

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 341.185

МІЖПАРЛАМЕНТСЬКЕ СПІВРОБІТНИЦТВО: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, ПРИНЦИПИ

Серьогін В. О.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного
і муніципального права
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Анотація: у статті зроблено спробу розкрити поняття, ознаки і принципи міжпарламентського співробітництва як важливої форми міжнародного співробітництва. З'ясовано причини появи і розвитку міжпарламентського співробітництва, сформульовано його авторське визначення, наведено сутнісні ознаки, що відрізняють його від інших видів правової взаємодії між державами.

Ключові слова: парламент, міжпарламентське співробітництво, парламентська дипломатія, міжнародні відносини.

Аннотация: в статье сделана попытка раскрыть понятие, признаки и принципы межпарламентского сотрудничества как важной формы международного сотрудничества. Выявлены причины появления и развития межпарламентского сотрудничества, сформулировано его авторское определение, приведены существенные признаки, отличающие его от других видов правового взаимодействия между государствами.

Ключевые слова: парламент, межпарламентское сотрудничество, парламентская дипломатия, международные отношения.

Annotation: the following article will try to raise the concept, features and principles of inter-parliamentary cooperation as an important form of international cooperation. The article reveals the reasons for the emergence and development of inter-parliamentary cooperation, author's definition of inter-parliamentary cooperation is formulated, the essential features that distinguish it from other types of legal cooperation between states are identified.

Key words: parliament, inter-parliamentary cooperation, parliamentary diplomacy, international relations.

Парламенти сучасних держав, окрім своїх класичних функцій, провадять активну міжнародну діяльність та все частіше виконують функції конституційних органів зовнішніх зносин (у широкому сенсі слова), оскільки, з урахуванням певних особливостей, зумовлених тією чи іншою формою правління, мають низку повноважень у зовнішньополітичній сфері, а також здійснюють безпосередні контакти з органами і посадовими особами зарубіжних держав. Одним із пріоритетних напрямів діяльності сучасних парламентів у зовнішньополітичній сфері є співробітництво із зарубіжними парламентами та їх окремими представниками.

На жаль, важливість міжпарламентського співробітництва для налагодження і підтримання міжнародних відносин доктринально підкріплена недостатньо. Фактично науковий інтерес до цієї проблематики на пострадянському просторі сформувався тільки на початку 2000-х років, після входження парламентів країн СНД до різного роду міжпарламентських інституцій. Серед наукових праць, присвячених проблемам міжпарламентського співробітництва, варто виокремити дисертаційні дослідження В. І. Балакіревої [1], Ю. Ю. Бойко [2], А. О. Виноградової [3], А. Д. Мурзакулової [4], О. В. Палагусинця [5], М. І. Шварцевої [6], а також публікації А. Х. Саїдова, в яких він обґрунтовує формування нової галузі міжнародного права – міжнародного парламентського права [7-8].

Втім низка принципових питань, що мають вихідне значення подальшого розвитку міжпарламентського співробітництва, досі не отримали належного наукового осмислення. Передусім йдеться про саме розуміння міжпарламентського співробітництва, його юридичну природу, сутнісні ознаки та принципи здійснення. З'ясування цих вихідних категорій і є метою статті.

Розпочинаючи висвітлення обраної теми, відзначимо, що термін «міжпарламентське співробітництво», без деталізації визначення, досить широко вживається як у міжнародно-правових актах, так і в національному законодавстві. Так, у Рішенні ради глав держав СНД «Про Концепцію подальшого розвитку Співдружності Незалежних Держав і план основних заходів щодо її реалізації» від 5 жовтня 2007 року відображено, що міжпарламентське співробітництво зацікавлених держав – учасниць СНД сприятиме поглибленню інтеграції, зближенню і гармонізації економічних систем і національних законодавств, захисту прав та інтересів громадян, активізації розробки міжпарламентською Асамблеєю держав – учасниць СНД модельних законів та їх імплементації в законодавства держав – учасниць [9]. Що стосується вітчизняної нормативно-правової бази, то зміст поняття «міжпарламентське співробітництво» як одного з напрямів діяльності українського парламенту певним чином розкривається у ст. 204 Регламенту Верховної Ради України [10].

Однак єдиного, загальноприйнятого визначення міжпарламентського співробітництва в сучасній науці не існує.

