basis object of communal property, as well as budget funds for joint projects or for joint financing (maintenance) of communal enterprises, organizations and institutions, create appropriate bodies and services. The state participates in the formation of local government budget revenues, financially supports local self-government. Expenditures of local governments incurred as a result of decisions of public authorities are reimbursed by the state.

Regional and district councils approve programs of socio-economic and cultural development of relevant regions and districts and monitor their implementation; approve district and regional budgets, which are

formed from the state budget for their appropriate distribution among territorial communities or for the implementation of joint projects and from funds raised on a contractual basis from local budgets for the implementation of joint socio-economic and cultural programs, and monitor their implementation. Local self-government bodies may be granted by law certain powers of executive bodies. The state finances the exercise of these powers in full at the expense of the State Budget of Ukraine or by assigning to the local budget in the manner prescribed by law certain national taxes, transfers to local governments the relevant state property (Article 143 of the Constitution of Ukraine).

According to the legislation, local budgets are autonomous and they are not included in the State Budget of Ukraine. Taking into account local conditions, local self-government bodies may, on the basis of agreements, redistribute their own budget funds, as well as transfer these funds to self-organization bodies of the population.

Local governments in villages, settlements and cities independently compile local budgets and in accordance with the Budget Code of Ukraine execute it.

District and regional budgets are formed from the state budget and approved by district and regional councils.

Pursuant to the legislation, the state may not participate in the preparation, approval and implementation of city budgets, unless otherwise provided by the laws of Ukraine.

The local budget is formed at the expense of the sources defined by the law, the national taxes, fees and other payments. The composition of local budget revenues is determined by the Budget Code of Ukraine and the Law on the State Budget of Ukraine. Revenues of the local budget are credited to the general or special fund of the local budget in accordance with the requirements of the «Budget Code of Ukraine» and the Law «About the State Budget of Ukraine».

According to Article 64 of the Law «About Local Self-Government», the expenses incurred by local self-government bodies for the needs of territorial communities, their amount and purpose are determined by the relevant decisions on the local budget; expenditures related to the implementation of measures by the district and regional councils to ensure

the common interests of territorial communities – the relevant decisions on the district and regional budgets. Village, settlement, city, district in cities (in case of their creation) councils and their executive bodies independently dispose of means of the corresponding local budgets, define directions of their use. District and region budgets are executed by local state administrations for the purposes and amounts approved by the relevant councils.

Summarizing all the above, we can conclude that the main components of the concept of independence of local budgets in the current legislation are:

- 1) Non-inclusion of local budgets in the state and other budgets;
- 2) Availability of own and fixed sources of local budget revenues;
- 3) The right to independently determine the directions of use of budget funds;
- 4) The right to independent use of free budget funds, as well as legislative restrictions on the possibility of their withdrawal;
- 5) Compensation by the state of additional expenditures of local self-government bodies that arise as a result of decisions adopted by state authorities.

In addition, when considering the independence of local budgets, one should also take into account modern general economic factors of socio-economic development of Ukraine, such as declining gross domestic product, lack of financial resources, inflation, underdeveloped stock market, instability of the legal framework and more. Without solving these, as well as many other complex problems of the transition period of Ukraine's economic development, it is impossible to talk about the financial independence of local self-government and building a democratic state.

Юрій Лисенко

*студент групи ПР(м1)-01 навчально-наукового юридичного
інституту*

ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника»

Науковий керівник: Розвадовський В. І.

ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ В ЧАСТИНІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ

У грудні 2019 року Президент України Володимир Зеленський подав до Верховної Ради проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)¹.

У січні 2020 року, після дискусій в експертному середовищі, у місцевому самоврядуванні і у суспільстві, запропоновані зміни були відкликані з Парламенту для доопрацювання.

На даний час напрацьовується нова редакція змін до Конституції в частині децентралізації у Комітеті Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, а також тривають обговорення на центральному та регіональному рівнях куратором яких виступає Міністерство розвитку громад та територій України.

В даній роботі розглянемо питання щодо доцільності внесення змін до статей 118 – 120, 132, 133 Конституції України та наскільки нова редакція (у разі затвердження Верховною Радою України) відповідатиме наявній системі політико-економічного життя суспільства.

Умовно конституційне забезпечення децентралізації в Україні 2020 року можна поділити на тематичні блоки відповідно до яких триває обговорення як і в комітетах Верховної Ради України, так і в суспільстві² :

¹ Проект Закону (№ 2598) про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 13.12.2019 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України – Режим доступу до ресурсу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

² Офіційний веб-портал «Децентралізація» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://decentralization.gov.ua/constitution/pytannia-dlia-obhovorennia>

1. Система адміністративно-територіального устрою;
2. Система та порядок формування органів місцевого самоврядування;
3. Ресурсна база місцевого самоврядування та повноваження органів місцевого самоврядування відповідних рівнів;
4. Система місцевих органів виконавчої влади;
5. Забезпечення законності та прав громадян.

Відповідно до Проекту Закону № 2598 (надалі – Проекту) умовно у першій частині (ст. 188 – 120) в Україні передбачається введення інституту префекта, який викликав неоднозначну реакцію з боку суспільства та отримав чималу кількість критики. Питання в тому чи дійсно введення даного інституту є формою децентралізації на місцях чи він виступить інструментом реорганізації наявної системи державних адміністрацій?

Метою реформи у (супровідному документі) зазначається зміцнення конституційно-правових засад місцевого самоврядування, підвищення ефективності системи місцевого самоврядування, здатної забезпечити оптимальні умови для реалізації прав і свобод людини на рівні громади, округу та області, сприяння подальшому розвитку форм безпосередньої демократії та децентралізації влади, визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації, доступності та якості надання адміністративних послуг, посилення спроможності та відповідальності громад за свій розвиток, створення передумов стійкого розвитку територій¹.

Проте виникає багато запитань насамперед до правового статусу префекта як посадової особи. У визначені ст. 118 Конституції України (у новій редакції) згідно Проекту префект є державним службовцем, відповідно його правовий статус закономірно повинен визначатися Законом України «Про державну службу» чи відповідним нормативно-правовим актом, який потрібно прийняти адже Конституція України не може містити вичерпне зазначення

¹ Пояснювальна записка до Проект Закону (№ 2598) про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 13.12.2019 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України – Режим доступу до ресурсу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

статусу. Трирічний термін перебування на посаді порівняно з 5 роками перебування на посаді голів державних адміністрацій ні про що дієвого не свідчить. З будь якої сторони префект залишатиметься політичною особою адже суб'єктом призначення є Президент України.

Єдине раціональне пояснення підстав для реформи полягає в тому, що існуюча система місцевих органів, що діють на рівні району та області, має складну конструкцію. Галузеві органи можуть мати як власні територіальні органи, так і реалізовувати власні повноваження через галузеві управління місцевих державних адміністрацій, які мають подвійне підпорядкування. За такої ситуації місцеві державні адміністрації, на які покладено Конституцією України завдання забезпечення виконання Конституції та законів України, не можуть його ефективно реалізовувати. А також те, що існуюче законодавство передбачає взаємне дублювання функцій місцевих органів, в тому числі залучення до реалізації повноважень органів, що мають в подальшому контролювати їх виконання, що призводить до відсутності ефективних механізмів як безпосередньо виконання повноважень, так і контролю за їх виконанням. Тому відповідно до ст. 119 (у новій редакції) Конституції України префект не здійснюватиме виконавчих функцій, а інститут префектури покликаний усунути дублювання функцій¹.

Питання щодо внесення змін до наявного адміністративно-територіального устрою зазначається статтями 132 та 133 Проекту². Відповідно систему адміністративно-територіального устрою України складатимуть адміністративно-територіальні одиниці: громади, округи, області, Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь, що усуває дублювання понять «район», «район в місті», запроваджуючи округ чи іншу назву.

¹ Офіційний веб-портал «Децентралізація» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://decentralization.gov.ua/constitution/pytannia-dlia-obhovorennia>

² Проект Закону (№ 2598) про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 13.12.2019 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України – Режим доступу до ресурсу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

Метою такого «укрупнення» є складний перелік понять у сфері адміністративно-територіального устрою, що переважно ґрунтується на географічних поняттях та нечітких інституційних і правових ознаках. На базовому рівні існують адміністративно-територіальні одиниці з різним статусом та різним обсягом повноважень (села, селища, селища міського типу, міста районного та міста обласного значення). Чисельність та різноманітність адміністративно-територіальних одиниць базового та субрегіонального рівня унеможливають ефективне управління. Тому підсумовуючи наведене, варто зазначити, що введення поняття «округ» є дійсно необхідним. Тому дана реформа повинна впорядкувати систему адміністративно-територіального устрою як територіальну основу для організації публічної влади. А також те, що органи публічної влади відповідного рівня повинні мати однаковий набір повноважень.

Проте залишається ключове питання, щодо процедури імплементації проекту в дію. Адже наявні місцеві державні адміністрації мають великий апарат державних службовців, який становить собою трудовий ресурс. За тенденцією чисельне скорочення працівників апарату свідчить про провал реформи, проте у протилежному випадку чи не виглядатиме це поверхневою реорганізацією? Хоча варто погодитися, що прийняття законопроекту в поданій редакції створить необхідну конституційну основу для подальшої децентралізації державної влади, реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, спрямованого на якісне підвищення спроможності громад та їх органів самостійно здійснювати регулювання і управління місцевими справами.

Svyatoslav Tepak

*National University «Odessa Law Academy», Ivano-Frankivsk Law
Institute, 4 year*

***Scientific adviser: Doctor of Law, Professor of the Department of
Constitutional, Administrative and International Law of the Educational
and Scientific Law Institute of Vasyl Stefanyk Precarpathian National
University Knysh V. V.***

THE DYNAMICS OF CONSTITUTIONAL AND LEGISLATIVE AMBUSHES IN UKRAINE

The evolutionary development of local self-government in Ukraine since its independence in 1991 has been quite intense and fleeting. The process of acquiring powers by local governments, the limit and level of competence of its officials and executive bodies have always interested scholars and practitioners from the standpoint of empirical analysis of events that preceded the adoption of appropriate management decisions in a certain historical period after Ukraine's independence. This question is reflected in the works of such scientists and public figures as M. P. Honda, G. W. Bublik, A. P. Lelechenko, P. A. Kolishko, A. F. Tkachuk, T. Brown, R. Agranoff.

The level of development of the rule of law and civil society is inextricably linked with local self-government, and the historical experience of its evolution shows that its development is inextricably linked with the relevant range of political, legal, economic and administrative-territorial problems, which seeks to occupy a prominent place among the states where local self-government is given due attention¹.

Local self-government in Ukraine, the process of its formation and development has a long and dramatic history. During the existence of Ukraine as a Soviet republic within the USSR, the very concept of «local

¹ Нікончук А. М. Розвиток та формування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні // Право і суспільство. 2011. № 6. С. 48-53.
URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2011_6_11.

self-government» as a form of self-organization of territorial communities was removed from use, and «Soviet power» was considered the most democratic achievement of society and was the highest form of «democracy», a party that did not allow any opposition. In Soviet science and practice, the term «local self-government» was not used until the late 80's, and only in early 1990 was the USSR law «About General Principles of Local Self-Government and Economy in the USSR»¹.

The election of deputies to the Supreme Council of the Ukrainian SSR and local Soviets of People's Deputies in March 1990 can be considered the actual beginning of the revival of local self-government in Ukraine. The development and formation of the system of local self-government in modern Ukraine can be divided into several stages, each of which corresponded to the objective conditions within which it took place.

1st stage. March 18 – December 7, 1990 (from elections to local councils in the spring of 1990 to the adoption by the Supreme Council of the Ukrainian SSR of the law «About local Soviets of People's Deputies of the Ukrainian SSR and local self-government» on December 7, 1990). This stage is characterized by a qualitative revival of local self-government in Ukraine, which began after the election of deputies to the Supreme Council of the Ukrainian SSR and local Soviets of People's Deputies in March 1990. existed in general, the councils elected the chairman of the executive committee, who was the chief official of the relevant administrative-territorial unit. The idea of reincarnation or legalization of the local party leadership through the election of the chairman of the executive committee did not gain widespread support among the population and deputies, including due to their own reluctance, because it required not simple leadership, but daily, painstaking and hard, often ungrateful work and responsibility for state of affairs on the ground².

An urgent problem of this stage was the need to adopt a law as a tool to regulate the activities of new local authorities in order to establish effective work. Therefore, the Supreme Council of Ukraine of the 12th

¹ Конституція УРСР // ВВР УРСР. 1978. № 18. Ст. 268 (із змінами та доповненнями).

² Нікончук А. М. Розвиток та формування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні // Право і суспільство. 2011. № 6. С. 48-53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2011_6_11.

convocation in the autumn began to prepare a draft Law «About Local Soviets of People's Deputies of the Ukrainian SSR and Local Self-Government». For Ukraine, in contrast to other union republics, it was characteristic that the adoption of this law on December 7, 1990 paved the way for the dynamic development of the system of local self-government.

2nd stage. December 7, 1990 – June 8, 1995 (from the date of adoption of the Law of the Ukrainian SSR «About Local Soviets of People's Deputies of the Ukrainian SSR and Local Self-Government» to the date of signing the Constitutional Treaty). It should be emphasized that the adoption of the Law «About Local Councils of People's Deputies and Local Self-Government» as amended on December 7, 1990 was crucial for the formation of local self-government in Ukraine, as it introduced the term local self-government, defined the basic principles of its construction, the main among which – the independence and autonomy of the Soviets within their powers in addressing issues of local importance, economic and financial independence of the territory, self-financing and self-sufficiency, optimal decentralization. A significant innovation of this Law is the issue of economic independence of local governments, where Art. 10 established that village, settlement, city councils independently develop, approve and implement local government budgets¹.

However, after the liquidation of the institution of the President's Representatives in regions and districts in June 1994, the vertical of state executive power in Ukraine was disrupted, which gave impetus to the development of a new instrument to regulate the process of state governance at the local government level – of the draft constitutional law «About state power and local self-government in Ukraine».

3rd stage. June 8, 1995 – June 28, 1996 (from the date of signing the Constitutional Treaty to the date of adoption by the Ukrainian Parliament of the new Constitution of Ukraine). The discussion of the above-mentioned constitutional law «About On State Power and Local Self-Government in Ukraine» resulted in the signing of the Constitutional Treaty, which established a new system of state executive bodies on the ground in the form of local state administrations. Despite the fact that this

¹ Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування: Закон України від 7.12.1990. URL: www.rada.kiev.ua.

document did not solve all the problematic issues of the functioning of state power on the ground, but in Ukraine the vertical of state executive power was restored and administrative discipline on the management of territories by Kyiv increased, and the fact of adoption of the Constitutional Treaty became the catalyst accelerated the process of adopting a new Constitution of Ukraine¹.

4th stage. June 28, 1996 – April 1, 2014 (from the beginning of development and adoption of new legislation on the organization of local government on the basis of the new Constitution of Ukraine to the adoption of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine). With the adoption of the Constitution of Ukraine (Art. 7), which established that local self-government is recognized and guaranteed in Ukraine, a new stage of evolutionary development of local self-government in Ukraine began². Adopted on May 21, 1997, the Law of Ukraine «About Local Self-Government» clearly defined the essence of local self-government, namely that it is a state-guaranteed right and real opportunity of the territorial community – villagers, settlements, cities – independently or under the responsibility of authorities and officials persons of local self-government to resolve issues of local significance within the Constitution and laws of Ukraine "³.

5th stage. From April 1, 2014 (the beginning of the decentralization reform). After the events of the Revolution of Dignity (November 21, 2013 – February 22, 2014), the Cabinet of Ministers of Ukraine launched a new national project «Decentralization», adopting on April 1, 2014 the Concept of reforming local self-government and territorial organization in Ukraine⁴.

The main purpose of this reform is to transfer from the executive to local governments a significant part of the powers, resources and responsibilities. In addition to legislative changes in the delegation of

¹ Нікончук А. М. Розвиток та формування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні // Право і суспільство. 2011. № 6. С. 48-53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2011_6_11.

² Конституція України // ВВР України. 1996. № 30. Ст. 141.

³ Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997. URL: www.rada.kiev.ua.

⁴ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.

powers, the reform also involves reducing the influence of districts and their reorganization¹. Instead of several dozen districts in each region should be created 4-6 counties, which were to be formed on the basis of population and compactness, in each county can live from 150 to 400 thousand people. In general, it is planned to divide the entire territory of Ukraine, which will be divided into 120 – 130 counties². Below the county will be an administrative unit – community – an association of a number of villages, towns or cities. The concept is to unite villages into large communities to give such entities broad financial and managerial autonomy. In each village, communities with a population of more than 50 people will elect elders – representatives of the authorities in the village. In addition, in the future it is planned to introduce the institution of prefects, who will monitor compliance with the Constitution and laws of Ukraine by local governments in the territory entrusted to them³.

¹ Кабінет Міністрів України – Децентралізація: новий етап. Основні завдання на період до 2020 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/decentralizaciya-novij-etap-osnovni-zavdannya-na-period-do-2020-roku-23012019>.

² Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.

³ Кабінет Міністрів України – Децентралізація: новий етап. Основні завдання на період до 2020 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/decentralizaciya-novij-etap-osnovni-zavdannya-na-period-do-2020-roku-23012019>.

СЕКЦІЯ 2. ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Сворак Степан Дмитрович

доктор історичних наук, доктор юридичних наук, професор кафедри теорії та історії держави і права ННЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника», голова Тисменицької міської ради, полковник поліції

Татарин Андрій Богданович

кандидат політичних наук, завідувач підрозділу з обліку та доставки документів Тисменицької міської ради, голова осередку Національної скаутської організації України «Пласт» в місті Тисмениця Івано-Франківської області

ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ В УМОВАХ ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

В Україні триває процес децентралізації, який охоплює практично усі сфери суспільного життя, в тому числі й питання функціонування правоохоронних органів, серед яких особливе місце посідають поліція та прокуратура. Яким є завдання правоохоронних органів в сучасних умовах? На нашу думку, воно має бути чітке – забезпечення охорони правопорядку та законності на території визначеної громади. Суть децентралізації полягає у передачі повноважень та бюджетних надходжень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування¹. Зважаючи на це, виникає логічне питання: яким чином мають працювати правоохоронні органи в нових умовах? На даний час, їхня діяльність має подвійний характер: компетенція має місцевий характер, з одночасним збереженням централізованого підпорядкування.

¹ Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації) URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf

У процесі децентралізації Україна орієнтується передусім на відповідний досвід Європейського Союзу, для якого є властиві такі характеристики правоохоронних органів¹:

1. розгалуженість і різноманітність поліцейських систем, наявність поліцейських органів у різних міністерствах і відомствах, незалежність їх одна від одної.

2. поділ поліцейських структур за джерелами фінансування на державні, муніципальні (місцевого самоврядування), приватні (фірм, концернів, синдикатів тощо) за умов тісної співпраці між ними;

3. соціальна спрямованість роботи поліції, яка орієнтована, насамперед, на захист прав і свобод громадянина;

4. високий професіоналізм поліції, який досягається не лише завдяки глибокій професійній підготовці у фахових поліцейських закладах освіти;

5. позапартійність у роботі поліції, що накладає певні обмеження на прояви політичних, партійних переконань, забезпечує неупередженість у службовій діяльності поліцейських, усвідомлення і переконання того, що поліція служить народові, державі, а не окремим партіям, кланам, групам;

6. активна діяльність громадських добровільних об'єднань, спрямована на підтримку і допомогу поліції;

7. відкритість, гласність, постійна апеляція до громадської думки при розв'язанні складних ситуацій, що виникають у правоохоронній практиці, забезпечують поліції довіру і підтримку населення.

Серед важливих питань функціонування правоохоронних органів й належний професійний рівень їх працівників. На нашу думку, ключовим фактором у розвитку будь-якої галузі є якісна вища освіта, яку не можуть замінити жодні, навіть довготривалі курси підготовки. Для вирішення цієї проблеми Україна має великий

¹ Реформирование полиции в странах Европы: Процесс и прогресс / П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек и др.; под ред. М. Капарини, О. Маринина; предисловие А. Н. Ярмыш. Киев, 2005. С.31.

науково-педагогічний потенціал, який на сьогодні не використовується в повній мірі.

Аналізуючи практику країн ЄС та порівнюючи її з реаліями українського сьогодення можемо відзначити, що існує реальна загроза здійснення «псевдореформи» чи «косметичної» реформи¹. Реальне самоврядування має забезпечувати здійснення спільної волі членів громади, а не її окремих представників. Фактично декларуючи реформу правоохоронних органів зберігається владна вертикаль, і, водночас, залежність правоохоронців від представників місцевої «еліти».

Громадянам необхідна стабільність і правопорядок, якого вони не мають, однак бачать явища соціальної справедливості. Прикладом можуть слугувати кримінальні справи за дрібні побутові крадіжки, а з іншої сторони – безкарність «сильних світу цього», які уникають покарання за серйозні правопорушення, в тому числі нецільове використання бюджетних коштів.

Вважаємо, що правоохоронні органи мають активно взаємодіяти з громадою, виконуючи такі суспільно важливі функції:

1. регулятивну (виконує функцію регулятора із введення приписів нормативно-правових актів у реальну дію);

2. охоронну (виявлення і припинення порушень, нагляд за дотриманням нормативно-правових розпоряджень як нормативного, так і індивідуального характеру; застосування санкцій до осіб, які вчинили правопорушення);

3. виховну (виховання громадян у дусі точного і неухильного дотримання законодавства, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством);

4. превентивну (впливає із завдання правоохоронних органів щодо запобігання вчиненню правопорушень, виявлення й усунення причин та умов, які вплинули на їх вчинення).

¹ Зіневич О. Реформа правоохоронних органів – шлях до феодалізму та колективної безвідповідальності. Українська правда. 11 травня 2018 року. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/05/11/7179981/>

На нашу думку, правоохоронні органи мають володіти усіма функціями і бути підконтрольні та підзвітні громаді, на території якої вони діють.

Дерев'яно Сергій Миронович

доктор політичних наук, професор кафедри політичних інститутів та процесів ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника»

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ГРОМАД: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ООНОВЛЕННЯ НА ЗАВЕРШАЛЬНОМУ ЕТАПІ

2020 рік визначений Кабінетом Міністрів України як завершальний етап формування спроможних об'єднаних територіальних громад (ОТГ), що є ключовим завданням здійснення реформи децентралізації в Україні. На основі нових ОТГ відбуватиметься зміна територіального устрою на рівні районів та громад, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії.

В Україні загалом сформоване нормативно-правове поле для об'єднання громад. Це, насамперед, норми та приписи чинної Конституції України, окремі Закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України щодо формування спроможних ОТГ. З огляду на прагнення України до набуття повноцінного членства в Європейському Союзі, важливим є те, що норми Конституції України та інших актів загалом відповідають міжнародно-правовим актам – “Європейській хартії місцевого самоврядування” та “Всесвітній декларації місцевого самоврядування” (1985).

Конституція України визначає засади територіального устрою держави (статті 132–134, пункт 13 частини першої статті 92), статус місцевого самоврядування (статті 140–142), компетенцію його органів (статті 143, 144) та місцевих державних адміністрацій (стаття 119)¹, що є базовими для проведення реформи децентралізації.

¹ Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141; поточна редакція від 01.01.2020. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%97,%20%D1%80>, № 24, ст.170)%B

Конституційні норми та приписи конкретизовані у Законі України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, який встановлює право громад на об’єднання, загальний спосіб його здійснення та основні засоби державного стимулювання об’єднавчих процесів¹, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»² та ін. Чималий масив підзаконних нормативно-правових актів щодо створення та діяльності спроможних ОТГ прийнято Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. Центральна виборча комісія здійснює організацію та проведення, нормативне та консультативно-методичне забезпечення виборів новоутворених громад.

Загалом, процес законодавчого регулювання, як вважають політики та науковці, має позитивну тенденцію й створює правові основи об’єднавчого процесу. Дискусійним залишається питання внесення змін до чинної Конституції України з метою завершення процесу децентралізації та її незворотності.

Зауважимо, що ініціювання змін до Конституції України відбувається перманентно, з часу її прийняття. Пропоновані у попередні два десятиліття законопроекти, чи навіть оновлені варіанти Основного закону держави, містять чимало цікавих і прийнятних новел, однак так і залишались проектами і, очевидно, нині можуть розглядатись радше як пам’ятки політико-правової думки. Реальні шанси бути втіленими в чинній Конституції України, поза суперечливістю змісту та потреби їх прийняття, мають проекти, що ініційовані упродовж останнього року. Правові підстави та доцільність їх є різною, проте безперечною – політична вмотивованість.

Показово, що вже у перший день роботи новообраної Верховної Ради України Президент України В. О. Зеленський подав сім

¹ Про добровільне об’єднання територіальних громад : Закон України від 05.02. 2015 р. № 157-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91. Поточна редакція від 14.05.2020. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. Поточна редакція від 07.06.2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

законопроектів про внесення змін до Конституції України, ще один – у грудні 2019 року. На відміну від попередніх спроб, дані законопроекти готувалися у закритому режимі, практично без обговорення не тільки в громадянському суспільстві, але й експертному середовищі. Не вирізняється дискусійністю й їх прийняття в першому читанні. Значною мірою це зумовили отриманий владою результат – тільки два законопроекти будуть реалізовані, три – отримали негативний висновок Конституційного Суду України, один (щодо децентралізації) – відкликаний.

