

УДК 351

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.01.17>

Шаульська Галина Миколаївна,  
кандидат наук з державного управління,  
головний консультант науково-  
організаційного відділу Інституту  
законодавства Верховної Ради України  
ORCID 0000-0001-7696-1017  
schaulska@i.ua

Shaulska Halyna M.,  
candidate of Science in Public Administration,  
senior consultant of the scientific and  
organizational department  
the Legislation Institute of the  
Verkhovna Rada of Ukraine  
ORCID 0000-0001-7696-1017  
schaulska@i.ua

## РЕФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

### Анотація

*У статті досліджується питання реформування діючої системи місцевого самоврядування в Україні. Автор звертає увагу на те, що вона й досі містить велику кількість залишків, які детерміновані радянським минулим, а це гальмує, серед іншого, і розвиток громадянського суспільства. Адже місцеве самоврядування, за умови функціонування ефективної системи, сприяє його розвитку.*

*Метою дослідження, окрім аналізу реформування діючої системи місцевого самоврядування, є надання деяких пропозицій щодо формування нової системи. Аналіз також допомагає з'ясувати механізми публічного адміністрування, удосконалення яких сприятиме модернізації системи публічного управління і розвитку громадянського суспільства в країні.*

*Наукова новизна статті полягає у вивченні результативності реформ на предмет правової, організаційної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Зроблено спробу проаналізувати правову автономію, яка зводиться до функціонування повноважень, визначених Конституцією та іншими законами. Такі повноваження повинні бути повними і винятковими, в їх межах органи місцевого самоврядування мають отримувати свободу дій з метою здійснення власних ініціатив з питань, які відносяться до їх компетенції. Надана оцінка організаційної автономії, яка надає можливість органам місцевого самоврядування самостійно визначати свою внутрішню структуру (відповідно до місцевих особливостей) з метою забезпечення ефективного управління. Наголошено, що організовуючи в межах законодавства свою діяльність, органи місцевого самоврядування не повинні підпорядковуватися іншим органам, а адміністративний контроль за їхньою діяльністю може відбуватися лише з метою дотримання конституційності та законності. Зроблено короткий аналіз фінансової автономії органів місцевого самоврядування щодо права в межах державної політики володіти та вільно розпоряджатися власними коштами при здійсненні своїх повноважень.*

*Висновок. Для майбутньої моделі публічного управління України місцеве самоврядування має одне з першочергових значень. Завдяки йому кожен громадянин має можливість відчувати, що реалізація демократії можлива за особистої участі кожного. І конституційне право на свободу, серед іншого, якраз і здійснюється через право на місцеве самоврядування. Але для цього потрібно, щоб місцеве самоврядування перетворилося на дієве й ефективне, його сучасна модель позбулася залишків радянської системи, а його органи повноцінно відновили правову, організаційну і фінансову автономію. За таких умов можна створювати багаторівневу модель публічного управління, вибудовуючи її від людини (а не територіальної громади) як головної одиниці цієї моделі.*

**Ключові слова:** громадянське суспільство, державне управління, місцеве самоврядування, публічне управління, механізми публічного адміністрування.

## REFORMING OF MODERN LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM IN UKRAINE

### Abstract

*The article examines the issue of reforming the current system of local self-government in Ukraine. The author draws attention to the fact that it still contains a large number of remnants of the Soviet system, which impedes, among other things, the development of civil society. Indeed, local self-government, provided that an effective model operates, contributes to its development.*

*The purpose of the study, in addition to analyzing the reform of the current system of local self-government, is to provide some proposals for the formation of a new system. The analysis also helps to find out the mechanisms of public administration, the improvement of which will contribute to modernizing the system of public administration and the development of civil society in the country.*

*The scientific novelty of the article is to analyze the effectiveness of reforms on the subject of legal, organizational and financial autonomy of local self-government bodies. An attempt has been made to analyze legal autonomy, which consists in the functioning of powers, which are defined by the Constitution and other laws. Such powers should be complete and exclusive, within which the local self-government bodies are given the freedom to act in order to carry out their own initiatives on issues that fall within their competence. An assessment of organizational autonomy is made, which enables local authorities to independently determine their internal structure (according to local characteristics) in order to ensure effective management. It is stressed that organizing their activities within the framework of legislation, local self-government bodies should not be subordinated to other bodies. And administrative control over their activities can only take place in order to comply with constitutionality and legality. A brief analysis of the financial autonomy of local self-government bodies concerning the right within the state policy to own and freely dispose of its own funds in the exercise of its powers.*