У політології цей термін іноді ототожнюють з поняттям парламентської дипломатії. Наприклад, В. Е. Камучева [11] та Дж. Нулас визначають парламентську дипломатію як «діяльність, що здійснюється парламентами у сфері міжнародних відносин, як у межах інституційної компетенції, так і в якості центрального фактору внутрішньополітичних подій». При цьому відзначається, що сучасна еволюція міжпарламентських зв'язків характеризується зростанням ролі парламентської дипломатії. Проте, з точки зору міжнародного права,

міжпарламентське співробітництво не є інститутом дипломатичного і консульського права, так само як наявність у парламентарів дипломатичних паспортів не робить їх дипломатами.

Деякі автори (зокрема, А. О. Виноградова) розглядають міжпарламентське співробітництво через функціонування міжпарламентських організацій і парламентських асамблей міжнародних організацій [3]. Однак при цьому поза межами уваги залишається ціла низка позаінституційних форм міжпарламентського співробітництва, як-то візити керівників парламентів, візити парламентських делегацій, взаємодія між комітетами парламентів тощо.

На наш погляд, міжпарламентське співробітництво слід розглядати більш широко – не тільки як інституційну, але й як позаінституційну взаємодію між парламентами, яка доповнює традиційну дипломатію формами міждержавного представницького діалогу. Виходячи з цих міркувань, можна сформулювати таке визначення:

Міжпарламентське співробітництво – це юридична взаємодія між загальнодержавними представницькими органами як органами зовнішніх зносин, їх керівниками, структурними підрозділами чи окремими парламентаріями, що здійснюється в ініціативному порядку з метою знаходження взаємоприйнятних підходів і спільного вирішення проблем, що викликають спільний (міжнародний) інтерес.

Міжпарламентське співробітництво є реакцією держав-націй на виклики сучасного світу з метою консолідації ресурсів державних і недержавних суб'єктів сучасного міжнародного політичного процесу для вирішення спільних проблем. Воно є елементом багатосекторного зовнішньополітичного розвитку, пов'язаного з діяльністю міжпарламентських інститутів у межах особливих правил і процедур взаємодії, спрямованих на конструювання особливого соціально-політичного простору в межах якого відбувається: демократизація міждержавних відносин; зниження політичної невизначеності у міжнародних відносинах; мінімізація політичних, економічних, іміджевих та інших ризиків міжнародного процесу; підвищення громадського контролю над зовнішньополітичними рішеннями; долучення парламенту загалом та окремих його представників до розробки зовнішньополітичного порядку денного; зростання значення міжпарламентської дипломатії, що має певною мірою неформальний характер, як інструменту артикуляції національних інтересів сучасної держави.

Міжпарламентському співробітництву притаманні такі ознаки:

- 1) рівноправність учасників;
- 2) добровільність;
- 3) міжнародно-правова ініціативність (здійснення виключно за ініціативою сторін);
- 4) нормативно-правова впорядкованість (здійснення на міжнародно-правовій та внутрішньодержавній (національній) основі);
- 5) широка географія країнознавчих зв'язків;
- 6) орієнтованість на розв'язання актуальних проблем сучасності;
- 7) розмаїття форм і способів здійснення.

Мета міжпарламентського співробітництва є різноплановою і включає в себе, зокрема:

- 1) поліпшення взаєморозуміння між країнами;
- 2) демократизацію міждержавних відносин;
- 3) гідне представлення інтересів свого народу;
- 4) підвищення демократичної легітимності міжнародних організацій;
- 5) сприяння зміцненню світової соціально-політичної стабільності;
- 6) сприяння зміні конфронтації у міжнародних відносинах на договірну основу конструктивного діалогу для розвитку партнерських відносин між країнами і регіонами;
- 7) сприяння вирішенню міжнародних проблем будь-якого рівня.

За загальним правилом, міжпарламентське співробітництво розглядається як форма реалізації зовнішньополітичних повноважень парламентів, що здійснюється на трьох рівнях: всесвітньому, регіональному та двосторонньому (міждержавному). Проте у федеративних державах з огляду на те, що суб'єкти федерації теж є державними утвореннями, розрізняють міжнародне і внутрішньодержавне міжпарламентське співробітництво. Різновидами останнього визнаються співробітництво між федеральним парламентом і парламентами суб'єктів федерації (вертикальне), а також співробітництво між самими парламентами суб'єктів федерації (горизонтальне).