13 грудня 2019 року Президент України В. Зеленський зареєстрував «Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Початковий варіант проекту викликав шквал критики в суспільстві та європейських політиків і його відправили його на доопрацювання. Оновлений законопроект внесений Президентом України до парламенту 27 грудня, але вже 17 січня 2020 року взагалі відкликаний суб'єктом подання¹.

Відомо, що новий варіант законопроекту щодо децентралізації підготовлений Кабінетом Міністрів України, нещодавно пройшов внутрішнє обговорення, але на сьогодні не внесений до парламенту, як з правових, так і політичних підстав.

Очевидно, доцільним є запропоноване у законопроекті «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» за № 2598, більш широке визначення місцевого самоврядування, яке передбачає не лише «право», але і «спроможність» громади. Порівняно з чинною редакцією статті 140 Конституції України таке визначення максимально близьке до сформульованого в наданого «Європейській Хартії місцевого самоврядування» «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення»².

¹ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Внесений Президентом України В. Р. Зеленським 13.12.2019 р. № 2598. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

² Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року). Офіц. переклад. Офіційний вісник України. 2015. 03 квітня. № 24.

Норма статті 132 Конституції України про «субсидіарність і повсюдність місцевого самоврядування» означає, що в Україні більше не буде території, яка не перебуватиме в межах певної громади. Однак, залишаються питання щодо окремих малонаселених населених пунктів, зокрема, гірських.

Натомість неприйнятними для побудови спроможного місцевого самоврядування, вважаємо, є пропозиції наділити Верховну Раду України (пункт 29 частини першої статті 85 Конституції України) повноваженнями не лише щодо утворення і ліквідації округів, областей та встановлення і зміни їхніх меж, але й також щодо громад. Це означає, що із добровільного способу утворення громад держава на конституційному рівні хоче перейти на добровільно-примусовий. Такий підхід істотно звужує права громадян на безпосереднє волевиявлення. За відсутності Закону України «Про місцевий референдум» мешканці громад фактично позбавлені можливості впливати на рішення щодо ліквідації чи утворення нової громади.

Стовідсоткове покриття території ОТГ планували завершити навесні 2020 року. Оскільки конституційний законопроект був відкликаний, це очевидно, зумовило прийняття Верховною Радою України 16.04.2020 р. змін до Закону України «Про місцеве самоврядування», якими Кабінету Міністрів України надано право приймати рішення щодо визначення адміністративних центрів територіальних громад та територій громад, а також подавати до Верховної Ради України проекти законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів¹. Додатковою підставою стала складність продовження формування спроможних ОТГ на засадах добровільності через запровадження карантину та надзвичайної ситуації на всій території держави.

Неоднозначно сприймається внесена нещодавно нова норма до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за якою «Адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт (село, селище,

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. Поточна редакція від 07.06.2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

місто), що має розвинену інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади та в якому розміщується представницький орган місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади. (частина друга статті 4)¹.

Невизначеність оновлення конституційних норм певною мірою об'єктивує перспективи прийняття, важливих для завершення формування ОТГ й процесу децентралізації загалом, Законів України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про місцевий референдум», оновлення законів про місцеві вибори, про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, необхідних змін до Податкового та Бюджетного кодексів та ін.

Отже, недосконалість законодавчого забезпечення ускладнює завершення процесу об'єднання громад, унеможливує реформування субрегіонального рівня територіального устрою. Неефективною виявилась і діяльність політичних партій та інститутів громадянського суспільства щодо усвідомлення громадами доцільності добровільного об'єднання. Прийняття змін до Конституції України та інших нормативно-правових актів, з обов'язковим широким обговоренням в експертному середовищі, дасть змогу завершити у повному обсязі процес формування ОТГ в Україні і провести восени 2020 року місцеві вибори на новій територіальній основі районів та громад. Сподіваємось, що на заваді цьому не стане і пандемія.

¹ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02. 2015 р. № 157-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91. Поточна редакція від 14.05.2020. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

Стефанчук Юрій Дмитрович
*виконавчий директор Івано-Франківського регіонального відділення
Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування
«Асоціація міст України»*

ПОВНОВАЖЕННЯ ТА РЕСУРСИ – ОСНОВОПОЛОЖНІ ЧИННИКИ ТРАНСФОРМАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади у тому форматі, в якому вона проходить в Україні, є однією з найуспішніших за останні роки. Так її оцінюють представники європейських країн, які свого часу проводили таку реформу у себе. Найголовніше, що вони зазначають – це те, що вона базується на Європейській хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала в 1997 році.

Сьогодні затверджено перспективні плани утворення територій громад в усіх областях нашої держави. Загалом буде утворено 1470 громад. Це має сприяти посиленню їх спроможності, відновленню інфраструктури, створенню більш комфортних умов для проживання людей.

На позачерговому засіданні КМУ 12 червня 2020 року визначено адміністративні центри та території територіальних громад, і їх в нашій області буде 62. Розглянуто проект постанови ВРУ «Про утворення і ліквідацію районів». В Україні буде утворено 129 районів, замість 490, які існували до цього часу. На Прикарпатті з 14 діючих районів передбачено утворити 5: Івано-Франківський, Коломийський, Калуський, Надвірнянський та Косівський. Це ще один крок до завершення формування базового і субрегіонального рівня та підстава обирати органи місцевого самоврядування 25 жовтня цього року. Після виборів на новій адмінтероснові в органах місцевого самоврядування різних рівнів важливими стануть наступні кроки – зокрема, прийняття цілого пакету законів, які дадуть можливість уже новоутвореним громадам здійснювати свої

повноваження в контексті Європейської хартії та інших актів Ради Європи.

Тому варто ретельно підготуватися до дуже важливого етапу щодо адмінтерустрою країни та територіальної організації влади – це прийняття змін до Конституції України в частині децентралізації влади, а також законів, де місцеві адміністрації будуть перетворені в префектури та сформовані виконавчі органи субрегіонального і регіонального рівнів. Тому хочу звернути увагу, що сьогодні процес формування спроможних громад ще не завершено ні в конституційному, ні в економічному, ні в адміністративному сенсі.

Експерти Асоціації міст України, в тому числі і нашого регіонального відділення, активно долучалися до вирішення організаційних, законодавчих процесів в ході реформи місцевого самоврядування.

Реформа адміністративного устрою, розпочата у 2014 році, із бюджетної децентралізації, що дозволило 80% постійно дотаційних місцевих бюджетів перетворитися у самодостатні та ефективні громади. Тому ми переконані, що процес реформи місцевого самоврядування буде не завершеним, якщо внесуть зміни і до Податкового, і Бюджетного кодексів. Важливо досягнути оптимального балансу фіскальних повноважень між державним та місцевими бюджетами. Розподіл повноважень та їх фінансування мають бути закріплені не лише у вищеназваних документах, а й у багатьох інших законодавчих актах та постановах уряду. Саме поділ повноважень на власні та делеговані мають стати частиною нової Конституції України, як гарантії розвитку місцевого самоврядування та визнання нелегкого шляху реформи децентралізації в Україні.

Треба зазначити, що спільними зусиллями з народними депутатами України, експертним середовищем, науковими колами, громадським сектором нам вдається знаходити компроміс у цих питаннях з органами державної влади. Проте необхідно зазначити, що це відбувається у гострих дискусіях і не завжди знаходить підтримку на рівні центральних органів виконавчої влади та парламенту.

Так, довгі дискусії відбувалися під час доопрацювання проекту Державного бюджету на 2020 рік. Нам вдалося зберегти та відстояти

для місцевого самоврядування понад 51 млрд. грн. Зокрема: 6,0 млрд. грн. нарахування з роздрібного акцизу на пальне, 1,7 млрд. грн. субвенції на здійснення заходів соціально-економічного розвитку, 22,2 млрд. грн. субвенції на реконструкцію, ремонт центральних доріг загального користування місцевого значення, вулиць, доріг комунальної власності, 4,9 млрд. грн. – з Державного фонду регіонального розвитку.

Дуже важливою є проблема забезпечення місцевих бюджетів ресурсами, які прийшлося витратити для запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби «Covid-19». Незаперечний той факт, що саме громади, органи місцевого самоврядування першими в нашій державі та в Івано-Франківській області відреагували на гострі виклики, пов'язані з пандемією, надаючи допомогу медичним закладам, медичним працівникам для здійснення профілактичних заходів та збереженню життя громадян. За попередніми даними, в нашій області з місцевих бюджетів було виділено понад 50 млн. грн.. Цього вимагала ситуація, однак, зрозуміло, що це не могло не позначитися на місцевих бюджетах. За оцінками Міністерства фінансів України, фінансовий ресурс місцевих бюджетів на 2020 рік загалом зменшиться на 10%. Територіальні громади нашої області за I квартал 2020 року демонстрували добру динаміку з виконання бюджету – 113% до затвердженого плану на 2020 рік. Було використано в роботі і набутий досвід з пошуку додаткових джерел надходжень і заходів з економії ресурсів, а також участь у різноманітних програмах та проектах. Однак, на сьогодні надходження у 33 ОТГ нашої області уже зменшилися на більше як 18 %. Тому зараз мова йде про вирівнювання бюджетів, хоча б до рівня часу введення карантинних заходів.

Експерти АМУ уже запропонували ряд законодавчих ініціатив щодо стабілізації фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. У першу чергу це стосується бюджетної пропозиції на 2021-2023 роки, основу якої складають положення щодо досягнення оптимального розподілу між державними та місцевими бюджетами, як цього вимагає Стратегія сталого розвитку на 2016-2030 роки, а також збільшення надходжень місцевих бюджетів

зведеного бюджету до 65 % та зменшення частини трансфертів у доходах місцевих бюджетів до 35%.

До профільних комітетів ВРУ направлено ряд законопроектів, які (№3446) визначають взаємодію органів місцевого самоврядування та податкових органів, (№3175), яким передбачено удосконалення механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності бюджетів територіальних громад на засадах мотивації до місцевого економічного розвитку, (№3131, №3131-1, №3131-2), метою яких є виведення з тіні обробітку земель сільськогосподарського призначення. У разі прийняття цих законопроектів з врахуванням пропозицій Асоціації міст України додаткові доходи місцевих бюджетів на Прикарпатті зростуть на понад 11 %.

Асоціація міст України категорично наполягає на тому, що при утворенні та ліквідації районів було передбачено відповідні пропорції для районних бюджетів та бюджетів міст обласного значення. Для цього мають бути внесені зміни до статей 64, 69, 89 Бюджетного кодексу України та ряду інших документів. З метою подальшого стимулювання місцевого економічного розвитку базові дотації необхідно збільшувати до 100%.

За наполяганням АМУ 9 червня у парламенті зареєстровано законопроект №3614 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи». Цей законопроект спрямований на те, щоб зміцнювати спроможність громад, забезпечити утримання бюджетних закладів, а також спрямовувати кошти на розвиток. В процесі децентралізації, трансформації місцевого самоврядування ми повинні, крім розподілу повноважень, чітко відстоювати забезпечення їх ресурсами. Саме над цими завданнями зараз працюють експерти АМУ, до чого закликаємо долучатися і представників наукових кіл.

Таким чином, трансформаційні зміни відбуваються швидко, проте при цьому важливо не забути, що основою основ усього є людина.

Мельничук Світлана Миколаївна
*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративних та цивільно-правових
дисциплін Прикарпатського факультету (м. Івано-Франківськ)
Національної академії внутрішніх справ*

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ МАТЕРІАЛЬНО- ТЕХНІЧНОЇ БАЗИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЛЯ НАДАННЯ ОСНОВНИХ ФОРМ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ НА ТЕРИТОРІЇ ГРОМАДИ

З часу прийняття Конституції та профільних законів України з питань місцевого самоврядування й до нині, матеріально-технічна база органів місцевого самоврядування потребує особливої уваги. Адже належне надання публічних послуг є одним з інструментів розвитку територіальних громад.

Натомість функціонування місцевого самоврядування у переважній більшості адміністративно-територіальних одиниць є неефективним і не задовольняє потреб громади. Необхідні населенню адміністративні, соціальні чи інші послуги, які надаються на території громади органами місцевого самоврядування чи утвореними ними установами та організаціями здебільшого не відповідають встановленим стандартам. А головною проблемою в забезпеченні надання публічних послуг є їх територіальна недоступність для населення здебільшого сіл чи селищ. Хоча в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні закріплені основні принципи надання адміністративних послуг, зокрема доступність послуг для всіх фізичних та юридичних осіб; дотримання стандартів надання послуг; відповідність розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним з їх наданням; відкритість¹.

¹ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>

Ситуація, яка склалася у сфері надання публічних послуг населенню органами місцевого самоврядування чи створеними ними організаціями є неоднозначною й зумовлена, насамперед відсутністю належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг. Для органів місцевого самоврядування проблемою є брак ресурсів на забезпечення організації надання публічних послуг, зокрема інфраструктури, приміщень, професійних кадрів, інформаційних можливостей, інтернет-покриття та інше. А враховуючи значний обсяг базових публічних послуг, то ця проблематика поглиблюється на рівні сіл, селищ, оскільки в громадах на базі міст надається максимальний спектр таких послуг. При цьому найбільше населення потребує надання публічних послуг з реєстрації актів цивільного стану; реєстрації місця проживання, видачі паспортів («внутрішнього» та «для виїзду за кордон»); наданні дозволів у сфері будівництва та перепланування (зокрема, щодо індивідуальних будинків та перепланування квартир); реєстрації прав власності на нерухоме майно; реєстрація суб'єктів господарювання; реєстрації колісних транспортних засобів та видача посвідчень водія; соціальних адміністративних послуг (призначення різних видів соціальної допомоги та субсидій)¹. Однак слід розуміти, що перелік публічних послуг залежить від інституційної спроможності громади. А в Законі України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. №5203-V передбачається, що перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, визначається органом, який прийняв рішення про створення такого центру².

Досвід інших країн свідчить, що більшість усіх адміністративних послуг надають саме органи місцевого самоврядування. При цьому, як відомо, муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за

¹ Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Асоціація міст України. К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 124 с.

² Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. №5203-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

рахунок коштів місцевого бюджету¹. Щодо таких повноважень, то вони закріплені в профільному законі, згідно з положеннями якого органи місцевого самоврядування, крім власних повноважень, можуть виконувати окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Такі положення закріплені в ч. 2 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». А в ст. 27 згаданого Закону» передбачено, що органи місцевого самоврядування здійснюють організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через ЦНАП, в частині делегованих повноважень².

Однак такі повноваження мали б здійснюватися з врахуванням принципу субсидіарності, який закріплено в ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, що була ратифікована Україною. Згідно з цими положеннями публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином.

При цьому слід враховувати обсяг і характер завдання, вимоги досягнення ефективності та економії та те, що органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов³. Все це впливає із правової природи місцевого самоврядування і свідчить про те, що принцип субсидіарності передбачає прийняття рішення органами місцевого самоврядування ближче до громадянина.

Слід зазначити, що нині відбувається максимальна передача функцій на місцевий рівень, в тому числі й органам місцевого самоврядування з метою найбільш успішної їх реалізації. Такі процеси мають впливати на спроможність та якість надання

¹ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР. 21.05.1997. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

³ Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія, Міжнародний документ № 994_036 від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

публічних послуг, яка різниться у різних громадах, шляхом впливу громади на суб'єктів надання цих послуг.

Незважаючи на те, що сьогодні в Україні триває адміністративна реформа з децентралізації влади, слід визнати дещо декларативний характер впровадження принципу субсидіарності як на законодавчому рівні, так і в практичній площині. Реалії вимагають й зміни територіальної організації місцевого самоврядування шляхом вдосконалення базового рівня адміністративно-територіального устрою (впорядкування їх меж, чисельності населення та інше) з метою наближення публічних послуг до громадян, а також збалансування матеріально-технічних можливостей органів місцевого самоврядування для належного забезпечення стандартів їх надання.

Кропельницька Світлана Орестівна

кандидат економічних наук, докторант, доцент кафедри фінансів економічного факультету ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника», менеджер проекту, Проектно-освітній центр «Агенти змін» ПНУ, Координатор Регіональної експертної спільноти мережі «РЕГІОНЕТ» в Івано-Франківській області

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У КРИЗОВИХ УМОВАХ

Правове забезпечення економічного розвитку в сучасних кризових умовах вимагає трансформації законодавчої бази державної фінансової підтримки територіальних громад у нашій країні.

Фінансова підтримка громад передбачає розробку/зміну комплексу законодавчих та організаційних нормативів та проведення економічних, інфраструктурних та гуманітарних заходів з боку держави та міжнародних організацій. Роль державного управління у формуванні їх ефективної підтримки визначається у забезпеченні необхідних базових умов та недопущення зниження результативності розвитку територій, що була вже досягнута внаслідок реформи децентралізації.

Варто згадати, що в контексті створення фінансової бази забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування відіграє, насамперед, податкове законодавство, тобто закони й акти виконавчої влади, що регулюють перелік, розміри та порядок сплати податків та обов'язкових відрахувань. А також, безумовно, бюджетне законодавство.

На даний час бюджети 1470 територіальних громад, згідно чинного бюджетного та податкового законодавства, будуть на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом. Серед їх основних надходжень:

- ПДФО 60 %;

- місцеві податки і збори;
- рентні платежі;
- акцизний податок;
- доходи від використання комунального майна;
- плата за надання адміністративних послуг;
- трансферти (дотації, субвенції) тощо.

При цьому територіальні громади будуть незалежними й органи влади районного рівня не матимуть на них жодного адміністративного та фінансового впливу на них¹.

Попри базові умови фінансового забезпечення, епідемія COVID-19 вносить у життя громад власні корективи. Головними стали «...зміни до державного бюджету, які стосуються інструментів державної підтримки об'єднаних громад і змін до Податкового кодексу, а також деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення економічних гарантій у зв'язку з епідемією»².

У державному бюджеті інструменти підтримки соціально-економічного розвитку громад зазнали кардинальних змін:

- не передбачено кошти на субвенцію для розвитку інфраструктури громад;
- зменшено також субвенцію на соціально-економічний розвиток територій: фактично, до обсягу 2019 року, що становить приблизно 75% від запланованого на 2020 рік.
- зменшили суму на Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) на 2,6 млрд від загальної передбаченої 7,5 млрд гривень³.

Суттєвим фактором впливу на наповнення бюджетів громад, стало надання пільг на сплату місцевих податків: оплати за землю й нерухоме майно та єдиного податку.

З точки зору підтримки місцевих підприємців, розвитку бізнесу, на якому й тримається розвиток громад, звичайно, – це крок позитивний. Та він однозначно вплине на зменшення дохідної бази

¹ Більше ніякого розподілу місцевих бюджетів районом: бюджети всіх 1470 територіальних громад будуть на прямих міжбюджетних відносинах (законопроект+інфографіка). URL.: <https://decentralization.gov.ua/news/12537> Дата звернення: 24.06.2020

² Удар по децентралізації. URL.: <https://tyzhden.ua/Politics/243185> Дата звернення: 22.06.2020

³ Удар по децентралізації. URL.: <https://tyzhden.ua/Politics/243185> Дата звернення: 22.06.2020

місцевих бюджетів. До прикладу, «очікувані втрати міського бюджету внаслідок пандемії коронавірусу складуть близько 100 млн грн. Найбільші втрати – від недоотримання податків доходів фізичних осіб (≈ 45 млн грн) та єдиного податку (≈ 33 млн грн)»¹.

У цей же час державна підтримка формується і за рахунок фінансово-кредитного та проектного забезпечення розвитку.

Важливими стали інструменти грантового фінансування з місцевих бюджетів «...на інноваційні проекти, які передбачають перехід місцевого бізнесу в онлайн»².

Більшість донорів, міжнародних організацій підключились до фінансової підтримки громад поряд з кроками, здійсненими державою. Так, Програма ООН із відновлення та розбудови миру оголосила про конкурс на надання грантів для підтримки ініціатив на рівні громад щодо допомоги найбільш вразливим категоріям населення, для підтримки України в боротьбі з пандемією COVID 19, Міжнародний фонд «Відродження» відкрив прийом заявок на програму «Людяність і взаємодопомога», інші³. Багато інших ініціатив спрямовано на фінансову підтримку територіальних громад, що вимагає також додаткових нормативно-управлінських рішень від органів місцевого самоврядування.

Тож «коронакриза» вплинула і продовжує впливати на трансформацію державної фінансової підтримки громад, що своєю чергою змінює економіко-правові засади її функціонування.

¹ У Франківську прийняли Програму стимулювання економічного розвитку ОТГ. URL.: <https://firtka.if.ua/blog/view/u-frankivsku-priiniali-programu-stimuliuva> У Франківську прийняли Програму стимулювання економічного розвитку ОТГ. URL.: <https://firtka.if.ua/blog/view/u-frankivsku-priiniali-programu-stimulivannia-ekonomichnogo-rozvitku-otg>. Дата звернення: 19.06.2020.

² У Франківську прийняли Програму стимулювання економічного розвитку ОТГ. URL.: <https://firtka.if.ua/blog/view/u-frankivsku-priiniali-programu-stimulivannia-ekonomichnogo-rozvitku-otg>. Дата звернення: 19.06.2020.

³ Фінансові наслідки пандемії для місцевих бюджетів громад: правове регулювання. URL.: <https://dyvys.info/2020/04/15/finansovi-naslidky-pandemiyi-dlya-mistsevyh-byudzhetiv-gromad-pravove-regulyvannya/https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/18%20-%20Department/Prezentacii/Programa%20Ekonomichne%20stymylivannia/analitichni-materiali-do-programi-stimulyvannya-1.pdf> Дата звернення: 22.06.2020.

Iryna Turkiv

*Vasyl Stefanyk Precarpathian National University
Educational and Scientific Law Institute, 3 year*

*Scientific adviser: Doctor of Law, Professor of the Department of
Constitutional, Administrative and International Law of the Educational
and Scientific Law Institute of Vasyl Stefanyk Precarpathian National
University **Knysh V. V.***

CONSTITUTIONAL AND LEGAL RESPONSIBILITY OF LOCAL AUTHORITIES

Constitutional and legal responsibility is a type of not only legal, but also social and legal responsibility, which is determined by constitutional and legal norms, and is a regulator of proper performance by the subjects of state and political relations of their responsibilities, which they received in connection with their acquisition of a special constitutional status and the exercise of political power, as well as establishes negative consequences in the form of constitutional and legal sanctions in the event that they commit a constitutional tort.

One of the subjects of state-power relations, which is subject to constitutional and legal responsibility, is the system of local self-government bodies. It is also worth noting that this system currently needs to be reformed in general and the constitutional and legal responsibility improved.

These entities, in essence, combine the features of the institution of the state (in the part of the powers delegated to them by the executive) and the institution of civil society (in the part of self-government powers).

In order to determine the features of constitutional and legal responsibility, it is necessary to refer to the Constitution of Ukraine¹ and the Law of Ukraine on Local Self-Government².

¹ Конституція України від 28.06.1996 року з наступними змінами і доповненнями. URL :<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>.

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

Analyzing the Constitution of Ukraine, we can identify the following groups of norms, which determine the status of local self-government in Ukraine and the principles of constitutional and legal responsibility of its bodies, in particular¹:

1) Norms that are fundamental – those that determine the general principles of the legal status of local governments and the principles of their responsibility (Article 7 of the Constitution of Ukraine, according to which Ukraine recognizes and guarantees local self-government². Also in accordance with Article 5 of the Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine», the system of local self-government includes: territorial community; councils representing the common interests of territorial communities of villages, settlements, cities, bodies of self-organization of the population. In addition, in cities with district division by the decision of the territorial community of the city or city council may be formed district councils in the city, elect the chairman of the council, who is also the chairman of its executive committee³).

From the above, we can conclude that there are collegial and individual subjects in the structure of local self-government, which makes it possible to distinguish between positive and negative constitutional liability as sole subjects of local self-government (chairmen), as well as positive and negative constitutional legal responsibility of collegial subjects (local councils, their commissions)⁴.

¹ Книш В. В. Законодавче закріплення та основні проблеми правового регулювання інституту конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні (на основі аналізу норм конституційного та муніципального права) // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Івано-Франківськ: Юридичний ін-т Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. 2012. Випуск XXX. С. 32.

² Конституція України від 28.06.1996 року з наступними змінами і доповненнями. URL :<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>; Бориславська О. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад: монографія. Львів: ПАІС, 2005. С.32.

³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>; Книш В. В. Законодавче закріплення та основні проблеми правового регулювання інституту конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні (на основі аналізу норм конституційного та муніципального права) // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Івано-Франківськ: Юридичний ін-т Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. 2012. Випуск XXX. С. 33.

⁴ Книш В. В. Законодавче закріплення та основні проблеми правового регулювання інституту конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні (на

It is important that the constitutional and legal responsibility of individual and collegial local governments can also be closely intertwined. An example of this is Part 1 of Art. 141 of the Constitution of Ukraine, according to which the termination of the powers of the village, settlement, city, district, regional council has the consequence of the termination of the powers of the deputies of the relevant council¹. That is, in the case of termination of the powers of those entities that are collegial, the powers of those entities that are sole proprietors are terminated.