*Conclusions. For the future model of public administration of Ukraine, local self-government has one of the priority values. Thanks to him, every citizen has the opportunity to feel that the realization of democracy is possible with the personal participation of everyone. And the constitutional right to freedom, among other things, is just through the right to local self-government. But for this, local self-government needs to be turned into efficient and effective, and its modern model will get rid of the remnants of the Soviet system, and the bodies fully restored legal, organizational and financial autonomy. Under such conditions, it is possible to create a multi-level model of public administration, building it from a person (and not a territorial community) as the main unit of this model.*

*Key words: civil society, state administration, local government, public administration, public administration mechanisms*

**Постановка проблеми.** Місцеве самоврядування як інструмент здійснення місцевої демократії, за умови функціонування ефективної системи, сприяє розвитку громадянського суспільства. Адже у загальній системі публічної влади саме місцеве самоврядування відіграє роль сполучної ланки між громадянським суспільством і державою, надає можливість поєднати інтереси громадянина, місцевої спільноти (громади), інститутів громадянського суспільства та структур держави.

Усвідомлення того, що система урядування в державі буде дієвою за наявності

багаторівневої моделі, в якій місцеве самоврядування повноцінне, а не лише задеклароване, – спонукало до реформи з децентралізації. Досвід зарубіжних високорозвинених країн, а також напрацювання наукової спільноти протягом останніх десяти років переконують, що для дієвої моделі управління необхідні: активне громадянське суспільство, децентралізована виконавча влада та сильні інститути місцевого самоврядування. Отже, звернемо окрему увагу на місцеве самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед дослідників, роботи яких присвя-

чені широкому спектру зазначених проблем: М. Баймуратов [1], В. Бакуменко, Т. Барановська, О. Батанов, Л. Беззубко, Б. Бондаренко, В. Борденюк, О. Босак, Я. Ваніна, П. Ворона, М. Головатий, І. Дегтярьова [2], Г. Дробенко, І. Дробот, Я. Жовнірчик, О. Кішіньова, А. Колодій, О. Копиленко [3], С. Кравченко, В. Куйбіда, І. Лопушинський, В. Малиновський, О. Матвієнко, І. Мищак [3], О. Мороз, В. Московець, Т. Могренко [4], Л. Муркович, М. Петришина, В. Погорілко, Х. Приходько, М. Пухтинський, С. Сєрьогін, Т. Тарасенко, А. Ткачук, В. Толкованов, В. Цветков, І. Черленяк, О. Ярмиш та інші. Деякі аспекти проблеми висвітлювалися і у статтях автора [5; 6].

**Метою статті** є дослідження процесів реформування діючої системи місцевого самоврядування в Україні та надання деяких пропозицій щодо формування нової моделі. Аналіз також допомагає з'ясувати механізми публічного адміністрування, удосконалення яких сприятиме модернізації системи публічного управління і розвитку громадянського суспільства у країні.

**Виклад основного матеріалу.** Протягом усього періоду незалежності у нашій країні розвивалася континентальна/європейська модель місцевого самоврядування. Як і європейські країни, Україна імплементувала у національне законодавство норми Європейської хартії місцевого самоврядування [7], Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування [8], а також інших міжнародних документів, відповідно до яких принципи місцевого самоврядування були визнані Конституцією і законами України. Але модель, яка протягом цих років формувалася в Україні, за ознаками досить умовно можна віднести до континентальної/європейської моделі, адже увесь час вона поєднувала (і містить досі) велику кількість залишків радянської системи. Значною мірою це також вплинуло на суспільно-політичну кризу в країні, наслідком якої стали події, означені як Революція гідності.

Отже, цілком логічним можна вважати обрання владою курсу на децентралізацію, розробку та ухвалення декількох стратегічних документів: Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 р. [9], Концепції реформування місцевого самоврядування від 01.04.2014 р. [10], Стратегії реформування служби в органах місцевого самоврядування в Україні 18.03.2015 р. [11] та інших.

З метою реалізації політики децентралізації було ухвалено ще декілька законів, зокрема: «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17.06.2014 р. [12], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 р. [13], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» № 888-VIII від 10.12.2015 р. [14] та інших.

Аналіз запланованих і виконаних заходів надає можливість зробити деякі висновки стосовно реформування місцевого самоврядування. І один із невтішних – недотримання строків. Із часу ухвалення цих стратегічних документів минуло від 4–5 років, а реальних здобутків від реформ не так вже й багато.

Урядовими структурами, відповідальними за проведення реформи, зокрема Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства сконцентрована увага, головним чином, на формуванні об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Найбільше її приділено питанням: динаміки утворення ОТГ, рейтингам щодо їх формування; створенню інституту старост в ОТГ; співробітництву територіальних громад; результатам фінансової децентралізації; державній фінансовій підтримці громад та розбудові їх інфраструктури.