На початку формування парламентаризму зовнішньополітичні заходи і здійснення безпосередніх зв'язків із зарубіжними державами належали до прерогатив виконавчих органів влади. Але з плином часу роль парламентів у міжнародних відносинах поступово зростала, особливого значення набули міжпарламентські зв'язки. Незважаючи на різноспрямовані і подекуди суперечливі тенденції у розвитку парламентаризму, до кінця XIX ст. міжпарламентське співробітництво знайшло своє місце у практиці міжнародних відносин. У XX ст. і, особливо, після Другої світової війни еволюція міжпарламентських відносин знайшла свій прояв у розширенні сфери таких відносин, долученні дедалі нових учасників, збільшенні розмаїття форм такої взаємодії. З'явилися міжнародні міжпарламентські організації (наприклад, Арабський міжпарламентський союз, Союз африканських парламентів тощо), роль яких поступово зростає, створюються дедалі нові міжнародні організації, в яких є органи, що формуються на міжпарламентській основі (наприклад, Парламентська асоціація Співдружності, Андський парламент в Андській групі та ін.), в деяких міжнародних організаціях, в яких первісно не передбачалося створення органів міжпарламентського співробітництва, з плином часу такі органи засновуються (зокрема, Асоціація держав Південно-Східної Азії – АСЕАН – існувала 10 років, перш ніж у 1977 р. була сформована Міжпарламентська організація АСЕАН), активізуються двосторонні міжпарламентські контакти.

Зростання ролі міжпарламентського співробітництва – це об'єктивний і закономірний наслідок світового розвитку, оскільки саме парламентарі є авторами положень міжнародного права, і уповноважені робити внесок у процес вираження волі держави, представлення національних інтересів на міжнародній арені. Інтеграція парламентарів до сфери міжнародних зв'язків і співробітництва є результатом парламентської дипломатії, яка в сучасному світі ведеться паралельно з дипломатією класичною, так це відбувається в Раді Європи, ОБСЄ та інших

структурах, де окрім виконавчих гілок влади представлені законодавчі. Серед інших обставин, які спричинили зростання активності парламентської дипломатії – посилення демократизації правової держави та необхідність цивілізованого лобіювання національних інтересів на міжнародній арені, включаючи інтереси бізнесу, регіонів, а також підвищення легітимності використання різноманітних ресурсів з метою міжнародної кооперації забезпечення політичних зобов'язань країн перед світовим співтовариством.

Можливо, якби Організація Об'єднаних Націй створювалася у 80-90-ті роки XX ст., в її структурі знайшлося б місце для органів міжпарламентського співробітництва. Принаймні у Декларації Верховної Ради СРСР, прийнятій 9 лютого 1955 р., тобто за декілька місяців до вступу Радянського Союзу до Міжпарламентського Союзу, йшлося про те, що «встановлення безпосередніх зв'язків між парламентами, обмін парламентськими делегаціями, виступи парламентських делегацій однієї країни в парламенті іншої країни відповідатимуть прагненням народів до розвитку дружніх відносин і до співробітництва». Активізація міжпарламентських зв'язків вимагала в кожній країні створення відповідної нормативної бази і формування адекватної організаційної моделі.

На сьогодні міжпарламентське співробітництво є одним із каналів як двостороннього, так і багатостороннього партнерства. У межах цього партнерства виокремлюються такі рівні (аспекти):

- рівень формування стратегічної взаємної довіри і виявлення спільних двосторонніх/багатосторонніх інтересів;
- цільовий рівень, пов'язаний з нарощуванням стратегічного співробітництва в міжнародних і регіональних міжпарламентських організаціях для захисту спільних інтересів;
- рівень спільних зусиль у межах міжпарламентських організацій щодо протидії впливу економічної кризи;
- рівень допомоги національним підприємствам у пошуку нових можливостей для співпраці у межах заходів щодо розвитку економіки держав;
- рівень розвитку культурних зв'язків між державами.