2) Norms, which directly determine the constitutional and legal responsibility of collegial local governments. This group includes the provisions of Part 14 of Article 47 of the Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine» on the responsibility of standing committees of local councils (standing committees are accountable to the council and responsible to it); Part 4 of Article 48 of the same Law on the responsibility of temporary control commissions of local councils (powers of the temporary control commission of the council are terminated from the moment the council makes a final decision on the results of this commission, as well as in case of termination of powers of the council)²;

3) Norms, which directly determine the constitutional and legal responsibility of individual bodies of local self-government. These include the following rules: Part 5 of Art. 49 of the Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine» on the responsibility of deputies of local councils (in particular, if a deputy misses more than half of the plenary sessions of the council or meetings of the standing committee, failure to comply with decisions and instructions of the council and its bodies to

основі аналізу норм конституційного та муніципального права) // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Івано-Франківськ: Юридичний ін-т Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. 2012. Випуск XXX. С. 33.

¹ Конституція України від 28.06.1996 року з наступними змінами і доповненнями. URL :<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>.

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>; Книш В. В. Законодавче закріплення та основні проблеми правового регулювання інституту конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні (на основі аналізу норм конституційного та муніципального права) // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Івано-Франківськ: Юридичний ін-т Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. 2012. Випуск XXX. С. 34; Данількевич М., Величко Ю. Статут територіальної громади міста – нове явище у праві України // Право України. 2002. № 4. С. 28.

voters with a proposal to recall such a deputy in the manner prescribed by law); Part 5 of Art. 50 of the same Law (powers of the secretary of village, settlement, city council can be terminated ahead of schedule by the decision of the corresponding council); Part 3 and Part 4 of Art. 56 of the same Law, which defines the responsibilities of deputy chairmen of local councils (in particular, the powers of the deputy chairman of the district in the city, district council, first deputy, deputy chairman of the regional council may be terminated early without termination of powers of the deputy of the council) by secret ballot.

The issue of early termination of their powers may be submitted to the relevant council at the request of at least one third of the deputies from the general membership of the council or the chairman of the council.

The powers of the deputy chairman of the district in the city, district council, first deputy and deputy chairman of the regional council may also be terminated without termination of the powers of the deputy of the relevant council in the case of:

- 1) Appeal with a personal application to the relevant council on the resignation of the deputy (first deputy) chairman of the council;
- 2) Violation by him of the requirements for limiting the compatibility of his activity with other work (activity) established by law¹.

It should be noted that in Part 4 and Part 5 of Art. 55 of the Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine» defines the constitutional and legal responsibility of the chairman of the district, regional, district council in the city – in particular, in his activities the chairman of the council is accountable to the council and may be dismissed by the council as two-thirds of the deputies of the general membership of the council by secret ballot. The issue of dismissal of the chairman of the council may be submitted to the council at the request of

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>; Книш В. В. Законодавче закріплення та основні проблеми правового регулювання інституту конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні (на основі аналізу норм конституційного та муніципального права) // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Івано-Франківськ: Юридичний ін-т Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. 2012. Випуск XXX. С. 35.

at least one third of the deputies from the general membership of the council.

The powers of the chairman of the district, regional, district council in the city are also considered prematurely terminated without termination of the powers of the deputy of the council in case:

1) Appeal with a personal application to the relevant council on the resignation of the chairman of the council;

2) Violation by him of the requirements for limiting the compatibility of his activity with other work (activity) established by law¹.

It can be concluded that analyzing the constitutional and legal responsibility of local governments in Ukraine, we can identify the following inherent features:

1) Firstly, the regulation of the constitutional and legal responsibility of local self-government bodies in Ukraine is carried out with the help of the Basic Law and the Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine»;

2) The constitutional and legal responsibility of local self-government bodies is a merger of two components that are closely related – the responsibility of collegial and individual subjects of local self-government;

3) The constitutional and legal responsibility of local self-government bodies includes 3 groups of norms of constitutional and municipal law, in particular, in norms that are fundamental; norms that determine the constitutional and legal responsibility of collegial local governments; as well as in the norms that determine the constitutional and legal responsibility of individual local governments.

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>; Книш В. В. Законодавче закріплення та основні проблеми правового регулювання інституту конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні (на основі аналізу норм конституційного та муніципального права) // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Івано-Франківськ: Юридичний ін-т Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. 2012. Випуск XXX. С. 36-37; Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. Львів: Літопис, 2001. С.134.

4) It should also be noted that the current state of constitutional and legal responsibility of local governments requires its improvement.

Луцянов Олег

*студент ПР-13 навчально-наукового юридичного інституту
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника»
Науковий керівник: Розвадовський В. І.*

ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО СТАНУ ЯРЕМЧАНСЬКОЇ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ НА ПРИКАРПАТТІ

Питання децентралізації влади та створення об'єднаних територіальних громад нині є чи не найбільш обговорюваними як у засобах масової інформації, так і в середовищі науковців та практиків. У процесі реалізації реформи об'єднані територіальні громади отримали нові повноваження, але разом з ними і старі, роками не вирішені проблеми. Здебільшого небажання брати на себе відповідальність та зневіра в успішній реалізації реформ гальмують процеси децентралізації, викликають несприйняття як з боку «старої» влади, так і з боку населення. Проблемами є й прогалини у законодавчому забезпеченні вирішення низки нагальних питань, відсутність управлінського досвіду як на місцевому, так і загальнодержавному рівнях. Реформування часто відбувається на основі «спроб і помилок»¹.

На тридцять третій сесії Яремчанської міської ради 19.09.2019 відповідно до статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»² було прийнято звернення депутатів Яремчанської міської ради щодо добровільного об'єднання територіальних громад в одну Яремчанську об'єднану територіальну громаду з центром у місті Яремче³, що стало першим кроком до утворення Яремчанської ОТГ.

¹ Полякова С. В. Децентралізація влади в Україні: проблеми об'єднаних громад 2017, С. 1033. URL: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/13_ukr/172.pdf

² Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>

³ Рішення міської ради №491-33/2019 «Про звернення депутатів Яремчанської міської ради щодо добровільного об'єднання територіальних громад в одну територіальну громаду з центром у місті Яремче.» URL: <https://yaremcha-miskrada.gov.ua/docs/23699/>

Однак станом на кінець червня 2020 року Яремчанська ОТГ ще не утворена через ряд проблем та факторів.

Першою проблемою, що виникла у процесі створення Яремчанської ОТГ стало питання визначення адміністративно-територіального устрою, а саме перелік громад, що мають увійти до ОТГ.

За перспективним планом формування територій громад Івано-Франківської області, Яремчанська ОТГ мала б об'єднати довкола себе п'ять сілрад: Микуличинську, Поляницьку, Татарівську, Яблуницьку та Ворохтянську. Саме вони входять до складу Яремчанської міської ради станом на сьогоднішній день.

Однак на практиці с. Микуличин прагне утворити свою ОТГ разом із навколишніми селами, а с. Ворохта не знаходиться у радіусі 20 км від центру ОТГ. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад зони доступності потенційних адміністративних центрів ОТГ визначаються на відстані не більш як 20 кілометрів автомобільними дорогами загального користування.

На практиці існувало два варіанти адміністративного устрою Яремчанської ОТГ:

1. Яремчанська ОТГ у вигляді теперішньої Яремчанської міської ради (с. Яремче, с. Микуличин, с. Татарів, с. Ворохта, с. Яблуниця, с. Вороненка, с. Поляниця);

2. Яремчанська ОТГ (без с. Микуличин та Татарів), а там і решти, що залишиться від теперішньої Яремчанської міської ради.

Саме через відсутність згоди навколишніх сіл щодо входження у Яремчанську ОТГ, створення самої ОТГ так і не відбулося. Адже стаття 140 Конституції України¹ та стаття 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”² закріплюють непорушний принцип добровільності територіальних громад при створенні ОТГ.

22 квітня 2020 р. № 483-р Кабінетом міністрів України було винесено розпорядження «Про затвердження перспективного плану

¹ Конституція України, розділ XI.
URL:<https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-xi>

² Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>

формування територій громад Івано-Франківської області», в якому затверджується Яремчанська ОТГ з центром в місті Яремче, яка включає в себе Яремчанську та Микуличинську територіальні громади, а також Ворохтянська ОТГ з центром в смт. Ворохта, яка в свою чергу включає в себе Ворохтянську та Татарівську територіальні громади¹.

Однак Микуличинська сільська рада подала позов до Київського окружного адміністративного суду, оскільки громада не згідна із розпорядженням Кабінету Міністрів щодо затвердження перспективного плану території Івано-Франківської області і не має бажання входити до складу Яремчанської ОТГ.

На нашу думку, розпорошення громад зробить кожна з них слабшою в сферах економічного та туристичного розвитку. Оптимальним варіантом розвитку Яремчанської ОТГ стане її існування у складі м. Яремче, с. Микуличин, с. Татарів, смт. Ворохта, с. Яблуниця, с. Вороненка, с. Поляниця.

¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження перспективного плану формування територій громад Івано-Франківської області”
URL:<https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-perspektivnogo-p-a483r>

Victoriya Gryniv

Vasyl Stefanyk Precarpathian National University,

Educational and Scientific Law Institute, 5 year

Scientific adviser: Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional, Administrative and International Law of the Educational and Scientific Law Institute of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University Knysh V. V.

PROBLEMS OF THE LEGAL STATUS OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

Meanwhile, these concepts are usually understood as the inhabitants of certain settlements, which have a number of common features (family, cultural, social, economic ties, etc.).

The functional content of communities and their associations is manifested in the implementation of the following functions: 1) social (integration of citizens into a single community, uniting the efforts of citizens to solve the problems of everyone, social control); 2) economic (joint management, introduction of taxes, accumulation of financial stocks, financial mutual assistance); 3) cultural, spiritual (education of citizens, preservation and development of traditions); 4) political (community participation in addressing issues of local importance, the formation of management skills, decision-making on strategic development issues); 5) judicial (conflict resolution between community members); 6) defence (protection of the territory).

At the same time, the status of territorial communities, their functions, competencies, powers, in general, have not been enshrined in domestic legislation for a long time. Over time, communities delegated the implementation of judicial and defence functions to state institutions. Meanwhile, the state, and especially in Soviet times, tried more and more to influence the lives of communities, effectively depriving them of any independence. Since the proclamation of Ukraine's independence, territorial communities have received a new impetus for development.

At the same time, there are different or uncertain views on the possibilities of the community's influence on solving problems that arise at

its level, clarifying the features of financial and economic support of its activities, building relationships with other local communities. The answers to these questions should be regulated at the legislative level.

At the same time, the domestic legal framework only adds to the uncertainty in these issues. First, the territorial community, as the primary subject of local self-government in Ukraine, has not received the proper legal status. The Constitution of Ukraine defines local self-government as the right of a territorial community to independently resolve issues of local significance within the Constitution and laws of Ukraine¹.

Meanwhile, it does not define what a territorial community is. The definition of a territorial community is provided in the Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine». Article 1 defines that a territorial community is «residents united by permanent residence within a village, settlement, city, which are independent administrative-territorial units or a voluntary association of residents of several villages with a single administrative centre»².

The law stipulates that local self-government in Ukraine is exercised by territorial communities of villages, settlements, cities both directly and through village, settlement, city councils and their executive bodies, as well as through district and regional councils representing the common interests of territorial communities, settlements, cities³.

Meanwhile, the constitutional right of a territorial community in Ukraine to resolve issues of local significance is today significantly limited and not regulated by the Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine» or other normative legal acts. Defending and protecting one's interests is impossible without having the necessary resources, without clear boundaries, powers, legal consolidation of its status as a grassroots self-governing administrative unit. And these issues are still unresolved. This causes significant financial, economic, organizational, personnel

¹ Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. // ВВР України. 1996. № 30. Ст. 140.

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. 1997. № 2. Ст. 1.

³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. 1997. № 2. Ст. 1.

problems in the implementation of the community's right to local self-government.

Secondly, the rights of the territorial community to participate in socio-political life, control over local governments are in fact reduced only to electoral functions, and such opportunities as holding general meetings; holding a local referendum; raising the issue of forming a body of self-organization of the population, which are provided by the relevant legislation, are not actually used in practice. The implementation of these community functions is complicated by the lack of clear requirements in local legislation for local governments to use direct democratic procedures.

Third, the effectiveness of the functioning of territorial communities is hampered by the lack of adequate funding both from the state and the lack of own revenues to local budgets. Peculiarities of the budget system of Ukraine do not contribute to the financial independence of territorial communities. Thus, the revenue base of the budgets of territorial communities is extremely limited; in addition, the right to distribute state subsidies between territorial communities belongs to state administrations. It should also be noted that the effective functioning of territorial communities is impossible without a proper tax policy. Most profitable enterprises are withdrawn from the ownership of local communities in favour of private owners. But even those communities that are more fortunate in this context are not helped by the situation, because legislators are in no hurry to correct the regulatory vacuum of the local tax base and budget policy on the ground. In addition, the budget system of Ukraine is aimed at the policy of equalization, support of subsidized territorial communities: «The state financially supports local self-government, participates in the formation of local budget revenues, and monitors legal, appropriate, economical, efficient spending and proper accounting. In cases when revenues from national taxes and fees assigned to local budgets exceed the minimum size of the local budget, the state withdraws from the local budget to the state part of the surplus in the manner prescribed by the law on the state budget»¹. This process is based on the

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. 1997. № 2. Ст. 1.

principle: the more revenue comes from domestic sources, the less money is transferred from the state budget. Of course, this does not promote community development and does not motivate investors to invest in the development of relevant areas.

Fourth, at present, the maintenance of communal property remains a problematic part of the development of territorial communities, including in the sphere of housing and communal services, which is a great burden on local budgets.

And, finally, fifthly, the problem of the division of powers between the bodies of state executive power and local self-government remains perhaps the most acute in Ukrainian legislation. In Ukraine, region and rayon councils, which belong to local self-government bodies, do not have their own executive committees. This function is performed by local state administrations at the appropriate levels. This process leads to the fact that the power vertical not only does not finance the implementation of most of the powers of the basic level, but also is not responsible for their implementation. On this basis, there are many conflict situations over administrative pressure by government officials on officials of local government executive committees, as the budgets of the latter are not designed, even for the exercise of their powers.

Based on this, it can be argued that the shortcomings of current legislation make it difficult for territorial communities in Ukraine to perform most of their historically established functions, including social, political (due to lack of effective mechanisms for integration of citizens and institutions of common interests) and economic revenues, (imperfection of the budget system). The impossibility of performing its functions levels the very institution of the territorial community, makes uncertain the prospects for the development of the institution of local self-government in Ukraine. The current legislation somewhat contradicts the traditional, historically hardened principles of self-organization and effective functioning of territorial communities in Ukraine.

Undoubtedly, the solution of problems of development of territorial communities has complex character. Exit from the existing situation involves simultaneous action at several levels:

1) Development of public capital by communicative, organizational, motivating measures, etc., in order to increase the activity of the population of territorial communities to jointly solve problems of social and economic development¹;

2) Legislative consolidation of mechanisms for the implementation of territorial communities of their historically established functions, which provide for:

a) Adoption of a new budget code and the law «About local taxes and fees», which would contribute to the resource and financial support of territorial communities;

b) Adoption of the law «About communal property», which will provide opportunities for effective use of communal property in the interests of the territorial community;

c) adoption of the Law of Ukraine «About Delegated Powers», which should clearly define mechanisms for improving relations between the executive and local governments on the delegation and exercise of power, the implementation of state power on the ground, taking into account the need for effective local issues.

¹ Щепаньский Я. Элементарные понятия социологии / Я. Щепаньский; общ. ред. и послесл. А. М. Румянцева; пер. с пол. М. М. Гуренко. М.: Прогресс, 1969. С.69-71.

Nataliya Leshchak

Lawyer, individual entrepreneur

*Scientific adviser: Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional, Administrative and International Law of the Educational and Scientific Law Institute of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University **Knysh V. V.***

THE PROBLEM OF REPRESENTING THE INTERESTS OF LOCAL GOVERNMENTS IN UKRAINE

Starting with this problem, it is worth noting that the ban on self-representation of local councils in the person of officials who are in employment with them threatens to limit the right of local communities to legal aid and access to justice.

It should be noted that the directions of local self-government reform were defined in the Concept of local self-government reform and territorial organization of power in Ukraine, approved by the Cabinet of Ministers on 01.04.2014. Unfortunately, today the constitutional and legal principles of local self-government, the principles underlying the European Charter of Local Self-Government (ratified by the law of 15.07.97 №452 / 97-VR), and other international agreements ratified by the state contradict each other, despite the fact that Ukraine has committed itself to their implementation and full implementation.

This fully applies to the legal content of the institution of representation of local governments in the courts in the light of recent amendments to legislation and reforms. Thus, the amendments to the Basic Law on Justice provide for the exclusive right of lawyers to be represented in court, but do not abolish self-representation in court. In accordance with paragraph 1, item 11, item 161, section XV «Transitional Provisions» of the Constitution, as of 01.01.2017, persons are represented exclusively by prosecutors or lawyers in the Supreme Court and courts of cassation, in courts of appeal – from 1.01.2018, in courts of the first instance – from 01.01.2019. At the same time, even after the expiration of the specified terms, a person as a participant in the court proceedings may exercise his

procedural rights and perform procedural duties independently, without a representative.

The Law «About Amendments to the Commercial Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, the Code of Administrative Procedure of Ukraine and Other Legislative Acts» of 03.10.2017 № 2147-VIII also did not resolve a number of points of discussion regarding the representation of local governments are the purpose of this article. Let's start with the fact that according to the new versions of the Code of Civil Procedure and the Code of Civil Procedure, the territorial community as one of the parties to the proceedings participates in the case through the relevant local government, on whose behalf its head or representative must act.

According to the current legislation, the territorial community is the primary subject of local self-government, the main bearer of its functions and powers, and the representative body of the respective territorial community is the city council, which acts on behalf of the latter and in its interests. The main official of the territorial community of the city is the mayor (the head of the local government).

The question arises: according to the above-mentioned changes, who should be the representative of the territorial community / local self-government body in the court process? After all, the situation with the representation of such a body by a lawyer leads to the construction of "representative of the representative of the territorial community"!

Procedural codes also contain rules according to which the legal entity is represented in the case through its head, member of the executive body or representative. Territorial communities of villages, settlements, cities are not legal entities.

In Art. 80 of the Civil Code provide that «a legal entity is endowed with civil capacity and legal capacity, may be a plaintiff and defendant in court». Since according to Part 1 of Article 16 of the Law «About Local Self-Government in Ukraine» of 21.05.97 №280 / 97-VR «local governments are legal entities and are endowed by this and other laws with their own powers, within which they act independently and bear responsibility for their activities in accordance with the law», the participation of such bodies in the trial will be regulated by Part 3 of

Article 57 of the Commercial Procedure Code, and Part 3 of Article 59 of the Civil Procedure Code.

It is also necessary to consider the rule on representation, which is enshrined in Part 4 of Art. 55 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine. It states that the territorial community participates in the case through a certain local government body in accordance with its competence, on whose behalf its head or representative acts. At the same time, the Code of Administrative Procedure contains provisions on participation in the case of a legal entity, which (participation) is carried out through its head or a member of the executive body authorized to act on its behalf (self-representation of a legal entity) or through a representative.

In addition, in Part 2 of Art. 58 of the Criminal Procedure Code states that «a representative of a legal entity that is a victim may be its head, another person authorized by law or constituent documents, an employee of the legal entity by power of attorney, and a person entitled to be a defence counsel in criminal proceedings».

In Art. 11 of the European Charter of Local Self-Government enshrines the following principle: «Local self-government bodies have the right to use legal remedies to ensure the free exercise of their powers and respect for the principles of local self-government enshrined in the constitution or national law». The explanatory memorandum / commentary to this article states that the use of judicial remedies means access by local authorities to a court duly authorized by law or by an equivalent independent legal authority with decision-making power and appropriate advice on any what action, inaction, decision or other administrative act in accordance with the law.

In addition, in § 2 of Art. Article 4 of the Charter states that «local self-government bodies within the law have the full right to freely decide any issue that is not excluded from the scope of their competence and the solution of which is not entrusted to any other body». § 4 also emphasizes that «the powers conferred on local governments must, as a general rule, be complete and exclusive. They may not be revoked or restricted by another, central or regional body, unless otherwise provided by law».

In Part 1 of Art. 169 of the Civil Procedure Code, it is established that territorial communities act in civil relations on equal terms with other participants in these relations. At the same time, «territorial communities acquire and exercise civil rights and responsibilities through local governments within their competence established by law» (Article 172 of the Civil Code). In addition, in cases and in the manner prescribed by law, other regulations, on behalf of the state... territorial communities on special orders may act individuals and legal entities, public authorities and local governments (Article 17 of the Civil Code).

Thus, the local government in the exercise of its right to represent the legitimate interests of the territorial community in court and in other cases, guided by the resolution of the Cabinet of Ministers «About approval of the General Regulations on Legal Service of the Ministry organizations», dated 26.11.2008 №1040 (with corresponding changes dated 22.09.2016), which defines the mechanism of formation of the legal service, its composition, tasks and powers.

Therefore, having analyzed the above, we believe that local governments as persons representing the interests of the territorial community can not be limited in the right to represent the interests of persons in employment with such a body. The novelties of the procedural codes on the restriction of the self-representation of councils in the person of officials who are in an employment relationship with the council directly contradict the principles enshrined in the European Charter. There may be artificial restrictions on the proper provision of the right to legal aid and access to justice to local communities. As a result, we can state that there is a need to make appropriate changes to the codes.

Liliya Shepitchak

Vasyl Stefanyk Precarpathian National University

Educational and Scientific Law Institute, 4year

*Scientific adviser: Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional, Administrative and International Law of the Educational and Scientific Law Institute of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University **Knysh V. V.***

PROBLEMS OF REALIZATION OF CONSTITUTIONAL BASES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN DONETSK AND LUGANSK REGIONS

When it comes to the peculiarities of local self-government in certain districts of Donetsk and Lugansk regions in the context of amendments to the Constitution of Ukraine, citizens should know that this applies to the system of control over local self-government in this area, not giving them additional powers.

The Law «About Peculiarities of Local Self-Government in Donetsk and Lugansk regions» proposes that the territory of Lugansk and Donetsk regions be conditionally divided into 4 zones according to the level of risks of separatism, in which local governments may participate: 1) Zone 1 – areas where risks are low; 2) Zone 2 – areas where there are high risks of hostile information influence; 3) Zone 3 – areas where high risks to the security of elected officials; 4) Zone 4 – territories that are not controlled by government agencies.

Such zones must be established by a Decree of the President of Ukraine on the basis of a decision of the National Security and Defence Council of Ukraine. Control functions must be clearly written and fixed for each of these zones

In particular, the law provides in some districts of Donetsk and Lugansk regions: 1) Implementation by the relevant territorial communities directly and through local self-government bodies of local self-government in compliance with the Constitution and laws of Ukraine; 2) Introduction by the laws of Ukraine of a special procedure for the

appointment of heads of prosecutor's offices and courts, which provides for the participation of local self-government bodies in resolving these issues; 3) The possibility of concluding by the relevant local governments and the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries, other central executive bodies to ensure coordinated activities of local governments and central and local executive bodies to ensure the development of individual districts agreement on economic, social and cultural development of individual districts; holding consultations with representatives of local self-government bodies on concluding such an agreement; 4) Provision of budget funding for state support of socio-economic development of individual districts and guaranteeing the determination of such expenditures of the general fund of the State Budget of Ukraine as protected expenditures; promoting the development of cross-border cooperation in certain areas, concluding agreements on cross-border cooperation between local self-government bodies, local executive bodies of Ukraine within the competence established by law, with administrative-territorial units of the Russian Federation.

The powers of deputies of local councils and officials elected in early elections may be terminated early.

In some districts of Donetsk and Lugansk regions, the laws of Ukraine introduce a special procedure for the appointment of heads of prosecutor's offices and courts, which provides for the participation of local governments in resolving these issues.

To ensure coordinated activities of local governments and central and local executive bodies to ensure the development of certain districts of Donetsk and Lugansk regions, the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries and other central executive bodies may enter into agreements with relevant local governments on economic, social and cultural development of areas.

The initiative to conclude an agreement on economic, social and cultural development of certain districts of Donetsk and Lugansk regions belongs to the relevant local governments.

To conclude an agreement on economic, social and cultural development of certain districts of Donetsk and Lugansk regions, local governments submit to the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries,

other central executive bodies proposals on the development of certain districts, which need to be resolved by the Cabinet of Ministers, ministries and other central executive authorities, implementation of joint projects of the government and local governments. The Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry, and another central executive body shall consider the submitted proposals and within ten days from the date of receipt of such proposals shall open a procedure of consultations with representatives of local governments of Donetsk and Lugansk regions, interested business entities and the public. The decision to open a consultation procedure is made by the Cabinet of Ministers of Ukraine, the ministry, other central executive body; the initiator of the agreement is immediately informed about the decision, which ensures the involvement of representatives of relevant local governments, stakeholders, members of the public.

During the consultations, representatives of the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries, other central executive bodies and local governments of certain districts of Donetsk and Lugansk regions, stakeholders, public representatives are preparing a draft agreement on economic, social and cultural development of certain districts of Donetsk and Lugansk regions.

The agreement on economic, social and cultural development of certain districts of Donetsk and Lugansk regions enters into force on the day of its approval by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

The Cabinet of Ministers of Ukraine monitors the implementation by executive authorities of agreements on economic, social and cultural development of certain districts of Donetsk and Lugansk regions, hears their reports, and takes measures in accordance with the law to ensure the implementation of the agreements.

Executive authorities promote the development of cross-border cooperation in some districts of Donetsk and Lugansk regions, aimed at solving common problems of development, strengthening and deepening good neighbourly relations between territorial communities concluded by territorial communities, local governments, local executive bodies of Ukraine and territorial communities within competence established by law.

Михась Олег

студент групи ПР(м1)-01 навчально-наукового юридичного інституту
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В.Стефаника»

Науковий керівник: *Розвадовський В. І.*

АКТУАЛЬНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В ІВАНО-ФРАНКІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

Реформування системи місцевого самоврядування в Україні а також територіальної організації влади у рамках політики децентралізації, концептуальні засади якої були прийняті у 2014 році, а реалізація почалась у 2015 році, виявилась однією із найбільш результативних та важливих серед стратегічних реформ. Процес об'єднання територіальних громад виявив проблеми, які необхідно законодавчо або нормативно врегулювати. Тому дана тема дослідження є актуальною.

5 лютого 2015 року Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Згідно з цим законом сусідні міські, селищні, сільські територіальні громади можуть об'єднатися в одну громаду, яка матиме один спільний орган місцевого самоврядування¹.

В свою чергу в Івано-Франківській області існує низка невирішених проблем стратегічного і оперативного характеру:

1) Утворення великої кількості об'єднаних територіальних громад проводиться без врахування вимог Методики щодо їх формування. Деякі об'єднанні територіальні громади утворюються задля отримання нових повноважень і ресурсів, хоча за своїм потенціалом насправді не здатні забезпечити власним мешканцям послуги належної якості, розвивати економічний потенціал громади,

¹ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII Електронний ресурс. Код доступу: - <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

оскільки не мають належної інфраструктури та ресурсів, і в подальшому забезпечити стабільний розвиток громади.

В процесі утворення ОТГ низка сіл в області прагнуть створити власні ОТГ, об'єднавшись з сусідніми малими селами. Економічна ситуація в даних громадах є доволі поганою. Відсутність середніх та великих підприємств, рекреаційних та відпочинкових зон, які б давали надходження в місцеві бюджети є причиною відмови таким громадам в утворенні власних ОТГ.

В свою чергу такі громади часто бойкотують процес об'єднання чи приєднання до сусідніх спроможних громад. Зокрема, про наміри утворити власні ОТГ заявляли Боднарівська, Угринівська, Голинська сільські громади Калуського району проте змоги наповнювати місцевий бюджет та підтримувати потенційні ОТГ без значних державних субвенцій в даних громадах немає.

Проте, незважаючи на проблему неспроможності, в перші роки реформи було утворено низку таких громад. До прикладу, малоспроможними дотаційними громадами області станом на 2019 рік були Витвицька, Переріслянська, Новицька, Ланчинська та Космацька громади (додаток 1). Проте основною бюджетоутворюючою статтею є державне фінансування, а не власні надходження. Схожа ситуація і в інших районах області¹.

Загалом по області новоутворені ОТГ не справляються з виконанням вимог по бюджетних надходженнях в обласний бюджет в силу своєї малоспроможності. Станом на червень 2020 року було не забезпечено виконання уточнених планових показників по чотирьох із 14-ти зведених бюджетів районів, зокрема, Верховинському, Снятинському, Косівському та Тисменицькому. Із 33-ох бюджетів об'єднаних територіальних громад показники не виконано по 24, з них найбільше по Тлумацькій ОТГ – 4,9 млн грн, Делятинській ОТГ – 2,5 млн грн, Вигодській ОТГ – 3,7 млн грн².

2) Процес утворення об'єднаних територіальних громад в більшості не має підтримки, а часом зустрічається із спротивом зі

¹ <https://zahvizdya.news/2019/08/16/zagvizdyanska-otg-8-mistse-z-30-otg-if-regioni-po-byudzhetu-analiz-za-i-pivrichchya-2019/>

² <http://vilne.info/2020/07/04/u-24-prykarpatskyh-otg-ne-vykonano-byudzhetni-pokaznyky/>

сторони районних адміністрацій, та місцевих рад. Місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування чинять спротив створенню ОТГ побоюючись втратити робочі місця або владні повноваження.

Незважаючи на те, що реформа з децентралізації триває вже п'ятий рік в Івано-Франківській області утворено лише дві треті половини громад від передбачених Перспективним планом формування територій громад (39 з 62). Решта громад в силу вищезазначених причин відмовляються об'єднуватися¹.

На районному рівні також немає підтримки та наявний супротив щодо утворення ОТГ оскільки низка РДА та районних рад позбудуться повноважень, які буде передано на рівень ОТГ. Особливо актуальною дана проблема є для тих районів, які за реформою передбачається ліквідувати (9 з 14 наявних районів Івано-Франківської області).

Підбиваючи підсумки, варто зазначити, що, незважаючи на повільність та неузгодженість в утворенні ОТГ даний процес вже перейшов у фінальну стадію. В області неутвореними залишаються 23 громади. Проте, зважаючи на усунення можливості до добровільного об'єднання в 2020 році решту громад буде утворено у відповідності до Перспективного плану формування територій громад форсовано, з адекватним врахуванням їх спроможності.

¹ Офіційний веб-портал «Децентралізація в Україні» - decentralization.gov.ua

Додаток 1

№ п/п	Область	Назва ОТГ	Загальна			Категорія по населенню	Показник 1 Доходи загального фонду на 1-го мешканця (без трансфертів) (грн.)	Показник 2		Показник 3		Показник 4		Загальний рейтинг
			Площа ОТГ (км ²)	Чисельність населення на 01.01.2018 (тис.ос.)	Рівень достаточності бюджетів (питома вага базової/реверсної доцяті у доходах) (%)			Питома вага видатків на утримання апарату управління у доходах загального фонду (без трансфертів) (%)	Питома вага суми заробітної плати з нарахуваннями у видатках загального фонду	Рейтинг				
1	Івано-Франківська	Ямниця	76,1	7,9	5-10 тис.	5 115,2	1	-15,7%	1	12,4%	1	51,6%	2	1
2	Івано-Франківська	Коломийська	136,8	70,6	місто о.з.	2 163,9	3	0,0%	2	16,6%	2	56,9%	3	2
3	Івано-Франківська	Угринівська	17,6	3,4	< 5 тис.	3 023,6	2	9,3%	5	20,3%	4	37,4%	1	3
4	Івано-Франківська	Вигорська	385,6	12,6	10-15 тис.	2 048,8	4	1,3%	3	17,2%	3	62,5%	4	4
5	Івано-Франківська	Брошів-Осадська	47,2	10,1	10-15 тис.	2 012,7	5	3,3%	4	30,2%	7	70,8%	5	5
6	Івано-Франківська	Делятинська	168,5	17,1	15 тис. +	1 033,9	8	29,8%	8	21,4%	5	80,3%	8	6
7	Івано-Франківська	Тлумачська	181,3	18,1	15 тис. +	993,7	9	25,5%	6	31,1%	8	84,1%	8	7
8	Івано-Франківська	Загізданська	31,3	5,9	5-10 тис.	956,5	10	34,3%	11	29,0%	6	82,4%	12	8
9	Івано-Франківська	Букачівська	88,6	3,4	< 5 тис.	1 139,2	7	27,1%	7	33,2%	9	89,6%	27	9
10	Івано-Франківська	Матівецька	78,6	6,7	5-10 тис.	835,6	12	35,9%	12	38,6%	11	85,8%	16	10
11	Івано-Франківська	Ябунівська	142,6	10,3	10-15 тис.	641,6	18	44,5%	17	39,7%	12	70,8%	6	11
12	Івано-Франківська	Більшівська	99,4	6,3	5-10 тис.	670,5	15	42,0%	13	43,6%	16	81,3%	10	12
13	Івано-Франківська	Войнилівська	77,1	6,5	5-10 тис.	620,8	19	43,6%	16	37,8%	10	82,0%	11	13
14	Івано-Франківська	Саська	83,2	3,1	< 5 тис.	1 151,6	6	32,6%	9	48,2%	19	89,0%	24	14
15	Івано-Франківська	Білоберзька	46,3	2,8	< 5 тис.	862,7	11	33,9%	10	46,1%	17	87,9%	22	15
16	Івано-Франківська	Заболотівська	149,8	14,9	10-15 тис.	658,9	17	45,1%	19	47,2%	18	75,0%	7	16
17	Івано-Франківська	Верхнянська	140,6	10,6	10-15 тис.	687,1	14	43,5%	14	49,9%	23	83,9%	13	17
18	Івано-Франківська	Дзвиняцька	71,2	7,6	5-10 тис.	659,8	16	44,9%	18	49,4%	22	87,0%	20	18
19	Івано-Франківська	Коршівська	79,9	5,6	5-10 тис.	580,1	21	49,0%	21	39,9%	13	87,3%	21	19
20	Івано-Франківська	Олешанська	92,5	5,7	5-10 тис.	603,3	20	48,3%	20	48,9%	21	86,3%	18	20
21	Івано-Франківська	П'ядицька	117,9	9,7	5-10 тис.	546,2	24	51,0%	23	43,0%	15	86,3%	17	21
22	Івано-Франківська	Рожнівська	101,5	12,3	10-15 тис.	547,9	23	53,4%	25	43,0%	14	86,9%	19	22
23	Івано-Франківська	Нижньовербівська	65,0	9,6	5-10 тис.	490,4	26	54,6%	26	48,5%	20	80,5%	9	23
24	Івано-Франківська	Старобородчанська	84,3	6,0	5-10 тис.	714,6	13	43,6%	15	54,2%	25	89,9%	29	24
25	Івано-Франківська	Печинківська	184,5	17,4	15 тис. +	554,3	22	49,5%	22	50,7%	24	85,0%	15	25
26	Івано-Франківська	Витвицька	154,9	5,9	5-10 тис.	512,6	25	51,8%	24	81,2%	29	89,8%	28	26
27	Івано-Франківська	Перебілківська	83,6	8,3	5-10 тис.	455,8	27	57,1%	27	69,7%	28	89,1%	26	27
28	Івано-Франківська	Новицька	82,4	10,4	10-15 тис.	438,7	28	57,2%	28	65,7%	27	89,0%	25	28
29	Івано-Франківська	Ланчинська	84,8	11,2	10-15 тис.	392,1	30	61,0%	30	88,6%	30	88,6%	23	29
30	Івано-Франківська	Космачівська	105,7	8,3	5-10 тис.	413,0	29	58,7%	29	55,3%	26	96,4%	30	30

СЕКЦІЯ 3. ФІНАНСОВА ТА МАТЕРІАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Volodymyr Rozvadovskyi,

Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department of Constitutional, International and Administrative Law of the Educational and Scientific Law Institute of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University

PROBLEMS OF MATERIAL AND FINANCIAL BASIS OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

Throughout the period of Ukraine's independence (and especially since the proclamation of the municipal reform, much attention has been paid to state officials and scholars to the self-sufficiency and financial independence of local self-government.

Recently, a number of legal documents on financial decentralization and decentralization of power in general have been adopted.

Transformation processes in Ukraine dictate the need to form such a concept of public financial policy, which would be the beginning of economic growth. This, first of all, presupposes the creation at the territorial level of strong economic and financial systems capable of independently solving local socio-economic problems¹².

In order to manage change, special study and scientific substantiation requires material and financial support of territorial communities.

Quite a lot of thorough work is devoted to this topic, but at the same time the essence of the issues that need to be addressed remains. It is necessary to determine the role of material and financial support in the life of local self-government, the limits of harmonious combination of economic feasibility of the existence of territorial communities with the

¹ Латинін М. Фінансово-економічне забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування в Україні. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/1/05.pdf>.

² Назар О. Концептуальні основи матеріально-фінансового забезпечення місцевих громад. Збірник наукових праць. 2015. Вип. 43. С. 322-328. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/42.pdf.

main purpose of local self-government in general - to meet the basic vital needs of citizens¹.

Given all the above, it is advisable to analyze the constitutional principles of material and financial basis of local self-government in general, and only then move on to cover the problem of these principles at the level of united territorial communities.

At the constitutional level, the principles of material and financial basis of local self-government are defined in Art. 142 of the Constitution of Ukraine, the norms of which determine the following conceptual provisions:

1) the composition of the material and financial basis. According to Part 1 of Art. 142 of the Basic Law of Ukraine, the material and financial basis of local self-government are:

- a) Movable and immovable property;
- b) Revenues of local budgets and other funds;
- c) Land, natural resources owned by territorial communities of villages, settlements, cities, districts in cities;
- d) Objects of their common properties, which are managed by district and regional councils.

2) Material and financial decentralization. It provides, under Part 2 of Art. 142 of the Constitution of Ukraine, those territorial communities of villages, settlements and cities may unite on a contractual basis:

- a) Objects of communal property;
- b) Budget funds for the implementation of joint projects or for joint financing (maintenance) of utilities, organizations and institutions;
- c) Create appropriate bodies and services for this purpose.

3) The powers of local governments in the material and financial sphere, provided for in Part 1 of Article 143 of the Constitution of Ukraine, in particular, territorial communities of villages, settlements, cities:

- a) Directly or through the local self-government bodies formed by them manage the property that is in communal ownership;

¹ Назар О. Концептуальні основи матеріально-фінансового забезпечення місцевих громад. Збірник наукових праць. 2015. Вип. 43. С. 322-328. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/edu_43/fail/42.pdf.

b) Approve programs of socio-economic and cultural development and control their implementation;

c) Approve the budgets of the relevant administrative-territorial units and control their implementation;

d) Establish local taxes and fees in accordance with the law;

e) Ensure the holding of local referendums and the implementation of their results;

e) Form, reorganize and liquidate utility companies, organizations and institutions, as well as exercise control over their activities;

f) Resolve other issues of local significance referred by law to their competence¹.

At the legislative level, the primary principles of property and financial basis of territorial communities are defined by the Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine». According to Art. 60 of this Law, these provisions include:

1) *The composition of the property and the financial basis of the territorial community.* For part 1 of Art. 60 of the Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine», territorial communities of villages, settlements, cities, districts in cities have:

a) The right of communal ownership of movable and immovable property;

b) Revenues of local budgets and other funds;

c) Land, natural resources;

d) Enterprises, institutions and organizations, including banks, insurance companies, as well as pension funds;

e) Share in the property of enterprises;

f) Housing and non-residential premises;

g) Institutions of culture, education, sports, health care, science, social services;

g) Other property and property rights, movable and immovable objects, defined in accordance with the law as objects of communal property rights;

h) Other funds received from their alienation;

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. з наступними змінами і доповненнями.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

j) Inheritance declared dead by the court, which becomes the property of the territorial community at the place of discovery of the inheritance¹;

2) *The grounds for the acquisition of property by territorial communities.* To such grounds, according to part 2 of Art. 60 of this Law, are:

a) Transfer of property to territorial communities free of charge by the state, other subjects of property rights, as well as property rights;

b) Creation or acquisition of property by local self-government bodies in accordance with the procedure established by law²;

3) *The powers of territorial communities in this sphere.* In accordance with Part 3 of Art. 60 of the Law «About local self-government in Ukraine», territorial communities of villages, settlements, cities, districts in cities directly or through local governments may:

a) To unite on a contractual basis on the right of joint ownership objects of the right of communal property;

b) Pool funds of local budgets on a contractual basis for the implementation of joint projects or for joint financing (maintenance) of utilities, institutions and organizations;

c) Create appropriate bodies and services for the above purposes³.

The Law of Ukraine «About Voluntary Association of Territorial Communities» of February 5, 2015 plays a special role in the system of forming the material and financial basis of united territorial communities. Based on the analysis of its content, it is advisable to focus on the following conceptual provisions:

1) *The specifics of budgetary relations.* For part 10 of Art. 8 of this Law, the Budget of the united territorial community is developed taking into account the peculiarities of the preparation of local budgets, defined by the budget legislation of Ukraine⁴;

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#top>.

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#top>.

³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#top>.

⁴ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.

2) *The dynamics of powers in the field of property and financial relations.* In accordance with paragraph 4 items 13 of Art. 8 of the Law of Ukraine «About Voluntary Association of Territorial Communities», district councils transfer from the joint ownership of territorial communities of villages, settlements, cities to the ownership of united territorial communities formed in accordance with the law and long-term plan for the formation of communities, relevant budgetary institutions and property of these institutions located on their territory, in accordance with the division of expenditures between budgets, defined by the Budget Code of Ukraine. Until the completion of such a process of transferring the funding of budgetary institutions, which was carried out at the expense of district budgets, continues to be carried out at the expense of the relevant district budgets ¹;

3) *State support of united territorial communities.* According to Art. 10 of the Law of Ukraine «About Voluntary Association of Territorial Communities», financial support by the state of voluntary association of territorial communities of villages, settlements, cities and joining the united territorial communities. The state provides financial support to the voluntary association of territorial communities of villages, settlements, cities and joining the united territorial communities by providing funds to the united territorial community in the form of subventions for the formation of appropriate infrastructure in accordance with the socio-economic development plan of such territorial community.

Proposals for providing financial support to the united territorial community shall be submitted by the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea, the relevant regional state administration on the proposal of the village, settlement, city council of the united territorial community to the Cabinet of Ministers of Ukraine no later than July 15 such financial support is envisaged. In this case, the total amount of financial support is distributed between the budgets of the united territorial communities in proportion to the area of the united territorial community and the number of rural population in such a territorial community with equal weight of both factors.

¹ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.

At the same time, the total amount of subventions for the formation of the relevant infrastructure of the united territorial communities is determined by the law on the State Budget of Ukraine. At the same time, the procedure for providing subventions from the state budget to united territorial communities is established by the Cabinet of Ministers of Ukraine¹.

Thus, the formation and development of property and financial base of territorial communities and united territorial communities in Ukraine is marked by the following features:

1) has both a constitutional and a legislative level of legal consolidation;

2) Provides for a combination of the principles of decentralization (in terms of voluntary organizational association and the integration of their material and financial basis) and partial centralization (in matters of financial support from the state, mainly in the form of subventions);

3) A negative phenomenon in this area is the actual socio-economic situation, which deepens the need for financial support of territorial communities by the state. This, in turn, increases their dependence on the state and limits their material and financial powers.

¹ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.

Адамович Сергій Васильович
доктор історичних наук, професор,
професор кафедри теорії та історії держави і права ННЮІ
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В.
Стефаника»

НАСЛІДКИ БЮДЖЕТНОЇ ЕВОЛЮЦІЇ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В 2014-2019 рр.

Після перемоги Революції гідності в 2014 р. державна влада в Україні за підтримки міжнародних донорських організацій звернула увагу на проблемні питання в розвитку місцевого самоврядування і розпочала процес фінансової децентралізації утворення об'єднаних територіальних громад.

Станом на 2014 р. дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 %, 483 територіальні громади на 90% утримувалися за рахунок коштів державного бюджету, що було важким тягарем для державного бюджету та стримувало розвиток малих міст і великих селищ. Удосконалення потребувала також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління на відповідних територіях ¹.

Бачення революційної влади на процеси децентралізації було відображено в «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», що була затверджена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року і планувала створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення повноцінного та якісного виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень ². У

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (дата звернення 30.12. 2018 р.).

² Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (дата звернення 30.12. 2018 р.).

процесі децентралізації мала відбутися зміна наявної системи розподілу податків (20% на місця і 80% до держбюджету) на нову (65% – громаді, а 35% – державі).

Але фактично відлік реформи децентралізації почався 5 лютого 2015 р., коли були прийняті два базових для цієї реформи закони, а саме Закон України "Про засади державної регіональної політики" та Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад".

Всі головні типи видатків за напрямками – освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, культура та спорт покладалися на бюджети об'єднаних територіальних громад (ОТГ) ¹. Одночасно відповідно до статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» держава взяла на себе функцію інформаційно-просвітницької, організаційної, методичної та фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад ².

Держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до ОТГ громад шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади ³.

У Законі України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів ОТГ» представлено особливості системи формування та виконання бюджетів ОТГ. Про прямі міжбюджетні відносини ОТГ з Міністерством фінансів України ідеться в Законі України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» ⁴.

¹ Кавунець А., Дорох В. Особливості об'єднання територіальних громад України (регіональний аспект). – Вінниця, 2016. – С.31-32

² Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (дата звернення 21.10.19 р.).

³ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (дата звернення 21.10.19 р.).

⁴ Коркуна І.О. Нормативно-правове забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. URL: Режим доступу: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/sepspu_2019_2_5.pdf. (дата звернення 30.10.2019 р.).

Аналіз дохідної складової місцевих бюджетів дав змогу виявити стійку тенденцію щодо зростання доходів цих бюджетів як частки ВВП у 2015–2017 рр., що зумовлено зміцненням їх дохідної бази, зокрема, в частині власних доходів (з 5,7% у 2014 р. до 7,7% у 2017 р.)¹.

Значною мірою бюджети місцевого самоврядування формувалися за рахунок субвенцій, надходжень податку на доходи фізичних осіб. Крім цього, до бюджетів громад надходило 25% екологічного податку; 5% акцизного збору з реалізації підакцизних товарів; 100% єдиного податку; 100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; 100% податку на майно, збори та інші платежі (державне мито; плата за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи та штрафні санкції; збір за місця паркування транспортних засобів; туристичний збір; плата за ліцензії та сертифікати на певні види господарської діяльності; надходження від орендної плати за користування комунальною власністю; рентні плати за користування надрами; орендна плата за водні об'єкти, їх частини; плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів (банківські депозити); концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності; 75% коштів відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва; 50% грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього середовища внаслідок господарської та ін. діяльності; 10% вартості питної води від суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів; 1,5% коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів на території громад, де знаходиться відповідна ділянка надр (газ, нафта); 55% коштів від продажу

¹ Раделецький Ю. О.М. Місцеві бюджети в контексті фінансової децентралізації в Україні. Автореф. дис. на здоб. наук. ступеня док. економ. наук (спец. 08.00.08–гроші, фінанси і кредит). Львів, 2019. 44 с.

земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності; плата за надання місцевих гарантій¹.

Президент України П. Порошенко в Посланні до Верховної Ради України у 2017 р. зазначив, що частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни стрімко наближалася до 50%. Тобто місцеві бюджети могли отримати більше грошей, ніж скарбниця держави. Це було досягнуто низкою кроків, як-от перерозподіл власних і закріплених податкових надходжень на користь громад, заохочення об'єднання громад в об'єднані територіальні громади (ОТГ), запуску механізмів спільного фінансування місцевих проєктів із державного бюджету, таких як Фонд регіонального розвитку. У результаті обсяг місцевих бюджетів зріс більш ніж на 100 млрд. грн. – з 69 млрд. грн. у 2014 р. до 170 млрд. грн. у 2017 р. Бюджети громад зросли удвічі-втричі, а після об'єднання в ОТГ збільшуються в 4-7 разів².

Однак у 2014 р., коли було розпочато масштабну фінансову децентралізацію, «донизу» були спрямовані бюджетні джерела, а пізніше добавилися повноваження та відповідальність, які раніше забезпечувались на інших рівнях. Такі зміни виливаються в конфлікти, як-от навколо передачі фінансування закладів професійно-технічної освіти на місцевий рівень. Потреба в цих закладах визначається на районному, а то й обласному рівні, і місцеві громади не дуже охоче сприймають перспективу фінансувати їх власним коштом. Іншим питанням є визначення формули перерозподілу бюджетних коштів. Критики реформи децентралізації вказують на те, що часто «багаті громади заможнішають, а для бідних ситуація не змінюється»³.

¹ Бюджетна децентралізація та її вплив на фінансове забезпечення територіальних громад. Шифр «Ann313». URL: <https://knute.edu.ua/file/NjY4NQ==/9f690dbd00a5bff556897056d188f56d.pdf>. (дата звернення 17.11. 2019 р.).

² Галайченко І. Децентралізація: навчитися використовувати можливості. URL: <https://tyzhden.ua/Politics/207073>. (дата звернення 16.11. 2019 р.).

³ Галайченко І. Децентралізація: навчитися використовувати можливості. URL: <https://tyzhden.ua/Politics/207073>. (дата звернення 16.11. 2019 р.).

Центральна державна влада також фіксує часто неефективне чи нецільове використання коштів переданих місцевому самоврядуванню, не потрібне роздування штатів виконавчих органів місцевого самоврядування.