Складність, багатогранність, різновекторність і багатосуб'єктність сучасного світового політичного процесу актуалізують пошук нових інституцій, форм і технологій презентації та обстоювання національних інтересів. При цьому на зламі століть спостерігається зростання ролі й місця інститутів міжпарламентського співробітництва у міжнародних відносинах. Сучасний міжнародний політичний процес, зумовлений глобалізацією, різновекторними зусиллями традиційних і нетрадиційних суб'єктів світової політики, є турбулентним за своєю сутністю. Прагнення до підвищення ефективності управління його розвитком пов'язане з конструюванням особливого простору взаємодії парламентських інституцій, у межах якого можуть формуватися правила і процедурні моменти дипломатії «другого каналу», що сприяють зняттю невизначеності у міждержавному, міжблоковому, міжрегіональному співробітництві.

Сучасні інформаційні технології і комунікації дозволяють представникам громадськості отримати доступ до інформації про міжнародні, міждержавні відносини, але при цьому їй бракує, як і раніше, способів та інституцій донесення своєї позиції до суб'єктів міжнародного політичного процесу. Міжпарламентські структури можуть бути елементом впливу громадян на основні міжнародні події, структурами громадського контролю.

Міжпарламентське співробітництво є важливим інститутом представницької демократії, що сприяє вирішенню багатьох проблем сучасної держави і права. На сьогодні міжпарламентське співробітництво охоплює такі сфери, як боротьба з міжнародним тероризмом, наркотрафіком, організованою злочинністю, бідністю; протидія незаконній міграції; сприяння роззброєнню; забезпечення енергетичної, економічної, екологічної та гуманітарної безпеки тощо. Сучасна еволюція представницьких органів характеризується посиленням долученості парламентів до процесу прийняття рішень на національному, регіональному і глобальному рівнях.

Якісно новий етап розвитку міжпарламентського співробітництва пов'язаний з функціонуванням Європейського Союзу. Внесок міжпарламентських інституцій ЄС зводиться не стільки до впливу на прийняття зовнішньополітичних рішень, а до участі в багаторівневому парламентаризмі, тобто системі, в якій: інститути міжпарламентського співробітництва є частиною мережі міжнаціонального парламентського співробітництва; всередині національних парламентів простежується процес формування нового типу транснаціонального парламентаризму, пов'язаного з тим, що, беручи участь у формальному і неформальному спілкуванні на міжнародному рівні, парламентарії виходять за межі «національної орієнтації» і трансформуються в «наднаціональних», «європейських парламентарів»; у членів національних парламентів з'являється додатковий майданчик для контролю своїх урядів, оскільки вони стають «гравцями одразу кількох рівнів»; відбувається трансляція досвіду становлення і зміцнення парламентської демократичної культури, що є невід'ємним елементом транснаціональних європейських інтересів.

Принципи міжпарламентського співробітництва – це основоположні, керівні ідеї, покладені в основу його нормативного регулювання та реалізації.

З огляду на суверенітет держав та юридичне верховенство конституції у будь-якій національній правовій системі, основу міжпарламентського співробітництва складають основні конституційні принципи – засади конституційного ладу відповідної країни. Серед них для України визначальне значення мають принципи народовладдя, верховенства права, поділу влади, суспільно-політичного плюралізму, унітаризму, визнання найвищої соціальної цінності людини, визнання міжнародно-правових стандартів тощо.

Другий рівень складають загальні принципи, що мають визначальне значення для вітчизняного парламентаризму – виборність, гласність, монокамералізм, континуїтет (продовжуваність) роботи парламенту тощо.

Нарешті, третій рівень складають спеціальні принципи міжпарламентського співробітництва:

- легітимність – сторони повинні бути повноважними і діяти в інтересах своїх народів;
- легальність – міжпарламентське співробітництво має здійснюватися на підставі та у формах, що передбачені міжнародно-правовими актами та національним законодавством сторін;
- рівність (паритетність) сторін – учасники міжпарламентського співробітництва мають рівні права та обов'язки і несуть рівну відповідальність за результати взаємодії;

- координація – міжпарламентське співробітництво здійснюється на основі взаємоузгодження позицій і поведінки сторін;
- добровільність – єдність волі та волевиявлення учасників взаємодії;
- ініціативність – міжпарламентське співробітництво здійснюється за ініціативою однієї чи кількох сторін майбутньої взаємодії;
- невторчання у внутрішні справи держав – заборона впливу на перебіг подій і процесів, що перебувають у межах виключної компетенції суверенних держав, чиї інтереси представляють парламенти;
- взаємне врахування інтересів сторін – визнання національних інтересів кожної зі сторін і намагання їх якомога повнішого забезпечення при формуванні спільних рішень;
- колективне вільне обговорення і вирішення питань – долучення до процесу формування спільних рішень усіх повноважних представників сторін, надання їм можливості повно і відверто висловити свою позицію щодо предмета обговорення;
- плановість взаємодії – міжпарламентське співробітництво має бути передбачуваним, прогнозованим і поступальним, враховувати змінюваність внутрішньополітичної і міжнародної ситуації;
- багатоманітності форм і методів міжпарламентського співробітництва.