Фінансовими інструментами безпосередньо ОТГ стали державні субвенції, гранти на інфраструктурні проєкти, надходження від податків і зборів, кредитні ресурси. Загалом державна підтримка на розвиток громад та розбудову інфраструктури збільшилася від 0,5 млрд. гривень в 2014 р. до 9 млрд. гривень у 2017 р. За січень-вересень 2019 р. загальний обсяг надходжень до місцевих бюджетів (з урахуванням всіх видів трансфертів) склав 416,9 млрд. грн., що було на 3,2 млрд. грн. більше, ніж за аналогічний період 2018 р.¹

Протягом січня-вересня 2019 р. місцевими бюджетами отримано з державного бюджету трансфертів на суму 200,2 млрд. грн., зокрема: базова дотація – 7,8 млрд. грн.; медична субвенція – 41,3 млрд. грн.; освітня субвенція – 52,6 млрд. грн.; субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій – 2,8 млрд. грн.; субвенції на соціальний захист населення – 64,2 млрд. грн.; субвенція на формування інфраструктури ОТГ – 1,4 млрд. грн.; субвенція на утримання доріг – 11,3 млрд. грн.²

Завдяки підтримці держави розпочалося реформування на місцевому рівні системи освіти (створення опорних шкіл, поступове запровадження реформи «Нова українська школа»), системи охорони здоров'я (програма розвитку сільської медицини, створення госпітальних округів тощо), системи надання населенню адміністративних послуг (створення центрів надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна»). Також розпочалися процеси децентралізації у сфері управління автомобільними дорогами, реалізація програм енергоефективності у комунальному господарстві і т.д.³

¹ Місцеві бюджети: експерти проаналізували результати 9 місяців 2019 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11861>. (дата звернення 16.11.2019 р.).

² Місцеві бюджети: експерти проаналізували результати 9 місяців 2019 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11861>. (дата звернення 16.11.2019 р.).

³ Критерії формування спроможної освітньої мережі ОТГ. Методично-інформаційний посібник. 66 с.

Підсумовуючи, зазначимо, що державний бюджет шляхом субвенцій і дотацій повинен фінансово сприяти в збереженні соціально-культурної інфраструктури в об'єднаних територіальних громадах. Швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури знижуватиме можливості громад щодо соціально-економічного розвитку, а відтак – погіршуватиме очікування від реформи. Водночас бюджетна реформа підвищила зацікавлення органів місцевого самоврядування у пошуку можливостей для збільшення надходжень до місцевих бюджетів, покращенні ефективності адміністрування податків і зборів. Одночасно в новоутворених об'єднаних територіальних громадах фіксуються прояви неефективного чи нецільового використання коштів, «роздування» штатів органів місцевого самоврядування, що потребує посилення контролю зі сторони органів державної влади.

Щур Роман Іванович

доктор економічних наук, доцент кафедри фінансів економічного факультету ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника»

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

В умовах впровадження реформи місцевого самоврядування питання самодостатності нових територіальних утворень – об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) вимагає структурної перебудови джерел залучення фінансових ресурсів, що повинна забезпечити самостійність місцевих бюджетів, адже володіння достатнім обсягом фінансових ресурсів є необхідною передумовою для економічного розвитку територіальної громади, та реалізацію поставлених перед виконавчими органами відповідних завдань.

Будучи одним із основних інструментів впливу на вирішення економічних і соціальних проблем, місцеві бюджети за допомогою фінансових ресурсів активно впливають на економічні та соціальні процеси адміністративно-територіальних одиниць і створюють можливості для розв'язання загальнодержавних проблем на регіональному рівні. Проблема акумулювання фінансових ресурсів органами місцевої влади та стабільність їх надходження набула загальнодержавної ваги, адже ефективність фінансової системи України досягається за умов забезпечення фінансової спроможності та фінансової самостійності органів місцевого самоврядування¹. Тому, формування фінансових ресурсів як дохідної бази спроможних територіальних громад є найбільш визначальним критерієм, який забезпечить сталий розвиток громад. Першочерговим кроком на шляху реформи місцевого самоврядування стало завдання щодо

¹ Щур Р. І. Плєць І. І. Формування фінансової бази об'єднаних територіальних громад в умовах бюджетної реформи. *Вісник Прикарпатського університету. Серія : Економіка*. 2018. Вип. 13. С. 201.

фінансової децентралізації, яка розпочалася шляхом прийняття змін до Бюджетного та Податкового кодексу України, зокрема передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації; стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом з відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення тощо^{1 2}. Як свідчать дані табл. 2.2, з початку реформи децентралізації (2015 р.) кількість ОТГ по областях України стрімко зростає, з 159 ОТГ у 2015 р. до 876 ОТГ у 2018 р. (+717 ОТГ), що свідчить на користь результативності децентралізаційних процесів.

Завдяки змінам до податкового та бюджетного законодавства у контексті децентралізації надходження власних доходів місцевих бюджетів об'єднаних громад зросли більше ніж у чотири рази. Дані зміни відбулися за рахунок збільшення таких податкових надходжень у структурі доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад як: загальнодержавного податку на доходи фізичних осіб; місцевого податку – плати за землю; місцевого єдиного податку; загальнодержавного акцизного податку з реалізації роздрібною торгівлю підакцизними товарами. Також, податкові доходи у розрахунку на одного жителя об'єднаних територіальних громад за аналізований період часу зросли на 2807,3 грн.

В процесі фіскальної та територіальної децентралізації новостворені центри місцевого самоврядування – об'єднані територіальні громади – в цілому отримали більшу фінансову спроможність і незалежність у формуванні та використанні бюджетних коштів. Проте, вони одержали й ширші повноваження та обов'язки щодо управління власною інфраструктурою, її утримання за кошти бюджету громади, кошти державної підтримки (субвенції,

¹ Мельник В.М., Щур Р.І. Вектори трансформації податкової системи України в умовах фіскальної децентралізації. *Оподаткування та економічна безпека держави в епоху діджиталізації*: збірник матеріалів науково-практичного круглого столу, (Ірпінь 23 лютого 2018 р.). Ірпінь : Університет ДФС України, 2018. С. 21-22. URL: <http://www.nusta.edu.ua/wp-content/uploads/2016/11/Збірник-матеріалів-круглого-столу-23.02.pdf>.

² Фінансова децентралізація в дії. URL: http://despro.org.ua/news/news/?ELEMENT_ID=1663.

базові дотації), кошти державних та міжнародних фондів. Так, за останні чотири роки державна підтримка на розвиток громад та розбудову інфраструктури зросла в 39 разів (19,4 млрд. грн.), що є вагомим джерелом забезпечення фінансової спроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Важливим джерелом фінансового забезпечення розвитку місцевого самоврядування і потужним фінансовим інструментом, який сприяє ефективному вирішенню поточних й довготермінових проблем, пов'язаних з фінансуванням бюджетних видатків, є запозичення об'єднаних територіальних громад¹. Вони забезпечують швидку мобілізацію ресурсів, гарантують відповідальність місцевої влади за цільове та ефективне використання коштів. Було встановлено, що ринок місцевих запозичень в Україні розвивається стихійно, не рівномірно за територіальними ознаками, що свідчить, з одного боку про певний перерозподіл джерел місцевих запозичень об'єднаних територіальних громад на користь інших інструментів, з іншого боку – про наявність відповідних проблем у можливості використання такого інструменту об'єднаними територіальними громадами та його низьку розвиненість у структурі фондового ринку країни в цілому.

Будучи основою фінансових ресурсів громад, доходи бюджетів територіальних громад є однією з ключових складових функціонування органів місцевого самоврядування. Саме дохідна частина бюджетів територіальних громад виступає фінансовою базою органів місцевого самоврядування, яка формується за рахунок власних та закріплених джерел, загальнодержавних податків і зборів, трансфертних платежів, тому пошук нових джерел та методів збільшення фінансових ресурсів ОТГ є надзвичайно актуальним питанням.

Проте, нажаль на даний момент часу механізм формування доходів бюджетів територіальних громад залишається на низькому рівні, оскільки залежить від державного бюджету, а також від частоти

¹ Щур Р.І. Фінанси об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації в Україні. Монографія. Тернопіль: Осавца Ю.В. 2019. 394 с.

зміни порядку розмежування доходів між рівнями бюджетів. Місцеві органи влади не спроможні профінансувати за рахунок власних доходів ті видаткові повноваження, які пов'язані з виконанням їхніх функцій на основі принципу субсидіарності. Відповідно зростає залежність у вигляді міжбюджетних трансфертів від державного бюджету та рішень органів центральної влади ¹.

Досліджуючи фінансові можливості органів самоврядування на перспективу, важливо проводити пошук і ефективно використовувати альтернативні та наявні джерела ресурсів, що значною мірою забезпечить органам місцевого самоврядування більш широкий доступ до фінансових ресурсів та позитивно впливатиме на зміцнення їх фінансової самостійності та формування достатньої фінансової бази.

Таким чином, результатом реалізації реформи бюджетної децентралізації має стати розбудова економічно та соціально розвиненої, сильної демократичної держави із самодостатнім і незалежним місцевим самоврядуванням, здатним ефективно вирішувати місцеві проблеми та належним чином виконувати покладені на них функції та повноваження.

¹ Щур Р. І., Зварич Т. Я. Особливості формування доходів місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*. 2017. Вип. 13. Т. 2. С. 207.

Петровська Ірина Ігорівна

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного,
міжнародного та адміністративного права ННЮІ ДВНЗ
«Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника»*

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВІЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ЗОН

Глобалізація, регіоналізація та інтернаціоналізація в економіці, необхідність ефективного використання географічних, соціальних, матеріальних й інших ресурсів та переваг окремих територій призвели до створення в багатьох країнах та їх частинах вільних економічних зон (офшорів).

При цьому, для конкретної держави чи території, яка має вільну економічну зону від її функціонування є більше переваг ніж недоліків. Тому дослідження функціонування вільних економічних зон, їх впливу на економіку регіону, країни є важливим та доцільним у сучасних економічних умовах України.

Одним із напрямів стимулювання розвитку виробництва, зростання валютних надходжень, покращання платіжного балансу та одержання доступу до нових і новітніх технологій є утворення вільних (спеціальних) економічних зон (ВЕЗ) з особливим юридичним її митним статусом, які створюють сприятливі умови для залучення іноземного капіталу¹. Це охоплює різноманітні податкові митні, валютно-фінансові та інші надані пільги, право нерезидентам ввозити машини і устаткування за нижчими податковими ставками, технології, сировину і матеріали, напівфабрикати, створювати виробництва, переводити значну частину одержаного прибутку за межу митного кордону ВЕЗ тощо. Складність цієї проблеми полягає в тому, що вільні економічні зони повинні вписуватися в національну економічну систему і, в той же час, бути привабливими для іноземних інвесторів.

¹ Трігуб С.О. Особливості вільних (спеціальних) економічних зон та їх впливна стимулювання діяльності підприємств. *Академічний огляд*. 2010. № 1 (32). С. 120-126

Дослідження функціонування вільних економічних зон в нашій країні проводили такі вчені: Амоша О.І., Білопольський М.Г., Лук'янченко Д.Б., Макогон Ю.В., Сазонець І.Л., Стукало Н.В. та інші, проте діяльність у ВЕЗ в сучасних умовах, необхідність розробки шляхів їх розвитку та функціонування потребує систематичного аналізу щодо використання їх для розвитку економіки країни.

Загалом, **вільна економічна зона (ВЕЗ)** – це територія в прикордонних або інших регіонах країни, яка має особливий юридичний і митно-економічний статус. У Законі України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон»¹ наводиться таке визначення: «Спеціальна (вільна) економічна зона (СЕЗ) являє собою частину території України, в якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної діяльності і порядок застосування та дії законодавства України». Даний нормативний акт прийнятий 90-х роках фактично не оновлювався у зв'язку зі зміною податкового та бюджетного законодавства, що свідчить про тенденцію застою у цій сфері правового регулювання. Фактично майже всі ВЕЗ України також створені у цей період та з терміном на 20 років. Тому таке законодавство потребує оновлення.

За кордоном такі території називають офшорами. Офшорні (англ. offshore — «поза берегом», «поза межами») юрисдикції розташовані по всьому світу, часто їх статус зводиться до того, що виведений туди бізнес дистанційований від української влади, а податкові витрати зведені до мінімуму.

В той же час, відповідні юрисдикції часто визнаються міжнародними організаціями і окремими державами такими, що не відповідають визначеним ними критеріям прозорого оподаткування, протидії відмивання грошей, фінансування тероризму і навіть становлять загрозу міжнародній фінансовій системі.

Це закладає відповідні ризики співробітництва з суб'єктами із зазначених юрисдикцій, а в окремих випадках – також із пов'язаними

¹ Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон: Закон України від 13.10.1992 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2673-12> (дата звернення 07.04.2020)

з ними особами та їх контрагентами. В першу чергу – з точки зору національних та міжнародних обмежувальних політик, що можуть застосовуватись щодо таких суб'єктів та/або їх партнерів¹.

Як відомо, метою створення таких зон є :

- залучення іноземних інвестицій та сприяння їм;
- активізація спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для:
 - нарощування експорту товарів і послуг,
 - поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг,
 - залучення і впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання,
 - розвитку інфраструктури ринку,
 - поліпшення використання природних і трудових ресурсів,
 - прискорення соціально-економічного розвитку України.

Відповідно до закону існують такі типи ВЕЗ: 1) безмитні торгові зони (порти, склади, транзитні зони, митні зони на підприємствах); 2) експортні виробничі зони (промислові, туристсько-рекреаційні); 3) імпорتنі виробничі зони, зони із заміщенням порту; 4) банківські і страхові безмитні зони; 5) зони технологічного розвитку (технопарки, технополіси); 6) комплексні зони².

Прикладами класичних невдач на етапах планування і розробки проекту (при організації ВЕЗ) є:

- невдалий вибір місця для зони (наприклад, слабо розвинутий регіон з поганими дорогами та авіаційним сполученням);
- недостатня увага до базової інфраструктури, наприклад, телекомунікації та забезпечення електроенергією;
- слабкі організаційні зв'язки між керівництвом зони та різними державними органами (Міністерством фінансів, Митним управлінням тощо), підтримка яких необхідна для розвитку зони³.

¹ Матвієнко А. Вільні економічні зони як фактор забезпечення економічного зростання країн, що розвиваються. Економічний аналіз. 2012 рік. Випуск 10. Частина 4. С.249-252

² Трігуб С.О. Особливості вільних (спеціальних) економічних зон та їх впливна стимулювання діяльності підприємств. *Академічний огляд*. 2010. No 1 (32). С. 120-126

³ Трігуб С.О. Особливості вільних (спеціальних) економічних зон та їх впливна стимулювання діяльності підприємств. *Академічний огляд*. 2010. No 1 (32). С. 120-126

Серед проблем функціонування ВЕЗ варто виділити законодавче регулювання податкових пільг. Сумлінні суб'єкти економічних зон стикаються з проблемами оподаткування, що пов'язані з нечіткістю та суб'єктивним визначенням отримувачів податкових пільг зі сторони податкових органів. Несумлінні використовують переваги оподаткування для ухилення від оподаткування.

Крім прихильників створення ВЕЗ, існують і скептики, які зазначають, що ВЕЗ ніколи не розвиваються згідно з початковим планом їх створення, а економічні та соціальні переваги зон, які звичайно слугують виправданням для їх створення, у більшості випадків не відповідають початковим розрахункам¹.

Попри такі проблеми варто відмітити і переваги офшорів, такі як: використання в якості компаній-посередників при виведенні коштів для податкової оптимізації, швидке і вільне розпорядження валютними коштами без контролю «вітчизняних» наглядових органів, захист розміщених в Україні активів і укладених контрактів міжнародним правом, конфіденційність інформації про справжні власників, структурування бізнесу тощо².

¹ Трігуб С.О. Особливості вільних (спеціальних) економічних зон та їх впливна стимулювання діяльності підприємств. *Академічний огляд*. 2010. No 1 (32). С. 120-126

² Перелік офшорних зон. Сайт You Control. URL: <https://youcontrol.com.ua/offshore/>

Грицан Ольга Анатоліївна

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права ННЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника».

КОНСТИТУЦІЙНЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК ПЕРЕДУМОВА ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Останній місяць, не зважаючи на дію карантинних обмежень, став надзвичайно плідним у плані розробки нормативно-правової бази децентралізації публічної влади в Україні, а також прийняття відповідних управлінських рішень. Так, 12 червня Кабінет Міністрів України схвалив та відправив на розгляд парламенту проекти постанов Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» і «Про утворення та ліквідацію районів у Автономній Республіці Крим», якими передбачається створення 119 нових районів в областях та 10 - в АР Крим. Цього ж дня уряд прийняв 24 розпорядження, якими визначив адміністративні центри та затвердив території громад по кожній області, таким чином на урядовому рівні утвердивши новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня (зазначеним повноваженням уряд володіє згідно п.7-1 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Окрім цього, 17 червня Верховна Рада України прийняла у другому читанні законопроект № 2280, який врегульовує питання планування розвитку громад, складання містобудівної документації, спрощення зміни цільового призначення земель.

Така активність зумовлена, передусім, наявністю політичної волі до проведення у жовтні цього року місцевих виборів вже до оновленої системи органів місцевого самоврядування. Адже, як запевняють окремі фахівці з державного управління, формування традиційних, «старих» місцевих рад може загальмувати децентралізаційні процеси ще на 5 років.

9 червня 2020 р. в парламенті зареєстровано проект закону, метою якого є врегулювання бюджетних правовідносин у оновленій системі місцевого самоврядування «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи» № 3614. Така назва є дещо спірною, оскільки інший проект закону – «Про засади адміністративно-територіального устрою України» № 2804, було відкликано в березні цього року. Відтак, про завершення адміністративно-територіальної реформи говорити поки-що зарано. Разом з тим, законопроект видається прогресивним, і вносить ряд позитивних змін у правове регулювання бюджетних правовідносин.

Ключовою новелою згаданого законопроекту є положення про повне розмежування доходів і видатків бюджетів районів та громад. Районні бюджети пропонується виключити із системи горизонтального вирівнювання. Тобто районні бюджети не отримуватимуть базову дотацію і не будуть на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом.

Формування районних бюджетів здійснюватиметься за рахунок:

- 1) власних доходів (податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є райрада; орендна плата за користування майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є райради; та ін.);
- 2) дотацій та субвенцій, які можуть спрямовуватися з інших бюджетів.

Бюджети усіх новостворених громад будуть на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом. Серед їх основних надходжень стануть: податок на доходи фізичних осіб – 60 %; місцеві податки і збори; акцизний податок; доходи від використання комунального майна; плата за надання адміністративних послуг; трансферти (дотації, субвенції) тощо. Таким чином, будуть створені рівні умови у бюджетному забезпеченні сільських, селищних, міських територіальних громад органи влади районного рівня не матимуть на них жодного адміністративного чи фінансового впливу.

Разом з тим, завдання щодо вдосконалення ключової бюджетної термінології законопроект не виконує. Так, зокрема, пропонується внести зміни до Бюджетного кодексу, якими уніфікувати визначення терміну «бюджети місцевого самоврядування».

На сьогодні відповідно до ст.2 БК України бюджети місцевого самоврядування визначаються як бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад. При цьому бюджети об'єднаних територіальних громад – це бюджети об'єднаних територіальних громад, створених згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, а також бюджети об'єднаних територіальних громад, визнаних Кабінетом Міністрів України спроможними в порядку, встановленому законом.

У проекті закону бюджети місцевого самоврядування пропонується визначати як бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст (у тому числі районів у містах) та їх об'єднань. Чинне визначення бюджетів об'єднаних територіальних громад пропонується виключити. Однак такий підхід повністю позбавлений логіки, оскільки самостійних бюджетів сіл, селищ і міст після завершення децентралізації більше не буде. Натомість, на базовому рівні залишаться лише бюджети громад.

Зауваження викликають також запропоновані зміни до структури бюджетної системи. Відповідно до чинної ст.5 БК України, бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад. Проектом закону частину 3 статті 5 пропонується викласти у такій редакції: «Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст (у тому числі районів у містах) та їх об'єднань». Зауваження щодо помилковості виокремлення в якості самостійних бюджетів сіл, селищ і міст є справедливим і щодо останньої пропозиції. Однак, варто звернути

увагу також на той момент, що в ході децентралізаційних змін різниця між поняттям «місцеві бюджети» та «бюджети місцевого самоврядування» фактично буде стерта. Тому в цьому випадку більш доцільно говорити про принципово нову побудову бюджетної системи: державний бюджет – бюджети місцевого самоврядування.

Причиною зазначених проблем є загальний термінологічний хаос, властивий чинному законодавству про децентралізацію. Терміни «грумада», «територіальна грумада», «об'єднана територіальна грумада» в одних нормативних актах використовуються як синоніми, в інших – несуть різне смислове навантаження. Сільські, селищні і міські ради, які десятиліттями представляли інтереси територіальних громад відповідних населених пунктів, кардинально різняться від рад об'єднаних територіальних громад, що створюються та діють за новим законодавством. Однак використання однакових термінів для різних явищ ще більше ускладнює розуміння процесів децентралізації. Сказане свідчить, що без конституційного закріплення оновленого адміністративно-територіального устрою і системи місцевого самоврядування подальші реформи, в тому числі – у фінансовій сфері, зайдуть у глухий кут. Адже навіть легітимне використання терміну «грумада» для позначення адміністративно-територіальної одиниці неможливе без внесення відповідних змін до Конституції України.

В процесі реформи публічного управління в Україні був запланований перехід на трирівневий адміністративно-територіальний устрій. Так, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. визначено, що адміністративно-територіальний устрій повинен складатися з трьох рівнів: 1) базового (адміністративно-територіальні одиниці – грумади); 2) районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони); 3) регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, мм. Київ і Севастополь).

Зазначена система адміністративно-територіального устрою була відтворена у Проекті Закону про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади № 2217а від 1 липня 2015 р. Так,

пропонувалося, зокрема, чч. 1- 4 ст. 133 Конституції України викласти в наступній редакції: «Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони. Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України. Декілька громад становлять район. Автономна Республіка Крим та області є регіонами України» (проект закону відкликано).

Проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13 грудня 2019 р. містив кардинально інші пропозиції з цього питання. Ч.1 ст. 133 Конституції України пропонувалося викласти вже у такій редакції: «Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, округи, області, Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь». Таке формулювання зазнало чимало критики зі сторони представників теорії та практики державного управління, проект закону невдовзі також був відкликаний.

Впродовж кількох тижнів Комісія з питань правової реформи повинна завершити роботу над новим текстом проекту Закону щодо змін до Конституції України, які покликані закріпити реформовану систему місцевого самоврядування та територіальної організації влади і децентралізацію владних повноважень. Доцільним вбачається на рівні Основного закону закріпити наступні рівні адміністративно-територіального устрою України: громади (міські, сільські та селищні) – райони – регіони. Така система передбачатиме і відповідну систему представницьких органів місцевого самоврядування: ради громад – ради районів – ради регіонів. Відповідно повинна бути побудована і бюджетна система: державний бюджет – бюджети місцевого самоврядування: бюджети регіонів, бюджети районів, бюджети громад, із внесенням відповідних змін до бюджетного законодавства.

Федорончук Андрій Володимирович

кандидат юридичних наук, викладач кафедри конституційного,
міжнародного та адміністративного права ННЮІ ДВНЗ
«Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника»

ДЖЕРЕЛА ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Реформа децентралізації дозволила суттєво наростити доходну частину місцевих бюджетів. «Зарубіжний досвід свідчить, що проблеми територіальних громад можуть ефективно вирішуватись тільки на місцевому рівні. Держава ніколи не дійде до проблем конкретного села, міста, вулиці. Сильне місцеве самоврядування базується на розвинутому громадянському суспільстві й демократії, несумісній з тоталітарним режимом, що унеможлиблює узурпацію влади. Пріоритетами запроваджених у державі змін визначено розширення прав органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень та надання їм повної бюджетної самостійності щодо наповнення своїх бюджетів та здійснення видаткових повноважень – реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Повноваження, фінансові ресурси і контроль – це три кити, на яких будується ефективна модель місцевого самоврядування, за якої територіальні громади максимально мобілізують власні внутрішні резерви»¹.

Доходи бюджету є основною фінансово-економічною категорією бюджетного процесу, яка характеризує вилучену й розподілену частину валового внутрішнього продукту країни.

У ст. 2 Бюджетного кодексу України визначено, що доходи бюджету – це податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством

¹ Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. / [Н. В. Васильєва, Н. М. Гринчук, Т. М. Дерун, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] К., 2017. С. 5.

України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ)¹.

Згідно зі ст. 9 БКУ за джерелами надходження доходи бюджету класифікуються за такими розділами:

- 1) податкові надходження;
- 2) неподаткові надходження;
- 3) доходи від операцій з капіталом;
- 4) трансферти².

Класифікація доходів бюджету означає їх групування відповідно до джерел формування, визначених законодавчими актами, і призначена для чіткого розмежування доходів бюджетів різних рівнів за об'єктивними характерними ознаками з детальним розподілом.

Податкові надходження посідають провідне місце серед різних методів мобілізації бюджетних ресурсів та інструментів державного регулювання економіки, вони є найбільш адекватним і об'єктивним відображенням стану національної економіки (економічного зростання або спаду).

Податкові надходження – встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі) (ст. 9 БКУ)³.

Податкові надходження одержуються за рахунок прямих або непрямих податків. Прямі податки стягуються безпосередньо з доходу або майна платника (податок на прибуток, податок з доходів фізичних осіб, податок на майно, зокрема – землю) та сплачуються фізичними й юридичними особами. Непрямими, опосередкованими податками, обкладаються товари та послуги (ПДВ, податок на операції з нерухомим майном, цінними паперами); ці податки включаються частково або повністю в ціну товару і послуги, а отже, сплачуються покупцем, який опосередковано і оподатковується.

¹ Бюджетний кодекс України. URL: <http://www.rada.gov.ua>

² Бюджетний кодекс України. URL: <http://www.rada.gov.ua>

³ Бюджетний кодекс України. URL: <http://www.rada.gov.ua>

Відповідно до Законів України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»¹ виділимо основні види податків і зборів, які формують дохідну частину місцевих бюджетів.

1. Податок на доходи фізичних осіб. Так, на території міст обласного значення, районів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, розмежування даного податку відбувається наступним чином: до Державного бюджету – 25%; до обласних бюджетів – 15%; до бюджетів міст обласного значення, районів, об'єднаних громад – 60%.

2. Державне мито (100% до місцевих бюджетів).

3. Податок на прибуток підприємств приватного сектору економіки (10% – до обласних бюджетів).

4. Екологічний податок (до обласних бюджетів – 30%, до бюджетів міст обласного значення та районів – 25%).

5. Акцизний податок (ставка 5%) з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти). Зарахування коштів до місцевих бюджетів здійснюється за місцем розміщення об'єктів, в яких провадиться діяльність, що підлягає оподаткуванню.

6. Збори за спеціальне використання природних ресурсів.

7. Місцеві податки і збори, тощо².

Запровадження нового механізму бюджетного регулювання змінило систему тотального збалансування всіх місцевих бюджетів на горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. Значна сума бюджетних коштів залишається в повному розпорядженні місцевих органів влади.

¹ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <http://www.rada.gov.ua>.

² Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <http://www.rada.gov.ua>.

Неподаткові надходження є важливим джерелом доходів бюджетів різних рівнів, у тому числі і місцевих бюджетів. Проте їх обсяг значно менший від обсягу податкових надходжень.

Неподаткові надходження – доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності, інші неподаткові надходження (ст. 9 БКУ) ¹.

Доходи від операцій з капіталом – надходження від продажу основного капіталу, від реалізації державних запасів товарів, землі і матеріальних активів.

До надходжень від продажу основного капіталу відносяться надходження коштів від реалізації безхазяйного майна, майна, що за правом спадкоємства перейшло у власність держави або територіальної громади, та скарбів, знахідок, а також валютні цінності і грошові кошти, власники яких невідомі, надходження коштів від Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, а також надходження від відчуження майна, яке належить АР Крим, і майна, що перебуває в комунальній власності.

Трансферти – кошти, одержані від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

На сьогодні постійне прагнення до самостійності місцевих бюджетів, до подальшого розвитку та зміцнення місцевого самоврядування вимагає більшої фінансової незалежності та життєздатності органів місцевої влади. У зв'язку з цим постає питання пошуку нових інструментів та методів збільшення доходів місцевих бюджетів ².

Реформа фінансової децентралізації стимулює територіальні громади ефективніше наповнювати свої кошториси, переходити на самозабезпечення й ощадно планувати свої видатки. Місцева влада

¹ Бюджетний кодекс України. URL: <http://www.rada.gov.ua>

² Набатова Ю.О., Ус Т.В. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів // Ефективна економіка. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100>

самостійно вирішує, на які потреби витратити бюджетні кошти, що особливо важливо для розвитку об'єднаних територіальних громад.

Основними проблемами у формуванні доходів місцевих бюджетів залишаються:

- незначна частка надходжень від місцевих податків і зборів;
- переважання міжбюджетних трансфертів в структурі доходів місцевих бюджетів;
- недосконалість системи короткострокового планування доходів місцевих бюджетів та не реалістичність плану доходів.

В Україні основними джерелами наповнення дохідної бази місцевих бюджетів є закріплені доходи та офіційні трансферти, тому місцевим органам влади необхідно впливати на розвиток бази надходжень закріплених доходів і збільшення чистки власних доходів. Зокрема, необхідно забезпечувати:

- підтримку підприємств, що створюють нові робочі місця й збільшують фонд оплати праці;
- збільшення можливості впливу органів місцевого самоврядування на наповнюваність місцевих бюджетів;
- застосування режиму жорсткої економії бюджетних коштів;
- сприяння розвитку малого й середнього бізнесу;
- збільшення доходів від місцевого господарства, забезпечення прибутковості комунальних підприємств;
- посилення зв'язку між соціально-економічним і бюджетним плануванням адміністративно-територіальних одиниць;
- диференціювання ставок ПДФО в залежності від суми заробітних плат;
- удосконалення системи розподілу міжбюджетних трансфертів та реформування місцевих податків і зборів.

Винник Йорданна

студентка Пр-11 навчально-наукового юридичного інституту ДВНЗ
«Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника»,
голова Івано-Франківського осередку Ліги студентів АПУ
Науковий керівник: *Албу А. А.*

ПОДАТКОВІ НАДХОДЖЕННЯ ДО МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ ЯК СПОСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Питання податкових надходжень до місцевого бюджету є досить актуальним, адже в період децентралізації, який почався в нашій країні в 2014 році, Бюджетний та Податковий кодекси України зазнали деяких змін. В таких умовах дослідження проблематики податкової системи є ефективним способом реалізації реформи децентралізації.

Для початку необхідно, дати загальне визначення терміну «децентралізація» та охарактеризувати етапи її становлення в нашій країні. Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися у 2014 році. Отже, перший етап реформи децентралізації відбувся того ж року¹.

У квітні 2014 року Уряд схвалив основний концептуальний документ - Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі. Для реалізації

¹ «Децентралізація дає можливості». URL: <https://decentralization.gov.ua/about>

положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформувавши пакет нового законодавства. Проте політичні обставини не дозволили Верховній Раді України прийняти подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації¹. Тому Уряд з 2014 року розпочав реформу в межах чинної Конституції. За цей час вже сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи, а саме:

1. Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація: місцеві бюджети за останні роки зросли на 165,4 млрд грн: з 68,6 млрд в 2014 до 234 млрд грн в 2018 році.

2. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. З 2015 по 2018 роки в Україні створено 878 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими.

Другий етап децентралізації охоплює 2019-2021 роки. Впродовж цього періоду повинне відбутись внесення змін до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення².

Необхідно також прийняти ряд важливих законів таких, як:

- 1) Про засади адміністративно-територіального устрою України;
- 2) Про внесення змін до закону «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- 3) Про службу в органах місцевого самоврядування;
- 4) Про місцевий референдум;
- 5) Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

Нині, в умовах реформування бюджетного та податкового законодавства, проблема формування доходів місцевих бюджетів

¹ «Децентралізація дає можливості». URL: <https://decentralization.gov.ua/about>

² «Децентралізація дає можливості». URL: <https://decentralization.gov.ua/about>

набуває особливого значення. Фінансова стабільність регіонів України може бути досягнута лише за умови проведення ефективної бюджетної політики органами місцевого самоврядування та відповідної фінансової спроможності регіонів. Тому не втрачають актуальності питання формування фінансової бази органів місцевого самоврядування, що дало б змогу виконувати покладені на них завдання в повному обсязі та належним чином ¹.

Сучасний стан бюджетної системи гостро потребує проведення реформ, спрямованих на формування нових, прогресивних відносин в управлінні бюджетними ресурсами, реалізації бюджетної політики в напрямі зміцнення фінансової основи самоврядування територіальних громад і держави.

Першим важливим кроком до реформування бюджетної системи відповідно до стандартів законодавства Європейського Союзу стало прийняття Бюджетного кодексу України, в якому було удосконалено систему розмежування доходів і видатків, закріплено багатоканальну систему формування місцевих бюджетів, на основі якої кожен рівень бюджетної системи має власні та закріплені доходи або доходи, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів та доходи, що не враховуються при визначенні їх обсягу.

Однак і надалі гостро постає проблема нестачі фінансових ресурсів для забезпечення належного функціонування територіальних громад. На наш погляд, було б ефективніше залучати значно більше податкових надходжень з загальнодержавних податків до місцевого бюджету. Це дало б змогу покращити ситуацію в кожній області.

Однією із характерних рис бюджетного процесу в державах ЄС є широке громадське ознайомлення і схвалення проекту місцевого бюджету ще на стадії його опрацювання. Для прикладу, у Німеччині застереження і побажання громадськості, подані у встановлені терміни, беруть до уваги на відкритому засіданні (сесії) органу самоврядування; ухвала про місцевий бюджет обов'язково підлягає

¹ 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. С.148.

оприлюдненню, а також експертній оцінці контрольного огляду на предмет законності; повноваження щодо виконання бюджетів покладено на виконавчі органи місцевого самоврядування¹. Проте фінансове законодавство в кожній країні зазвичай передбачає властиві для неї етапи виконання бюджетів.

У Німеччині повноваження органів місцевого самоврядування щодо здійснення касового виконання бюджетів обумовлені відповідними розпорядженнями земель. До касових операцій належать: одержання доходів і здійснення видатків; управління грошовими коштами; зберігання цінних паперів, інших цінностей; облік; виконавче провадження; застосування, пролонгація фінансових санкцій.

Структура видатків у Німеччині є різноманітною залежно від кількості мешканців, інфраструктури, величини території, а також типу громади: сільської або міської. Це пояснює необхідність забезпечення обсягу фінансових ресурсів, який є необхідним для виконання відповідних завдань місцевих органів. Крім цього, саме делегування повноважень повинно супроводжуватися прийняттям рішення про виділення на це необхідного обсягу фінансових ресурсів².

Таким чином, процеси децентралізації влади є результатом відображення громадівської теорії муніципалітету, а також одним з стратегічних напрямків розвитку місцевих органів державної влади. Тенденції щодо децентралізації влади мають безпосереднє відображення на фінансово-економічних аспектах взаємодії муніципальних, державних суб'єктів, а також громадян.

Відмітимо також, що в результаті проведення реформи децентралізації, має місце не тільки перенаправлення потоків руху бюджетних коштів, асигнувань місцевих бюджетів, але й підвищення ефективності менеджменту місцевих податків, наповнення бюджетів місцевого рівня. Крім цього, результатом децентралізації є

¹ Наукова стаття «Процес децентралізації: Німецький досвід в українських реаліях» / [Колодій О.М.] 2018. С.131.

² Наукова стаття «Процес децентралізації: Німецький досвід в українських реаліях» / [Колодій О.М.] 2018. С.132.

стимулювання платників податків шляхом надання додаткових пільг; можливість більш ефективного управління земельними та іншими ресурсами, що відкриває нові шляхи до наповнення бюджетів. Також уваги заслуговує той факт, що укрупнення бюджетів ОТГ дозволяє реалізовувати більш масштабні та крупні проекти покращення тих чи інших аспектів життя громад.

Маючи в основі досвід становлення і розвитку процесів децентралізації Німеччини, порівнюючи їх з аналогічними процесами в Україні, можна сказати, що реформа децентралізації рухається в правильному напрямку, є результатом не простого копіювання з інших правових систем, а процес імплементації носить структурований характер з врахуванням особливостей національної правової системи.

Diana Burshtynska

Vasyl Stefanyk Precarpathian National University, Educational and Scientific Law Institute, 1 year.

Scientific adviser: Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional, Administrative and International Law of the Educational and Scientific Law Institute of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University **Knysh V. V.**

THE MATERIAL BASIS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS

Local self-government is the right of the territorial community – residents of a village or voluntary association of residents of several villages, towns and cities into a rural community – to independently solve local issues within the framework of the Constitution and laws of Ukraine. It is carried out by the territorial community both directly and through local governments (rural, township, city councils and their executive committees).

Over the years of independence, the concept of local authorities has changed several times. In March 1992, the Law «About Local Councils of People's Deputies, Local and Regional Self-Government» was adopted, according to which the activity of the Soviets was limited to the exercise of local self-government functions, and executive functions were transferred to representatives of the President of Ukraine in regions and districts. The reform of local authorities was stopped on February 3, 1994, when the Supreme Council adopted the Law «About the Formation of Local Authorities and Self-Government» and returned the local authority to the Soviets and their executive committees.

After the adoption of the Constitution of Ukraine, executive power in the regions and districts was transferred to local state administrations, which are accountable and controlled by executive bodies of the highest level. The powers of local state administrations are determined by the Constitution of Ukraine (Article 119) and the Law of Ukraine «About Local State Administrations» dated April 9, 1999. According to this Law,

heads of local state administrations are appointed and dismissed by the President of Ukraine upon the proposal of the Cabinet of Ministers of Ukraine. They are responsible to the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine, accountable to and under the control of executive authorities of the highest level. In particular, this is manifested in the fact that decisions of heads of local state administrations that contradict the Constitution and legislation of Ukraine can be reversed by the President of Ukraine or the chairman of the local state administration at the highest level. The composition of local state administrations is formed by their heads. Local government administrations are also accountable and controlled by top-level executive authorities.

In the relevant territory, local state administrations ensure the implementation of the provisions of the Constitution and legislation of Ukraine; law and order, respect for the rights and freedoms of citizens; implementation of state and regional programs of socio-economic and cultural development, environmental protection programs, programs of national and cultural development of indigenous peoples and national minorities; preparation and implementation of relevant regional and district budgets; availability of a report on the implementation of relevant budgets and programs; interaction with local authorities; implementation of other powers granted by the state, as well as delegated by the respective councils.

As defined by the Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine», local self-government is the right guaranteed by the state and the real ability of the territorial community – residents of a village or voluntary association of residents of several villages, towns, cities – independently or under the responsibility of local authorities and officials local governments to solve issues of local importance within the framework of the Constitution and laws of Ukraine. Citizens of Ukraine exercise their right to participate in local self-government by belonging to the respective territorial communities.

The exhibition presents literature, which highlights the main issues of the organization and functioning of local government in Ukraine. The legal, material and financial foundations of local self-government are

analyzed; a historical review of the theory and practice of local self-government is presented.

The main problems of the administrative-territorial structure of the country, which necessitate the reform of local self-government, include:

1) Too many administrative-territorial units of both the base and district levels. From this, the effectiveness of territorial management is significantly reduced. Most cities, villages and towns do not have sufficient solid economic potential for their development. And this does not correspond to European trends, according to which administrative territorial entities must have sufficient institutional, personnel and financial and economic potential to ensure socio-economic development and the level of provision of public services to the population;

2) The degradation of settlement in villages and the high rate of depopulation in small rural councils. Since 1991, in Ukraine, the rural population has declined by 2,500,000. People, and the number of rural settlements decreased by 348 units. And at the same time, the number of village councils increased by 1067 units. Half of the territorial communities have a population of less than 3 thousand. People, in 4.8 thousand. Communities (this is 40% of the total. Number) live less than 1 thousand. People, and in more than 1.1 thousand. Or 9.4% of rural communities live (less than 500 people). Most have not yet created the executive bodies of village councils, and there are also no budgetary institutions and utilities. Therefore, the ability of local governments to fully realize their functions is limited in such communities. And as a result, in villages, cities and towns with a small population there is an inefficient expenditure of resources to ensure the functioning of self-government bodies;

3) Often the status of administrative-territorial units does not correspond to their resource, personnel and organizational potential. Most rural communities are subsidized, and public services are either not available at all or are provided at a low level. Subsidies of 5.4 thousand. Local government budgets account for more than 70%, and 483 territorial communities are 90% supported by the state budget. And only 5% of rural communities can be considered self-sufficient, that is, those that are

capable of ensuring the gradual socio-economic development of their own community;

4) A hierarchically disordered and complex structure of the administrative-territorial structure. These are other units of the same level as part of the administrative-territorial units, the discontinuity of the territory, the presence of 5 enclaves and exclaves; remoteness and uneven accessibility to the administrative centre of certain administrative-territorial units;

5) The legal status of the administrative-territorial units is not regulated by law: there is no single system and procedure for classifying settlements as urban and rural towns; there are no clear criteria for the formation of districts and districts in cities, and such administrative-territorial units as the village council, urban-type settlement, town and city council are a relic of the past;

6) In many cases there are no clearly defined boundaries of administrative-territorial units or the establishment of part of the borders without taking into account local geographical and other factors, the lack of cartographic materials.

The state should give up total control over society. It can intervene in private initiative and the sphere of private life only if it is really necessary to ensure the interests of society. But this need must be regulated. To achieve this goal, it is necessary to increase the level of transparency in the activities and publicity of local authorities and the executive branch, and the responsibility of officials of these bodies.

For all the years of the formation of Ukrainian local self-government, scientists and practitioners have called it two main problems: the vagueness of the formation of powers and the lack of sufficient funding. Today, the constitutional foundations of local self-government have been laid in Ukraine, the European Charter of Local Self-Government has been ratified, and a number of basic legal acts have been adopted, creating the legal and financial bases for its activities. According to the current Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine» local self-government is a state-guaranteed right and real ability of the territorial community – villagers or voluntary association in the rural community of several villages, towns, cities – independently or under the responsibility

of local governments to resolve issues of local significance within the Constitution and laws of Ukraine. In this case, according to the law, local governments are legal entities and are endowed with their own powers, within which they act independently and are responsible for their activities in accordance with the law.

Olesya Gnatkivska

Vasyl Stefanyk Precarpathian National University, Educational and
Scientific Law Institute, 1 year

Scientific adviser: Doctor of Law, Professor of the Department of
Constitutional, Administrative and International Law of the Educational
and Scientific Law Institute of Vasyl Stefanyk Precarpathian National
University **Knysh V. V.**

THE FINANCIAL BASIS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

One of the main foundations of every democratic state is local self-government, the functioning of which is carried out on the basis of independence and financial independence. The implementation of real power functions by local governments depends on financial capabilities. Independence will always be only formal if financial dependence remains.

The financial independence of local self-government can be considered as an opportunity to independently resolve issues of integrated financial support for the economic and social development of a given territory, which are within the competence of the corresponding level of local government.

The legitimacy of local self-government in Ukraine is confirmed by the Constitution and the Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine», a system and guarantees of local self-government, the basics of organization and activities, the legal status and responsibility of local government bodies and officials are defined.

Among all the principles of functioning of local self-government defined by this law, the principle of legal, organizational and material-financial independence of local self-government, which it is vested with within the powers defined by law, is of particular importance. Legal and organizational independence is expressed in the provision of local authorities with certain authority, within which they act independently, make appropriate legal decisions, and are also responsible for the exercise of these powers.

The basis of legal and organizational independence of local governments is the material and financial basis, which includes:

1) Movable and immovable property, which is in communal ownership;

2) Revenues of local budgets;

3) Off-budget funds (including currency)

4) Other means;

5) Land and other natural resources in communal ownership;

6) Objects of common property of territorial communities under the control of district and regional councils.

The Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine» legitimizes the financial independence of local self-government. This includes:

1) Independence of development, consideration, approval and execution of local budgets; amending local budgets;

2) The establishment of local taxes and fees and the size of their rates to the extent determined by law;

3) The provision of benefits on local taxes and fees;

4) Issue of local loans, lotteries and other securities;

5) Obtaining loans from other local budgets and other sources;

6) Transfers of funds from the corresponding local budget to other local budgets;

7) The placement of funds owned by local authorities in banks, interest, their transfer to the income of local budgets;

8) The formation of extra budgetary trust (including currency) funds;

9) Disposal of communal property;

10) The establishment, in the manner and within the limits defined by law, of tariffs for services provided by enterprises and organizations of communal property;

11) The right to establish commercial banks and other financial and credit institutions.

Today, the decisive importance for ensuring the material and financial basis of local self-government is mainly the revenues of local budgets.

Considering the above provisions, the state provides financial support to local self-government participates in the formation of local budget revenues, controls the legal, appropriate, economical, efficient spending of funds and their proper accounting. An important norm of this law is that the state guarantees local governments a revenue base sufficient to provide the population with services at the level of minimum social needs. In the event that revenues from national taxes and fees assigned to local budgets exceed the minimum amount of the local budget, the state withdraws the surplus from this budget to the state.

Thus, the main components of the independence of local budgets in the current legislation are:

- 1) Non-inclusion of local budgets in the state and other budgets;
- 2) The availability of own and fixed sources of revenue for local budgets;
- 3) The right to independently determine the direction of use of budget funds;
- 4) The right to independent use of free budget funds, as well as legislative restrictions on the possibility of withdrawal;
- 5) Compensation by the state of additional costs of local authorities arising as a result of decisions shall be taken by public authorities.

The Basic Law contains an indication that the state takes part in the formation of revenues of budgets of local self-government financially supports local self-government. The costs of local governments arising from decisions of state authorities are compensated by the state. On the one hand, such a situation is probably a guarantee, etc., that local government has a certain degree of protection from state interference in purely local affairs. If such an intervention has occurred and entailed certain expenses from the local budget, then they are guaranteed to be compensated by the state. On the other hand, this guarantee remains declared.

Depending on the territorial localization, it is advisable to distinguish among the revenues of local budgets:

- 1) Income received in the territory of this budget;
- 2) Income received in other territories, with the help of redistribution, was directed to a specific local budget (subsidies, subventions).

In turn, the revenues received on the territory of the local budget are divided into their own, fixed and regulatory.

Considering the fact that own revenues are decisive for local budgets, we will dwell on them in more detail. Depending on the method of obtaining their own income, they can be divided into:

- 1) Tax revenues (local taxes and fees);
- 2) Revenues from the provision of services by local authorities (cleaning the territory, garbage collection, parking, etc.);
- 3) Revenues from communal property (rent, granting the right to hunt, fishing, payment for trading places in the markets, part of the profit of communal enterprises, funds from privatization of communal property).

Neither in the legislative documents, nor in the economic literature there is a clear definition of the list of neither own, nor the fixed incomes of local budgets. According to the practice of budgeting, local revenues should be considered as own revenues generated by local governments. Thus, in Art. 62 of the Law of Ukraine «About local self-government in Ukraine» states that local budget revenues are formed from their own, defined by law sources and fixed in the manner prescribed by law national taxes, fees and other mandatory payments

Only revenues that simultaneously meet the following requirements can be considered own: they are territorially localized, directly dependent on the activities of local authorities, which fully control and use them at their discretion. In other words, own revenues can be considered revenues, the receipt of which is determined by the policy and activities of local governments.

In the current conditions, local budgets have become completely dependent on the central government, which determines the norms of deductions from regulatory taxes and the size of grants and subventions from the State Budget of Ukraine. The financial independence of local governments is limited not only by their almost complete dependence on national revenues, but also by the instability of budget regulation practices. Annual changes in the composition of local budget revenues, the mechanism of budget regulation, it is impossible for local authorities to implement not only a promising financial policy, but also normal operating conditions during the year.

Insufficient financial resources at the local level leads to the fact that local governments are trying to improve their financial situation by failing or at least late fulfilment of obligations to the state on taxes received by the State Budget of Ukraine, fees to the Pension Fund of Ukraine and other trust funds. Often local governments direct the efforts of local fiscal authorities to collect primarily those national taxes, fully received in local budgets, rather than those that go to the state. In general, local budget revenues are generated from two sources: own revenues and part of the state.

Analysis of the practice of formation and use of local budgets of Ukraine allows us to conclude that the independence of local budgets is only formal, not real.

Thus, the determining factors in justifying the policy of differentiation of revenues and expenditures between the budget systems should be the efficiency of spending, strengthening state control over the economic activities of business entities, establishing a relationship between budget expenditures and economic performance in the regions. It is necessary to reconsider the composition of local taxes and fees in order to strengthen their fiscal role, to refer to local separate national taxes and fees, which are now assigned to local budgets. The independence of local budgets, and hence the financial independence of local governments, must be supported by giving them the right to independently establish local taxes and fees.

Considering the independence of local budgets, we should also take into account modern general economic factors of socio-economic development of Ukraine, such as declining gross domestic product, lack of financial resources, inflation, underdevelopment of the stock market, instability of the legal framework and the like. Without solving these and many other complex problems of the transition period of Ukraine's economic development, it is impossible to talk about the financial independence of local self-government and building a democratic state.

СЕКЦІЯ 4. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Непийвода Людмила Іванівна

регіональний представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в Івано-Франківській області

ДОДЕРЖАННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ

На сьогодні в Україні продовжується впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Процес формування об'єднаних територіальних громад порушив проблему спроможності органів місцевого самоврядування забезпечити додержання, реалізацію і захист прав громадян. Тому одним із Стратегічних напрямів діяльності Уповноваженого є здійснення парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини в умовах децентралізації влади.

За результатами розгляду у 2019 році понад 47 тисяч звернень та здійснення більше 2 тисяч моніторингових візитів виявлено низку системних порушень в органах місцевого самоврядування щодо реалізації соціальних прав громадян, зокрема, недостатність/відсутність фінансування місцевих бюджетних програм щодо надання санаторно-курортного лікування окремим категоріям громадян; недостатність/відсутність фінансування для забезпечення пільгових категорій населення безкоштовним проїздом; здійснення не в повному обсязі визначених законодавством заходів щодо запобігання бездомності та виявленню бездомних; організації та надання соціальних послуг.

Протягом 2019 року та початку 2020 року спостерігалась тенденція до зростання боргів із заробітної плати, таким чином порушувалося право громадян на своєчасне отримання винагороди за працю.