Принципи міжпарламентського співробітництва можуть бути формалізовані (закріплені у вигляді окремих норм-принципів) у відповідних міжнародно-правових актах та національному законодавстві, що регламентують такі види діяльності парламентів, або виведені логічним шляхом зі змісту відповідних правових актів та усталеної міжпарламентської практики.

Загалом проведене дослідження надає змогу зробити такі **висновки**:

1. Під міжпарламентським співробітництвом слід розуміти юридичну взаємодію між загальнодержавними представницькими органами як органами зовнішніх зносин, їх керівниками, структурними підрозділами чи окремими парламентаріями, що здійснюється в ініціативному порядку з метою знаходження взаємоприйнятних підходів і спільного вирішення проблем, що викликають спільний (міжнародний) інтерес.
 2. Міжпарламентському співробітництву притаманні такі ознаки: рівноправність учасників; добровільність; міжнародно-правова ініціативність; нормативно-правова впорядкованість; широка географія країнознавчих зв'язків; орієнтованість на розв'язання актуальних проблем сучасності; розмаїття форм і способів здійснення.
 3. Мета міжпарламентського співробітництва є різноплановою і включає в себе, зокрема: поліпшення взаєморозуміння між країнами; демократизацію міждержавних відносин; гідне представлення інтересів свого народу; підвищення демократичної легітимності міжнародних організацій; сприяння зміцненню світової соціально-політичної стабільності; сприяння зміні конфронтації у міжнародних відносинах на договірну основу конструктивного діалогу для розвитку партнерських відносин між країнами і регіонами; сприяння вирішенню міжнародних проблем будь-якого рівня.
 4. Міжпарламентське співробітництво здійснюється на основі тих принципів, що становлять засади конституційного відповідних країн, а також загальних принципів парламентаризму і низки спеціальних принципів. До останньої групи принципів належать: легітимність, легальність, рівність сторін, координація, добровільність, ініціативність, невторчання у внутрішні справи держав, взаємне врахування інтересів сторін, колективне вільне обговорення і вирішення питань, плановість, багатоманітність форм і методів здійснення.
- З'ясування конкретних форм і методів міжпарламентського співробітництва, їх узагальнення і диверсифікація є перспективним напрямом подальших досліджень у цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Балакирева В.И. Межпарламентская Ассамблея СНГ как международный институт политической консолидации: дис. ... канд. полит. наук; спец.: 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии / Балакирева Вера Ивановна; Санкт-Петербургский государственный университет. – СПб, 2002. – 160 с.
2. Бойко Ю. Ю. Конституционно-правовые основы межпарламентского сотрудничества (на примере российского парламента): дис... канд. юрид. наук; спец.: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право / Бойко Юлия Юрьевна; Московский гуманитарный университет. – М., 2004. – 195 с.
3. Виноградова А.А. Парламентская ассамблея ОБСЕ как тип межпарламентского института: генезис, функции и перспективы: дисс. ... канд. полит. наук; спец.: 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии / Виноградова Анастасия Александровна; Московский государственный институт международных отношений МИД РФ. – М., 2011. – 184 с.
4. Мурзакулова А.Д. Развитие институтов межпарламентского сотрудничества СНГ в условиях постсоветской трансформации: дис. ... канд. полит. наук; спец.: 23.00.04 – политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития / Мурзакулова Асель Джапаркуловна; Кыргызско-российский славянский университет. – Бишкек, 2010. – 185 с.
5. Палагусинець О.В. Розвиток парламентаризму у практиці міжнародних організацій: дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 – міжнародне право / Палагусинець Олександра В'ячеславівна; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2010. – 215 с.
6. Шварцева М. І. Парламентська (Консультативна) Асамблея Ради Європи: дис. ... канд. юрид. наук; спец.: 12.00.11 – міжнародне право / Шварцева Марія Ігорівна; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2016. – 220 с.
7. Саидов А.Х. Парламентское измерение международных отношений / А.Х. Саидов // Международное публичное и частное право. – 2005. – № 1. – С. 40-46.
8. Саидов А.Х. Формирование международного парламентского права / А.Х. Саидов // Московский журнал международного права. – 2006. – №3 (63). – С. 17-41.
9. Решение Совета глав государств Содружества Независимых Государств «О Концепции дальнейшего развития Содружества Независимых Государств и Плана основных мероприятий по ее реализации» от 5 октября 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=21549
10. Регламент Верховной Рады Украины, затв. Законом Украины від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.
11. Камучева В.Э. Парламентская дипломатия и основы межпарламентского взаимодействия Федерального Собрания