Також порушуються права громадян на охорону здоров'я, особливо у сільській місцевості, внаслідок незабезпечення закладів охорони здоров'я медичними кадрами. При цьому потреби фінансування закладів охорони здоров'я значно перевищують обсяги медичної субвенції з державного бюджету.

В умовах децентралізації змінилися механізми фінансування у сфері освіти, згідно з якими професійно-технічна освіта на сьогодні отримує кошти з державного і місцевих бюджетів. За таких умов та у зв'язку із недостатнім фінансуванням галузі кількість закладів професійної освіти зменшилась.

Також виявлено низку системних проблем у забезпеченні права дітей на освіту. Серед основних – відсутність інклюзивної складової, недостатність місць у закладах дошкільної освіти, дискримінаційний підхід при наданні освітніх послуг, відвідування закладів освіти дітьми, у яких відсутні щеплення, питання організації харчування у закладах дошкільної освіти тощо.

Не вжито дієвих заходів щодо створення належних умов для навчання осіб з особливими освітніми потребами (осіб з інвалідністю).

На жаль, не стали пріоритетними питання забезпечення архітектурної доступності, розумного пристосування, універсального дизайну приміщень закладів освіти.

Непоодинокими є випадки, коли керівники закладів освіти відмовляють у забезпеченні спеціального дієтичного харчування для дітей через відсутність відповідного нормативного регулювання та коштів для реалізації такого харчування. Така ситуація у непоодиноких випадках навіть унеможлиблює відвідування ними закладів дошкільної та загальної середньої освіти.

Відтак, на місцевому рівні не здійснюється належна діяльність із соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, зокрема щодо забезпечення їх права на виховання у сім'ї,

надання статусу дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування, із захисту особистих, майнових і житлових прав дітей тощо.

Незважаючи на процес децентралізації, функції органу опіки та піклування надалі здійснюють районні державні адміністрації, що призводить до неузгодженостей дій, дублювання в роботі та затягування розгляду справ, які стосуються сімейних спорів, усиновлення тощо.

Реформа децентралізації влади загострила і проблему реалізації права громадян на культурні послуги та у зв'язку з низьким рівнем фінансових інвестицій органів місцевого самоврядування у розвиток культури.

Відсутність дієвих управлінських рішень призводить до того, що місцеві бюджети самостійно не спроможні утримувати заклади культури. Попри те, що Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено, що населення ОТГ необхідно забезпечити культурно-мистецькими послугами на рівні не нижчому, ніж ті, що надавалися до створення ОТГ, питання затвердження мінімальних стандартів забезпечення громадян культурними послугами та відповідальності органів влади за збереження і розвиток культурно-мистецьких закладів у регіонах є проблемними.

На шляху до сталого розвитку та європейської інтеграції в Україні відбуваються динамічні процеси економічного та соціального реформування. З огляду на проголошений Конституцією України принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність органи державної влади зобов'язані забезпечити можливості людини і громадянина реалізувати свої права у сфері власності, підприємництва, житлового забезпечення, безпечного довкілля та споживання, убезпечити людину від наслідків фінансово-економічної або політичної кризи.

За результатами діяльності Уповноваженого, виявлено систематичні порушення економічних прав громадян.

Встановлено випадки обмеження прав громадян у реалізації їх земельних прав органами місцевого самоврядування шляхом

визначення окремих умов набуття права власності на землю, що не передбачено чинним законодавством.

Також було виявлено низку системних порушень, які стосувались: періодичності проведення засідань – порушення органами місцевого самоврядування вимог законодавства щодо необхідності проведення сесій рад з питань відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності – не рідше одного разу на місяць; не прийняття рішення про надання дозволу чи про надання мотивованої відмови у наданні дозволу під час розгляду депутатами місцевих рад на сесіях міської ради проектів рішень про надання громадянам дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення у власність земельної ділянки радами (депутати місцевих рад замість того, щоб голосувати «за» або «проти»), утримуються від голосування); надання відмови у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення у власність земельної ділянки у зв'язку із наданням дозволу на цю саму земельну ділянку іншому громадянину або у зв'язку з наданням дозволу на іншу земельну ділянку цьому громадянину.

Порушуються права громадян на житло внаслідок не проведення реконструкції та капітального ремонту зношеного житлового фонду. Проблема зношеності житлового фонду, побудованого в середині минулого сторіччя, і фінансової неспроможності власників такого житла здійснити його капітальний ремонт набула системного характеру.

Також моніторинг Уповноваженого засвідчив, що дохідної частини місцевих бюджетів недостатньо для виконання поточних завдань щодо відшкодування збитків за пошкоджене або втрачене майно внаслідок стихійного лиха.

У цьому випадку органам місцевого самоврядування рекомендовано вжити заходів щодо обстеження типових груп будинків і скласти плани реновації житлового фонду.

Актуальною є проблема погіршення стану довкілля. Органи місцевого самоврядування та підприємства, які зобов'язані вживати заходів щодо поводження з відходами та забезпечення доступу

громадян до якісної питної води здійснюють такі заходи з численними порушеннями або не проводять взагалі.

Актуальним для України є питання поводження з відходами. Україна здійснює захоронення на сміттєзвалищах близько 94% відходів. Проблема загострюється внаслідок нераціонального використання та щорічного збільшення кількості відходів.

Під час проведених 45 моніторингових візитів та перевірок, в т.ч., і в Івано-Франківській області, виявлено системні порушення норм екологічного законодавства України, які мають негативний вплив на права громадян: населення не інформується про вплив відходів і місць чи об'єктів їх зберігання та видалення на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людини; відсутні схеми санітарного очищення населених пунктів; використання незареєстрованих полігонів твердих побутових відходів; не організовано роздільне збирання побутових відходів; не визначено на конкурсних засадах виконавця послуг з вивезення побутових відходів.

Необхідно зазначити, що екологічне законодавство покладає на органи місцевого самоврядування обов'язок забезпечувати збирання побутових відходів (зокрема роздільне). Отже, саме територіальні громади мають стати ініціаторами змін у цій сфері.

Внесені Уповноваженим з прав людини органам місцевого самоврядування пропозиції щодо усунення виявлених порушень не були належним чином виконані з посиланням на обмеженість фінансових ресурсів громад.

Крім того, на тлі загальнонаціональної боротьби з COVID-19, виникли нові прояви нетерпимості, дискримінації та відсутності толерантності в українському суспільстві, які викликані зокрема і необізнаністю громадян щодо прав і свобод інших людей та загальною низькою інформованістю населення про права і обов'язки.

Реалізація іншого пріоритетного стратегічного напрямку діяльності національної правозахисної інституції з прав людини у 2020 році, а саме масштабна, просвітницька робота, безумовно у співпраці з партнерами, має на меті підвищити правову інформованість населення України про права і свободи людини та

надати змогу запобігти проявам різних форм як дискримінації в суспільстві, так і порушенню прав і свобод людини¹.

Варто зазначити, що діяльність органів державної влади України всіх рівнів, органів місцевого самоврядування установ та організацій незалежно від форми власності має здійснюватися не лише за запитами суспільства, а насамперед з додержанням та повагою до прав і свобод людини і громадянина.

¹ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2019 рік, <http://www.ombudsman.gov.ua/>

Збирак Тетяна Вікторівна

кандидат юридичних наук, викладач кафедри конституційного,
міжнародного та адміністративного права ННЮІ
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника»

МЕДІАГРАМОТНІСТЬ ЯК НЕВІД'ЄМНА СКЛАДОВА ПРАВА НА СВОБОДУ СЛОВА

Грамотність в галузі медіа та інформації відіграє ключову роль у залученні всіх громадян, і особливо молоді, до активної участі в житті суспільства, сприяє саморозвитку, побудові толерантного громадянського суспільства.

Згідно з дослідженням «Ставлення населення до ЗМІ та споживання різних типів ЗМІ», яке провела київська соціологічна компанія InMind на замовлення МГО Internews на запитання «наскільки ви довіряєте новинам» щодо інтернет-ЗМІ «48% респондентів відповіли ствердно. З інтернет-ЗМІ новини отримують 54% 192 опитаних українців, із соціальних мереж – 45%». Оскільки майже половина українців використовує он-лайн ЗМІ для задоволення інформаційних потреб, надзвичайно важливо, на нашу думку, з'ясувати, чи присутня в українських он-лайн ЗМІ медіаосвітня складова, чи можна у всеукраїнських та регіональних електронних медіа знайти матеріали, присвячені тематиці медіа грамотності.

В українському суспільстві існує усвідомлення необхідності впровадження медіаграмотності та запит на медіаосвіту, при чому не лише шкільну/студентську, але й на більший загальний рівень. У 2018 р. Київський міжнародний інститут соціології на замовлення ГО «Телекритика» провів дослідження, яке мало на меті з'ясувати, як українці оцінюють вплив медіа та чи вважають за необхідне навчання медіаграмотності. На запитання «Чи вважаєте ви, що потрібно запровадити навчання з медіаграмотності?» 45 % громадян відповіли, що курс має бути запроваджений у школах, 40 % вважають, що він необхідний у вишах, 27,8 % відповіли, що потрібні широкі

просвітницькі кампанії з медіаграмотності для дорослих, а 12,1 % вважає, що навчання з медіаграмотності не потрібно. Особисто погодилися б узяти участь у навчальному курсі 22 % опитаних. Найбільше зацікавлені в таких курсах жителі заходу України – серед них 31 % узяти б участь, не більше 20 % виявили бажання взяти участь в інших регіонах. Серед них переважна більшість (56 %) віддають перевагу курсам в інтернеті.

Всеукраїнські друковані видання, у порівнянні з регіональними, частіше звертають увагу на повідомлення, пов'язані з медіа освітньою тематикою. Он-лайн видання звертають увагу на теми, що сприяють розвитку медіаграмотності аудиторії, а також ті, що сприятимуть розвитку он-лайн економіки як складової інформаційного суспільства. Регіональні он-лайн видання, на відміну від загальноукраїнських, менше звертаються до теми медіа- та інформаційної грамотності. Регіональні сайти концентруються здебільшого на темах електронного урядування, кібербезпеки та медіатворчості.

Під медіа- та інформаційною грамотністю ми пропонуємо розуміти сукупність знань, установок, умінь і навичок, які дозволяють отримувати доступ до інформації та знань, аналізувати, оцінювати, використовувати, створювати та поширювати їх з максимальною продуктивністю відповідно до законодавчих та етичних норм і з дотриманням прав людини.

Однією з останніх ініціатив уряду Швеції є підвищення рівня захисту населення від фейкової інформації. Згідно з дослідженнями фахівців Шведської цивільної агенції з надзвичайних ситуацій (Swedish Civil Contingencies Agency; MSB), підвищення обізнаності громадян щодо загрози іноземних операцій шляхом інформаційного впливу та збільшення потенціалу критичного мислення серед населення є найважливішими умовами забезпечення національної стійкості. При чому обов'язковою умовою цього процесу є впровадження медіаграмотності. Водночас у шведській моделі медіаграмотності одну з головних ролей відіграє соціально відповідальний медійний бізнес, який створює можливості для

молодого покоління засвоїти навички критичного сприйняття медійного контенту.

Як підсумок слід зазначити, що медіаосвіта та медіаграмотність є стратегічним інструментом протидії ворожим дезінформаційним кампаніям впливу. Це визнається як міжнародними документами, так і підходами західних держав до процесу побудови систем інформаційного захисту від деструктивних інформаційних впливів на власне населення.

У той час, як медіа освітні програми орієнтовані на школярів та студентів розвиваються ефективно та за відповідної допомоги державних структур, медіаграмотність окремих категорій громадян (передусім, літніх осіб) залишається складним питанням, що не має загально визнаного шляху вирішення.

Досвід Швеції у вирішенні цього питання акцентується на розвитку тематичних порталів із адаптованими для особливих цільових груп контентом.

В Україні, незважаючи на наявність суспільного запиту, державна політика багато в чому сконцентрована на впровадженні цілісної медіаосвіти у школах та, частково, ВНЗ. Водночас інші цільові аудиторія майже не охоплені відповідними програмами навчання.

Зінич Любомир Васильович

кандидат юридичних наук, викладач кафедри конституційного,
міжнародного та адміністративного права ННЮІ ДВНЗ
«Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника»

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УМОВАХ КАРАНТИННИХ ОБМЕЖЕНЬ

Як відомо, забезпечення доступу до публічної інформації є вагомим етапом на шляху відкритості влади, що дозволяє підвищувати ефективність її діяльності та вимоги до публічності, незважаючи на наявність ряду проблемних питань, що часто пов'язано, з одного боку, із недостатньою грамотністю населення, незнанням компетенції органів влади, з іншого – формальним підходом державних службовців до надання доступу до публічної інформації.

Введення карантину створило нові умови доступу до публічної інформації і пов'язані з цим певні обмеження. Основною перешкодою називають те, що розпорядники інформації працюють дистанційно та не мають доступу до первинних джерел інформації. Виникають питання щодо того чи не обмежується право громадян України на доступ до публічної інформації, та чи не приховується публічна інформація у зв'язку з карантинном.

Однією з найбільш відомих справ є запит про доступ до публічної інформації до Національного банку України, який відтермінував надання відповіді на інформаційний запит, пославшись на карантин. Запитувачу публічної інформації надійшла смс-відповідь від НБУ: «Ваше звернення/запит зареєстровано... буде розглянуто після завершення карантину, пов'язаного з COVID-19»¹.

¹ Нацбанк відхрестився від надання відповіді на запит. URL: <https://dostup.pravda.com.ua/news/publications/davaite-vzhe-pislia-karantynu-natsbank-vidkhrestyvsia-vid-nadannia-vidpovidi-na-zapyt>

30 березня до Верховної Ради внесли законопроект про «уточнення строків розгляду звернень громадян, запитів на публічну інформацію, адвокатських запитів в умовах дії карантину». Даним законопроектом передбачалося можливість відстрочки відповіді на запит до моменту завершення карантину, крім інформації про екологічний стан, здоров'я населення.

Водночас чинний Закон «Про доступ до публічної інформації»¹ вже містить механізм відстрочки розгляду інформаційного запиту, у зв'язку з непереборними обставинами. Введення ж пропонованого правила може призвести до зловживань і затримки у розгляді запитів навіть за відсутності реальних перешкод. Цей законопроект спричинив тривогу і занепокоєння в захисників інформаційних прав.

Крім того, суттєве обмеження права на доступ до інформації про COVID2019 зробить державу монополістом величезного обсягу суспільно значущої інформації. Держава буде вирішувати скільки, якої і кому надавати інформації на власний розсуд. Що їй заважатиме стати цензором, надавати, наприклад, неповну інформацію? Як це перевірити без повноцінного механізму запитів? Громадянському суспільству, медіа та іншим вартовим демократії тут і зараз, коли це важливо?

Можливість розпорядників відстрочити задоволення запиту на інформацію передбачена в статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (частина 6 та 7). Така підстава виникає у разі, якщо інформація не може бути надана у встановлені строки через дію обставин непереборної сили, до яких можна віднести і пандемію Covid 19.

Як підсумок, слід зазначити, що введення карантину в державі, наявність режиму надзвичайної ситуації, навіть введення режиму надзвичайного стану не відмінюють зазначені вище норми щодо публічної інформації, щодо переліку відомостей, які не можуть бути утаємничені. Обмеження доступу до публічної інформації на час карантину можливо

¹ Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13.01.2001 №2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

лише щодо деяких способів, наприклад шляхом безпосереднього ознайомлення з інформацією в приміщенні розпорядника, і має носити рекомендаційний, а не обов'язковий характер.

Щодо заходів, що необхідно вжити для доступу до публічної інформації в умовах карантину слід віднести розробку єдиного веб-порталу, що стосувався найбільш важливих питань життя суспільства. Зараз цю мету задекларувало Міністерство цифрової трансформації.

Нормативні й розпорядчі акти щодо заходів, пов'язаних із протидією поширенню COVID-19, мають оприлюднюватися на офіційному вебсайті розпорядника негайно, у повному обсязі, із зазначенням дати прийняття та номера. Так само мають бути невідкладно та в повному обсязі оприлюднені плани протиепідемічних заходів та контакти для отримання додаткової інформації. Важливо, щоб цю інформацію було легко знайти на вебсайті.

Албу Андрій Аркадійович

кандидат юридичних наук, викладач кафедри конституційного,
міжнародного та адміністративного права ННЮІ ДВНЗ
«Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника»

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УМОВАХ КАРАНТИННИХ ОБМЕЖЕНЬ В УКРАЇНІ

У статті 27 Конституції України зазначено, що кожна людини має невід’ємне право на життя. Право на життя – найголовніше з усього комплексу прав людини. Цінність людського життя не йде у жодне порівняння з іншими цінностями. Обов’язок держави – захистити життя людини. Для України питання основних прав та свобод людини і громадянина нині набуває надзвичайної актуальності. Виявлення з перших кроків самостійного державного будівництва бажання посісти гідне місце у світовому та європейському співтовариствах означає для України необхідність приведення свого законодавства у відповідність з міжнародними, а у географічному вимірі – європейськими стандартами прав людини. Світ охопила пандемія коронавірусу COVID-19. До такого рішення прийшла Всесвітня організація охорони здоров’я 11 березня 2020 року, а відчули українці вплив пандемії 17 березня 2020 року, коли влада активно почала запроваджувати заходи карантину, спрямовані на максимально можливу ізоляцію кожного.

Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України №211 від 11.03.2020 року «Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19» вирішено установити на усій території України карантин, заборонивши: відвідування закладів освіти її здобувачами; проведення всіх масових заходів у місцях великого скупчення осіб, крім заходів, необхідних для забезпечення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Також владою було прийнято низку рішень щодо обмеження роботи контрольних-пропускних пунктів та запроваджено нові підходи та

санкції щодо притягнення осіб до відповідальності за порушення карантинних заходів¹.

Аналізуючи такі особливі режими у державі як карантин або, надзвичайна ситуація, потрібно розуміти, що забезпечуються ці режими головним чином шляхом обмеження основних прав людини. Тому, в ці періоди як ніколи важлива оцінка дій держави з втручання у права людини: наскільки вони є обґрунтованими, необхідними, та чи дійсно вони переслідують саме мету захисту.

Відповідно до чинних нормативно правових актів, найбільшого втручання зазнають: обмеження права на повагу до приватного життя; обмеження права на свободу та особисту недоторканність – примусове поміщення громадян в обсервації; обмеження права громадян на свободу пересування: заборона для певних категорій переміщуватись через державний кордон та контрольно-пропускні пункти пропуску, скасування транспортного сполучення; обмеження права на свободу мирних зібрань – заборона збиратись більш ніж певна кількість осіб; обмеження права на освіту – заборона відвідувати навчальні заклади; обмеження права на свободу релігії – заборона проведення релігійних заходів; обмеження права доступу до медичної допомоги – тимчасове припинення проведення планових заходів з госпіталізації та планових операцій, крім термінових та невідкладних.

Обмежити свободу можна в надзвичайній ситуації, але для цього потрібна вагома причина. Цей основний принцип верховенства права відображено в Конвенції «Про захист прав людини та основоположних свобод» (далі – Конвенція), а саме в статті 8, 9, 10 і 11 припускають втручання в основні права там, де це є «необхідним у демократичному суспільстві для захисту здоров'я»².

Стаття 15 Конвенції також припускає відступ від деяких прав виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови,

¹ Постанови Кабінету Міністрів України «Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19» від 11.03.2020 року №211. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text>

² Конвенція «Про захист прав людини і основоположних свобод» від 17.07.1997 року №475/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом.

ЄСПЛ в своїх роз'ясненнях щодо застосування ст. 15 Конвенції вказував, що належна увага приділяється таким факторам, як: характер прав, що постраждали у зв'язку з відступом від зобов'язань, обставини, що призводять до виникнення надзвичайної ситуації, та її тривалість; чи було б звичайне законодавство достатнім, щоб впоратися із загрозою, що спричинена суспільною небезпекою; чи є заходи дійсною реакцією на надзвичайну ситуацію; чи були заходи використані з тією метою, для якої вони були санкціоновані; чи були передбачені гарантії проти зловживань.

Беручи до уваги численну практику ЄСПЛ, щодо втручання держави в права особи, Суд зазначає, що для того аби втручання було виправданим необхідна наявність 3 чинників:

1) *якісний закон* – національне законодавство повинне бути чітким, передбачуваним і належно доступним. Вимога ясності застосовується обсягу дискреційних повноважень, якими наділені державні органи. Національне право повинне розумно ясно визначати обсяг і спосіб реалізації відповідних повноважень, покладених на державні органи, аби гарантувати особам мінімальний рівень захисту, яким вони наділені у демократичному суспільстві відповідно до принципу верховенства права;

2) *законна виправдана мета* – це встановлення конкретних, вимірних, досяжних, реалістичних цілей на зміну та покращення ситуації в майбутньому;

3) *суспільна необхідність* – відповідність відношення балансів прав однієї людини з балансом прав всієї нації на здорове існування та безпечне середовище. Варто зазначити, що ЄСПЛ в першу чергу звертає увагу саме на наявність якісного закону, оскільки його відсутність автоматично свідчить про недотримання виправданої мети та суспільної необхідності ¹.

Загальновідомим та загальновизнаним є той факт, що зараження коронавірусом визнано пандемією, тобто несе загрозу та є суспільно

¹ Втручання в права людини під час пандемії. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/insh/vtruchannya-v-prava-lyudini-pid-chas-pandemiyi.html>

небезпечним. В той же час оцінка адекватності заходів та достатності законодавства є гострим та дискусійним питанням. На даний час на території України було введено саме надзвичайну ситуацію, а не надзвичайний стан. Режим надзвичайної ситуації відрізняється від надзвичайного стану тим, що він законодавчо не має чітко визначених меж, ні щодо прав, які можуть бути обмежені, ні щодо ступеня їх обмеження та здебільшого носить рекомендаційний характер.

Якість законодавства, яке поспіхом створено країною, є досить сумнівною. Найголовніше питання щодо якості закону – це все ж таки визначення чіткого кола суб'єктів та заходів, які є обов'язковим, а які є рекомендованими до виконання. Інше питання - це узгодженість обмежень з іншими обов'язками, особливо актуально це стосується обмеження пересування і обов'язок прибути на роботу до стратегічно важливих об'єктів, від діяльності яких залежить існування населення на карантині тощо. Так само законодавство не містить чіткого визначення механізму впровадження та дотримання обмежувальних заходів, що, наприклад, стосується запланованої примусової госпіталізації при цьому не визначено на якому та ким має бути забезпечена така госпіталізація тощо.

Не виключено, що проблема виникне і щодо суспільної необхідності в розрізі адекватності застосованих заходів. Не варто забувати про те, що карантинний період в Україні припав на посівний, заготівельний період, однак жодних чітких правил роботи аграрних компаній не окреслено і на них поширюються загальні обмеження карантину, що в подальшому вплине на спроможність країни забезпечити населення харчовими продуктами.

Загалом, слід зауважити, що нагальність прийняття нормативного акту, не може бути визнано виправданням неякісності, тому на даний час законотворці на рівні з медиками повинні цілодобово працювати відразу у всіх напрямках, бо всі дії мають наслідки і недосконале впровадження карантину може мати надзвичайно пагубний вплив ще не один рік.

Не зважаючи на певні прогалини в законодавстві, кожен повинен дбати про своє здоров'я, не наражати на небезпеку

оточуючих, бо право одного закінчується там, де починається право іншого, так право на вільне пересування закінчується там, де починається право іншого на безпечне середовище. У разі дотримання і спрямування тих та багатьох інших умов у правильне русло, дасть змогу виходу Україні на якісно новий рівень соціального, політичного, економічного розвитку, щоб забезпечити стабільність, могутність та процвітання нашої держави.

Кобилюк Віталій Володимирович

студент групи ПР (м1) - 01 навчально-наукового юридичного
інституту

ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В.Стефаника»

Науковий керівник: *Федорончук А. В.*

ВПЛИВ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Реформа децентралізації була однією із ключових реформ, що впроваджувалися після Революції Гідності. Дана реформа дозволила відійти від централізованої моделі управління в державі, що сприяло побудові ефективної системи територіальної організації влади в Україні через запровадження у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р., принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Більш широкі повноваження органів місцевого самоврядування на локальному рівні дозволять жителям громад більш повно реалізувати свої права та обов'язки. Саме тому метою дослідження є аналіз впливу процесів децентралізації на забезпечення прав та свобод людини та громадянина.

Варто зазначити, що реформа децентралізації все ще триває, оскільки станом на літо 2020 року триває лише перший етап реформи децентралізації – об'єднання місцевих громад.

Перш за все, варто окреслити, що саме варто розуміти під поняттям «децентралізація». Саме поняття «децентралізація» є досить об'ємним, тому його розуміння може залежати від низки факторів. Децентралізація – це процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління¹.

Децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих

¹ Децентралізація. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Децентралізація>.

органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів.

Відрізняють два типи децентралізації: адміністративну (бюрократичну) і демократичну. Децентралізація адміністративна означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які отримують право на самостійну діяльність по відношенню до центральної влади, хоч і призначаються центральним урядом. Такий спосіб децентралізації по суті означає не децентралізацію, а деконцентрацію влади.

Децентралізація демократична передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якої вирішення місцевих справ покладається не на представників центрального уряду, а на осіб, обраних населенням відповідних громад чи регіонів¹.

Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно, але це вимагає проведення не лише адміністративної децентралізації, а й політичної, фінансової, економічної, екологічної тощо.

Але ефективність децентралізації залежить від достатньої адміністративної самостійності місцевих органів самоврядування, їх ефективної взаємодії з центральними органами влади та відповідного забезпечення місцевих бюджетів².

Економічною основою децентралізації є фінансова самостійність місцевих громад. Саме фінансові ресурси стають

¹ Децентралізація та ефективне місцеve самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців із розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООНМПВСР. 2007. 269 с. URL: http://msdp.undp.org.ua/data/publications/decentralisation_manual.pdf.

² Давиденко С.В. Европейские уроки децентрализации власти: разные подходы государства и органов местного самоуправления к административной реформе (финансовый аспект). URL: <http://www.pandia.ru/text/77/301/94851.php>.

нарiжним каменем всiх змiн на мiсцях, оскiльки громадi потрiбно фiнансувати комунальнi заклади, заклади освiти та медичнi заклади.

На мою думку, реформа децентралiзацiї мала позитивний вплив на забезпечення прав та свобод людини i громадянина. Це пiдтверджують i данi соцiологiчних опитувань, вiдповiдно до результатiв яких лише 5% опитаних респондентiв вважають, що реформа децентралiзацiї призвела до зниження добробуту мешканцiв¹.

Вплив реформи децентралiзацiї на забезпечення прав та свобод людини i громадянина найбiльше можна спостерiгати щодо таких конституцiйних прав як право на пiдприємницьку дiяльнiсть, право на охорону здоров'я та право на освiту.

Що стосується права на пiдприємницьку дiяльнiсть, то можна зазначити, що реформа децентралiзацiї значно сприяла розвитку малого та середнього бiзнесу. Це пов'язано iз тим, що до органiв мiсцевого самоврядування перейшли повноваження визначати податковi ставки.

Тим самим, для залучення iнвесторiв у свою громаду орган мiсцевого самоврядування може знизити, наприклад земельний податок, та тим самим одержувати вiд пiдприємця надходження у виглядi податку на прибуток.

Щодо права на охорону здоров'я та освiту, варто зазначити, що найбiльший прогрес у даних сферах завдяки реформi децентралiзацiї проявляється у покращеннi матерiально-технiчного забезпечення закладiв, що у свою чергу пiдвищує якiсть надання послуг.

Отже, пiдсумувавши, можемо зробити висновок, що реформа децентралiзацiї мала позитивний вплив на забезпечення прав та свобод людини i громадянина.

Вплив реформи децентралiзацiї найбiльше можна спостерiгати щодо таких конституцiйних прав як право на пiдприємницьку дiяльнiсть (стимулювання шляхом зниження податкових ставок), право на охорону здоров'я та право на освiту (пiдвищення якостi

¹ Зеленкевич Л. Соцiальнi ризики реформи децентралiзацiї. URL: <https://sociostudios.eenu.edu.ua/index.php/socio/article/view/244/200>

наданих послуг шляхом покращення матеріально-технічного забезпечення).

НАУКОВІ ТА НАУКОВО-ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ
за результатами Міжнародної онлайн-конференції
«Проблеми трансформації конституційних засад фінансової та
матеріальної основи місцевого самоврядування в умовах
децентралізації публічної влади в Україні»

25 червня 2020 року кафедрою конституційного, міжнародного та адміністративного права навчально-наукового юридичного інституту ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. Василя Стефаника» було організовано та проведено Міжнародну онлайн-конференцію на тему: «Проблеми трансформації конституційних засад фінансової та матеріальної основи місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади в Україні». Захід приурочено до 24-ї річниці прийняття Конституції України.

Обговоривши актуальні проблеми організаційно-правового забезпечення процесу децентралізації та переосмислення фінансової та матеріальної основи місцевого самоврядування в умовах здійснюваних реформ, учасники заходу висловили наступні наукові та науково-практичні рекомендації:

**СЕКЦІЯ 1. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК
ОСНОВА ПОДАЛЬШОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

1. У процесі децентралізації влади в Україні та реформи всієї системи місцевого самоврядування, важливо не лише оновлювати чинне законодавство згідно вимог часу, але й створювати ефективні механізми його реалізації.

2. Основними складовими концепції незалежності місцевих бюджетів у чинному законодавстві варто визнати: невключення місцевих бюджетів до державного та інших бюджетів; наявність власних та постійних джерел надходжень до місцевого бюджету; право самостійно визначати напрями використання бюджетних коштів; право на самостійне використання вільних бюджетних коштів, а також законодавчі обмеження щодо можливості їх вилучення; компенсацію державою додаткових витрат органів

місцевого самоврядування, які виникають внаслідок рішень, прийнятих органами державної влади.

3. Варто звернути увагу, що наукові дослідження сучасного стану законодавчого закріплення конституційно-правової відповідальності місцевих органів влади та пов'язаних з цим проблем не повною мірою висвітлюють правову природу цього інституту. Подальшого аналізу вимагають особливості конституційної відповідальності зазначених суб'єктів у процесі їх формування, набуття ними влади та в процесі припинення чи передачі їхніх повноважень.

4. Умовно конституційне забезпечення децентралізації в Україні можна поділити на тематичні блоки, відповідно до яких триває обговорення у комітетах Верховної Ради України та у суспільстві в цілому: а) система адміністративно-територіального устрою; б) система та порядок формування органів місцевого самоврядування; в) ресурсна база місцевого самоврядування та повноваження органів місцевого самоврядування відповідних рівнів; г) система місцевих органів виконавчої влади; д) забезпечення законності та прав громадян.

5. Подальші децентралізаційні процеси повинні опиратися не лише на зарубіжний досвід, але й на власні успішні кейси. Так, до флагманів в сфері процесів децентралізації та ефективності її результатів можна віднести Ямницьку ОТГ. Ямницька ОТГ має чітко визначену Стратегію ОТГ, налагоджену міжнародну співпрацю, 20 програм розвитку ОТГ, 25 бюджетів участі, ЦНАП, тут активно розвивається освіта, культура, спорт, охорона здоров'я.

СЕКЦІЯ 2. ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

1. Гострою потребою сьогодення є прийняття змін до Конституції України та інших нормативно-правових актів, з обов'язковим широким обговоренням в експертному середовищі, що дасть змогу завершити у повному обсязі процес формування ОТГ в

Україні і провести восени 2020 року місцеві вибори на новій територіальній основі районів та громад.

2. Незважаючи на те, що сьогодні в Україні триває адміністративна реформа з децентралізації влади, слід визнати дещо декларативний характер впровадження принципу субсидіарності як на законодавчому рівні, так і в практичній площині. Реалії вимагають й зміни територіальної організації місцевого самоврядування шляхом вдосконалення базового рівня адміністративно-територіального устрою (впорядкування їх меж, чисельності населення та інше) з метою наближення публічних послуг до громадян, а також збалансування матеріально-технічних можливостей органів місцевого самоврядування для належного забезпечення стандартів їх надання.

3. Нині відбувається максимальна передача функцій на місцевий рівень, в тому числі й органам місцевого самоврядування, з метою найбільш успішної їх реалізації. Такі процеси мають впливати на спроможність та якість надання публічних послуг, яка різниться у різних громадах, шляхом впливу громади на суб'єктів надання цих послуг.

4. Правоохоронні органи мають бути підконтрольні та підзвітні громаді, на території якої вони діють.

СЕКЦІЯ 3. ФІНАНСОВА ТА МАТЕРІАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

1. Варто зважати, що формування та розвиток майнової та фінансової основи територіальних громад та об'єднаних територіальних громад в Україні відзначається наступними особливостями: 1) має як конституційний, так і законодавчий рівень юридичного закріплення; 2) передбачає поєднання засад децентралізації (у частині добровільного організаційного об'єднання та об'єднання їх матеріальної і фінансової основи) та часткової централізації (у питаннях фінансової підтримки з боку держави переважно у формі субвенцій); 3) негативним явищем у цій сфері є реально існуюче соціально-економічне становище, яке поглиблює потребу фінансової підтримки територіальних громад з боку держави.

Це, у свою чергу, підвищує їх залежність з боку держави та обмежує у матеріально-фінансових повноваженнях.

2. Державний бюджет шляхом субвенцій і дотацій повинен фінансово сприяти в збереженні соціально-культурної інфраструктури в об'єднаних територіальних громадах. Швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури знижуватиме можливості громад щодо соціально-економічного розвитку, а відтак – погіршуватиме очікування від реформи. В новоутворених об'єднаних територіальних громадах фіксуються прояви неефективного чи нецільового використання коштів, «роздування» штатів органів місцевого самоврядування, що потребує посилення контролю зі сторони органів державної влади.

3. Досліджуючи фінансові можливості органів самоврядування на перспективу, важливо проводити пошук і ефективно використовувати альтернативні та наявні джерела ресурсів, що значною мірою забезпечить органам місцевого самоврядування більш широкий доступ до фінансових ресурсів та позитивно впливатиме на зміцнення їх фінансової самостійності та формування достатньої фінансової бази.

4. Доцільним вбачається на рівні Основного закону закріпити наступні рівні адміністративно-територіального устрою України: громади (міські, сільські та селищні) – райони – регіони. Така система передбачатиме і відповідну систему представницьких органів місцевого самоврядування: ради громад – ради районів – ради регіонів. Відповідно повинна бути побудована і бюджетна система: державний бюджет – бюджети місцевого самоврядування: бюджети регіонів, бюджети районів, бюджети громад, із внесенням відповідних змін до бюджетного законодавства.

5. Вирішення потребують такі проблеми у формуванні доходів місцевих бюджетів:

- незначна частка надходжень від місцевих податків і зборів;
- переважання міжбюджетних трансфертів в структурі доходів місцевих бюджетів;

– недосконалість системи короткострокового планування доходів місцевих бюджетів та не реалістичність плану доходів.

6. Місцевим органам влади необхідно впливати на розвиток бази надходжень закріплених доходів і збільшення чистки власних доходів. Зокрема, необхідно забезпечувати: підтримку підприємств, що створюють нові робочі місця й збільшують фонд оплати праці; збільшення можливості впливу органів місцевого самоврядування на наповнюваність місцевих бюджетів; застосування режиму жорсткої економії бюджетних коштів; сприяння розвитку малого й середнього бізнесу; збільшення доходів від місцевого господарства, забезпечення прибутковості комунальних підприємств; посилення зв'язку між соціально-економічним і бюджетним плануванням адміністративно-територіальних одиниць; диференціювання ставок ПДФО в залежності від суми заробітних плат; удосконалення системи розподілу міжбюджетних трансфертів та реформування місцевих податків і зборів.

СЕКЦІЯ 4. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

1. Процес формування об'єднаних територіальних громад порушив проблему спроможності органів місцевого самоврядування забезпечити додержання, реалізацію і захист прав громадян.

2. Введення карантину в державі, наявність режиму надзвичайної ситуації, навіть введення режиму надзвичайного стану не можуть скасовувати норми щодо публічної інформації, щодо переліку відомостей, які не можуть бути утаємничені. Обмеження доступу до публічної інформації на час карантину можливо лише щодо деяких способів, наприклад шляхом безпосереднього ознайомлення з інформацією в приміщенні розпорядника, і має носити рекомендаційний, а не обов'язковий характер.

3. До заходів, яких необхідно вжити для доступу до публічної інформації в умовах карантину, слід віднести розробку єдиного веб-порталу, що стосувався би найбільш важливих питань життя

суспільства. Зараз цю мету задекларувало Міністерство цифрової трансформації.

4. Нормативні й розпорядчі акти щодо заходів, пов'язаних із протидією поширенню COVID-19, мають оприлюднюватися на офіційному веб-сайті розпорядника негайно, у повному обсязі, із зазначенням дати прийняття та номера. Так само мають бути невідкладно та в повному обсязі оприлюднені плани протиепідемічних заходів та контакти для отримання додаткової інформації. Важливо, щоб цю інформацію було легко знайти на веб-сайті.

ДОДАТКОВІ МАТЕРІАЛИ

ПРОГРАМА ОНЛАЙН-КОНФЕРЕНЦІЇ З ПИТАНЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ТЕМУ:

«Проблеми трансформації конституційних засад фінансової та матеріальної основи місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади в Україні»

25 червня 2020 року

(Присвячено з нагоди 24 річниці Конституції України)

Місце проведення:

Навчально-науковий юридичний інститут
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя
Стефаника»

м. Івано-Франківськ, вул. Шевченка, 44а, аудиторія (конференц-зал)
305

Порядок роботи:

- 14.50-15.00** – реєстрація учасників
- 15.00-15.10** – вітання та наукові повідомлення
- 15.10–17.10** – тематичні доповіді, виступи та дискусії
- 17.15-17.45** – підведення підсумків та прийняття рекомендацій.
- 17.45** - різне

Регламент роботи:

Вітання	до 10 хв.
Повідомлення	до 5 хв.
Тематичні доповіді	до 10 хв.
Виступи	до 5 хв.
Дискусії	до 3 хв.

Робочі мови: українська, англійська, польська

Формат онлайн-конференції: Платформа Cisco Webex Meetings
Доступ до Cisco Webex Meetings -
<https://meetingsemea17.webex.com/meet/rozvadovskivolodimir50>

ЗАСІДАННЯ ОНЛАЙН-КОНФЕРЕНЦІЇ:

Організатори: кафедра конституційного, міжнародного та адміністративного права ННЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника»; Регіональне представництво Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в Івано-Франківській області; Івано-Франківське регіональне відділення Асоціації міст України; Центр дослідження конституційної юстиції ДВНЗ «Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника»; Всеукраїнська громадська організація «Асоціація правників України».

Керівники наукової конференції (науковий керівник конференції): професор Книш В. В.; доцент Розвадовський В. І.

Наукова рада конференції (Наукова рада): професор Анджей Біштига, професор Васильєва В. А., професор Книш В. В., професор Панкевич І. М., професор Кернякевич-Танасійчук Ю. В., професор Сворака С. Д., професор Дерев'янка С. М., професор Адамович С. В., професор Мельничук С. М., професор Пилипів Н. І., професор Марцеляк О. В.

Модератор доцент, кандидат юридичних наук, завідувач кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права ННЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника» Розвадовський Володимир Іванович, e.mail: rozvadovskivolodimir50@gmail.com +380503730525.

Секретарі конференції: доцент Грицан О. А.; викладач Албу А. А.; лаборант Дзева У. С.

НАУКОВІ ДОПОВІДІ, ВИСТУПИ ТА ПОВІДОМЛЕННЯ:

СЕКЦІЯ 1. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК ОСНОВА ПОДАЛЬШОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

1. *Vitalii Knysh (Книш Віталій Васильович)*, доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права ННЮІ, науковий консультант центру дослідження конституційної юстиції ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника». «*Current issues of constitutional responsibility of local governments*» («Актуальні питання конституційної відповідальності органів місцевого самоврядування»).

2. *Andrzej Bisztyga*, dr hab. dr h.c., prof. UZ Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego i Międzynarodowego Publicznego, Dyrektor Instytutu Nauk Prawnych, Uniwersytet Zielonogórski. «*Zasada samorządu terytorialnego i decentralizacji władzy publicznej na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*» («Засади територіального самоврядування і децентралізації публічної влади на підґрунті Польської Конституції Речі Посполитої 1997 року»).

3. *Ivan Pankevycz (Панкевич Іван Миронович)*, доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного права галузевих дисциплін Національного університету водного господарства та природокористування (м. Рівне), науковий консультант центру дослідження конституційної юстиції ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника». «*Reforma system samorządu lokalnego a decentralizacja władzy na Ukrainie*» («Реформа системи місцевого самоврядування та децентралізація влади в Україні»).

4. *Загурський Олександр Богданович*, доцент кафедри міжнародної економіки, маркетингу і менеджменту Івано-Франківського навчально-наукового інституту менеджменту Тернопільського національного економічного університету, доцент, кандидат юридичних наук, науковий консультант центру дослідження конституційної юстиції ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника». «*Практичні аспекти*

децентралізації та формування спроможних громад (на прикладі Тисменицького району Івано-Франківської області)».

5. **Iryna Svorak (Сворак Ірина Романівна)**, студентка групи МП-11 НН ЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника». **«Stages of municipal reform in Ukraine»** («Етапи реформування місцевого самоврядування в Україні»). Науковий керівник: *Книш В. В.*

6. **Ivan Urbanskyi (Урбанський Іван Вікторович)**, студент групи МП-12 НН ЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника» **«Constitutional and legislative foundations of the financial basis of local government in Ukraine»** («Конституційні і законодавчі засади фінансової основи місцевого самоврядування в Україні»). Науковий керівник: *Книш В. В.*

7. **Юрій Лусенко**, студент групи ПР(м1)-01 НН ЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника». **«Внесення змін до Конституції України в частині децентралізації: актуальні проблеми»**. Науковий керівник: *Розвадовський В. І.*

8. **Svyatoslav Terak (Терак Святослав Ярославович)**, студент 4 курсу Івано-Франківського юридичного інституту НУ «Одеська юридична академія». **«The dynamics of constitutional and legislative ambushes in Ukraine»**. («Динаміка конституційних і законодавчих засад місцевого самоврядування в Україні»). Науковий керівник: *Книш В. В.*

СЕКЦІЯ 2. ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

9. **Сворак Степан Дмитрович**, доктор юридичних наук, професор кафедри теорії та історії держави і права ННЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника», голова Тисменицької міської ради. **Татарин Андрій Богданович**, кандидат політичних наук, завідувач підрозділу з обліку та доставки документів Тисменицької міської ради, голова осередку Національної скаутської організації України «Пласт» в місті Тисмениця Івано-Франківської області. *«Правоохоронні органи в умовах процесів децентралізації».*

10. **Дерев'янюк Сергій Миронович**, професор кафедри політичних інститутів та процесів, доктор політичних наук ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника». *«Конституційні засади формування спроможних громад: стан та перспективи оновлення на завершальному етапі».*

11. **Стефанчук Юрій Дмитрович**, виконавчий директор Івано-Франківського відділення Асоціації міст України. *«Повноваження та ресурси – основоположні чинники трансформації місцевого самоврядування».*

12. **Мельничук Світлана Миколаївна**, професор кафедри адміністративних та цивільно-правових дисциплін Прикарпатського факультету (м. Івано-Франківськ) Національної академії внутрішніх справ, доцент, доктор юридичних наук. *«Проблеми формування матеріально-технічної бази органів місцевого самоврядування для надання основних форм публічних послуг на території громади».*

13. **Кропельницька Світлана Орестівна**, доцент кафедри фінансів, кандидат економічних наук економічного факультету ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника», докторантка, менеджер проекту, Проектно-освітній центр «Агенти змін» ПНУ, Координатор Регіональної експертної спільноти мережі РЕГІОНЕТ в Івано-Франківській області. *«Економіко-правові*

аспекти трансформації державної фінансової підтримки територіальних громад у кризових умовах».

14. *Iryna Turkiv (Турків Ірина Романівна)*, студентка групи ПР-32 НН ЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника» «*Constitutional and legal responsibility of local authorities*» («*Конституційно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування*»). Науковий керівник: *Книш В. В.*

15. *Луцянов Олег*, студент групи ПР-13 НН ЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника». «*Стратегія розвитку Яремчанської об'єднаної територіальної громади на Прикарпатті*». Науковий керівник: *Розвадовський В. І.*

16. *Victoriya Gryniv (Гринів Вікторія Романівна)*, студентка групи ПР(м1)-01 НН ЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника» «*Problems of the legal status of territorial communities in Ukraine*» («*Проблеми правового становища територіальних громад в Україні*»). Науковий керівник: *Книш В. В.*

12. *Nataliya Leshchak (Лещак Наталія Іванівна)*, адвокат, фізична особа-підприємець. «*The problem of representing the interests of local governments in Ukraine*» («*Проблеми представництва інтересів територіальних громад в Україні*»). Науковий керівник: *Книш В. В.*

13. *Liliya Shepitchak (Шенітчак Лілія Тарасівна)*, студентка групи ПР-45 НН ЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника». «*Problems of realization of constitutional bases of local self-government in Donetsk and Lugansk regions*» («*Проблеми реалізації конституційних засад місцевого самоврядування у Донецькій і Луганській областях*»). Науковий керівник: *Книш В. В.*

14. *Михась Олег*, студент групи ПР(м1)-01 НН ЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника». «*Актуальний стан та проблеми об'єднання територіальних громад Івано-Франківської області*».

СЕКЦІЯ 3. ФІНАНСОВА ТА МАТЕРІАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

10. *Volodymyr Rozvadovskyi. (Розвадовський Володимир Іванович)*, завідувач кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права ННЮІ, доцент, кандидат юридичних наук, керівник центру дослідження конституційної юстиції ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника». *«Problems of material and financial basis of united territorial communities in Ukraine» («Проблеми матеріальної та фінансової основи об'єднаних територіальних громад в Україні»)*.

11. *Адамович Сергій Васильович*, доктор історичних наук, професор кафедри теорії та історії держави і права ННЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника» *«Наслідки бюджетної еволюції в місцевому самоврядуванні в 2014 – 2019 роках»*.

12. *Щур Роман Іванович*, доктор економічних наук, доцент кафедри фінансів, економічного факультету ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника» *«Особливості формування фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації»*.

13. *Петровська Ірина Ігорівна*, кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права ННЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника». *«Проблеми функціонування вільних економічних зон в Україні»*.

14. *Грицан Ольга Анатоліївна*, кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права ННЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника». *«Конституційне врегулювання децентралізації як передумова подальшого розвитку бюджетного законодавства»*.

15. *Федорончук Андрій Володимирович*, кандидат юридичних наук, викладач кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права ННЮІ ДВНЗ «Прикарпатський

національний університет ім. В. Стефаника». *«Джерела доходів місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації».*

16. **Винник Йорданна**, студентка групи Пр-11 НН ЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника». *«Податкові надходження до місцевого бюджету як спосіб реалізації реформи децентралізації».* Науковий керівник: *Албу А. А.*

17. **Diana Burshtynska (Буриштинська Діана Іванівна)**, студентка групи МП-12 НН ЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника». *«The material basis of local government in Ukraine: problems and prospects» («Матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні: проблеми та перспективи»).* Науковий керівник: *Книш В. В.*

18. **Olesya Gnatkivska (Гнатівська Олеся Вікторівна)**, студентка групи МП-11 НН ЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника». *«The financial basis of local government in Ukraine» («Фінансова основа місцевого самоврядування в Україні»).* Науковий керівник: *Книш В. В.*

СЕКЦІЯ 4. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

1. *Непийвода Людмила Іванівна*, регіональний представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в Івано-Франківській області. **«Додержання прав і свобод людини і громадянина органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади: результати моніторингу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».**

2. *Збирак Тетяна Вікторівна*, кандидат юридичних наук, викладач кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права ННЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника». **«Медіаграмотність як невід'ємна складова права на свободу слова».**

3. *Зінич Любомир Васильович*, кандидат юридичних наук, викладач кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права ННЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника». **«Забезпечення права на доступ до публічної інформації в умовах карантинних обмежень».**

4. *Албу Андрій Аркадійович*, кандидат юридичних наук, викладач кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права ННЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника». **«Забезпечення прав та свобод людини і громадянина в умовах карантинних обмежень в Україні».**

5. *Кобилюк Віталій Володимирович*, студент групи ПР (м1) – 01 НН ЮІ ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника». **«Вплив реформи децентралізації на забезпечення прав та свобод людини і громадянина».** Науковий керівник: Федорончук А. В.

ОБГОВОРЕННЯ ДОПОВІДЕЙ, ПІДВЕДЕННЯ ПІДСУМКІВ ЗАСІДАННЯ МІЖНАРОДНОЇ ОНЛАЙН-КОНФЕРЕНЦІЇ

Наукове видання

Проблеми трансформації конституційних засад фінансової та матеріальної основи місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади в Україні

матеріали міжнародної онлайн-конференції з питань децентралізації

25 червня 2020 року

(Присвячено 24-ій річниці Конституції України)

Упорядник Розвадовський В. І. к.ю.н. доцент

Комп'ютерний макет – *Козич І. В.*

Дизайн обкладинки – *Грицан О. А.*

Коректор – *Голіней О. М.*

Підписано до друку 11.08.2020.

Формат 60x84/16. Папір офсетний. Друк цифровий.

Гарнітура "Times New Roman". Ум. друк арк. 10,7

Наклад 100 пр. Зам. № 98 від 11.08.2020.

Видавець Супрун В. П.

76000, Україна, м. Івано-Франківськ, вул. Витвицького, 24/2,

тел./ф.: (0342) 71-04-40, e-mail:printsv@ukr.net

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи

до Державного реєстру видавців, виготовлювачів

і розповсюджувачів видавничої продукції

Серія ІФ № 25 від 17.10.2005 р.

Друк: підприємець Голіней О. М.

76000, Україна, м. Івано-Франківськ, вул. Галицька, 128,

тел.: (0342) 580 432, +38 050 540 30 64