Российской Федерации / В.Э. Камучева // Научный альманах. – 2016. – № 4-4(18). – С. 62-65.

12. Noulas G. The Role of Parliamentary Diplomacy in Foreign Policy / G. Noulas [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/10/22/the-role-of-parliamentary-diplomacy-in-foreignpolicy/>

УДК 342.72.12

ІНСТИТУТ СТАРОСТИ У СИСТЕМІ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Воронов М. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного
і муніципального права
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна

Анотація: у статті аналізується інститут старости у системі муніципального права України. Розглядаються різноманітні аспекти взаємодії старости з жителями, органами і посадовими особами місцевого самоврядування, утворення старостинських округів. Пропонуються рекомендації щодо внесення змін до чинного законодавства України в аспекті вдосконалення муніципально-правового статусу старости.

Ключові слова: староста, система муніципального права України, муніципальна реформа, добровільне об'єднання територіальних громад.

Аннотация: в статье анализируется институт старосты в системе муниципального права Украины. Рассматриваются различные аспекты взаимодействия старосты с жителями, органами и должностными лицами местного самоуправления, образования старостинских округов. Предлагаются рекомендации по внесению изменений в действующее законодательство Украины в аспекте совершенствования муниципально-правового статуса старосты.

Ключевые слова: староста, система муниципального права Украины, муниципальная реформа, добровольное объединение территориальных общин.

Annotation: the article analyzes the institute of the headman in the system of municipal law of Ukraine. Various aspects of interaction of the headman with residents, bodies and officials of local self-government, the formation of the headman's districts are considered. Recommendations are proposed for introducing amendments to the current legislation of Ukraine in the aspect of improving the municipal legal status of the headman.

Key words: headman, system of municipal law of Ukraine, municipal reform, voluntary association of territorial communities.

Постановка проблеми. Тотальна централізація влади в нашій країні не дозволила реалізувати величезний потенціал і можливості муніципальної влади, суттєво обмежила здатність територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування самостійно і ефективно вирішувати питання місцевого значення. Так, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р зазначається, що «система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях» [1]. Слід зазначити, що переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та слабку матеріально-фінансову базу є неспроможними виконувати в повному обсязі повноваження органів місцевого самоврядування. Тому проблеми децентралізації влади є актуальними в контексті здійснення муніципальної реформи в Україні.

Вважаємо, що головними завданнями муніципальної реформи в Україні є підвищення рівня життя і добробуту жителів у містах, селищах та селах шляхом забезпечення спроможності територіальних громад, надання органам місцевого самоврядування реальних можливостей створювати економічні та соціальні умови розвитку територіальних громад та їх об'єднань, забезпечення органами муніципальної влади і органами державної виконавчої влади максимальної доступності жителів таких територіальних громад до адміністративних, соціальних та інших послуг. Ключовими чинниками муніципальної реформи на її сучасному етапі є створення правових, матеріальних, фінансових, організаційних, інформаційних та інших умов для добровільного об'єднання територіальних громад, в яких мають бути утворені дієздатні органи місцевого самоврядування, спроможні виконувати законодавчо визначені повні та виключні власні та делеговані державою повноваження, а також ліквідацію передумов для дублювання повноважень, функцій та завдань органів місцевого самоврядування різних рівнів.

Серед результатів, які очікуються в результаті добровільного об'єднання територіальних громад, є, по-перше, утворення спроможної об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ), яка здатна самостійно вирішувати власні та