Отримати інформацію про хід реалізації реформи частково можна з документа: «Про реформу: державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні» [15]. Декілька цитат з нього:

«Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. Станом на початок листопада 2018 року створено вже 876 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли 4010 колишніх місцевих рад. Більше 9 млн людей проживають в ОТГ. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. В селах ОТГ працюють вже 788 старост, ще майже 1,7 тисяч осіб виконують обов'язки старост» [15].

«Закон «Про співробітництво територіальних громад» створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо. Реалізується вже **296** договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися **1170** громад» [15].

«Закон «Про засади державної регіональної політики»: державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у **41,5** разів: з **0,5** млрд. в **2014** – до **19,37** млрд. грн. у **2018** році. **21** область прийняла рішення про створення Агенції регіонального розвитку, в усіх областях працюють Центри розвитку місцевого самоврядування, які в тому числі допомагають місцевій владі втілювати регіональні стратегії» [15].

Із документа можна зробити загальний висновок про те, що така оцінка є фрагментарною і недостатньою, вона не відображає усіх напрямів реформи. Такий же висновок впливає з урядових щорічних звітів. Адже деякі із запланованих заходів, прописаних у перелічених документах, все ще не здійснено, відкладено на невизначений строк. Так, досі залишаються у проекті Закон «Про внесення змін до Конституції України» (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № **2217а** від **01.07.2015** р.), Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція) (реєстр. № **2489** від **30.03.2015** р.); Закон «Про засади адміністративно-територіально-го устрою України» та багато інших.

Отже, можна констатувати, що у країні досі не створена модель ефективного функціонування місцевого самоврядування, не впроваджений новий функціонально-процедурний та адміністративний комплекс, і лише частково розпочато процес формування взаємопов'язаної системи об'єднаних територіальних громад, які ще мають стати спроможними.

Той факт, що влада вчергове пригальмувала реформу місцевого самоврядування, відчутно позначився і на інших реформах, і головне, це відчуло на собі все суспільство, яке потребує сьогодні змін і перетворень. Уповільнюючи реформи місцевого самоврядування, ми уповільнюємо і темпи формування громадянського суспільства в країні. При затулюванні позбуття залишків системи, детермінованих радянським минулим, при-

марними виглядають і перспективи швидкого формування нової моделі публічного управління.

На наш погляд, модель місцевого самоврядування залежить від державного устрою, історичних, національних, географічних та інших особливостей країни [4], і в кожній країні вона має свою, характерну правову форму. Але є загальні основи, які відображають громадську думку з цього питання, вони зазначені у Всесвітній Декларації та Європейській Хартії місцевого самоврядування. Відповідно до них сутність місцевого самоврядування полягає в гарантованому державою праві територіальних громад та їх органів вирішувати значну частину місцевих справ, управляти територією, у межах діючого законодавства, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Всесвітня Декларація місцевого самоврядування хоча й не є для України документом, обов'язковим для виконання, але її цінність полягає у тому, що в ній знайшли відображення позиції широких кіл світової громадськості, активістів та спеціалістів з питань становлення і функціонування локальної демократії.

Декларація складається з преамбули та **11** статей, в ній визначено основоположні принципи місцевого самоврядування, такі, як: основа влади уряду – воля народу; конструктивна участь «належним чином усіх елементів суспільства у підготовці та здійсненні національних планів і програм соціального та економічного розвитку»; зміцнення місцевої влади «шляхом ефективнішої та демократичнішої політики»; децентралізована підготовка і прийняття рішень, що «зменшує перевантаження центру, а також поліпшує і прискорює урядові дії» [8] та інше. До речі, стаття **2** Декларації дещо інакше, у більш широкому ракурсі, порівняно зі статтею **3** Європейської хартії, роз'яснює концепцію місцевого самоврядування, визначаючи її як «право й обов'язок місцевих органів влади регулювати і вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення». Тобто основні положення документа спрямовані на запровадження в усьому принципів та практики місцевого самоврядування.

Всесвітня Декларація місцевого самоврядування цікава нам як зібрання досвіду

світової спільноти, своєрідний стандарт, до якого слід прагнути, намагаючись досягти ефективнішого демократичного процесу, тим самим покращуючи добробут свого населення. Нагадаємо, документ було ухвалено ще у 1985 році. Отже Україні, модель якої ще відносять до «навздогінних», не можна зволікати з реформами, адже відставання від розвинутих держав вже обчислюється десятками років [6].

Визнаючи переважне значення місцевого самоврядування для майбутньої моделі публічного управління нашої країни, потрібно приділити окрему увагу органам місцевого самоврядування. У конституційній системі України вони відіграють важливу роль у формуванні і реалізації державної політики, виступають каналом взаємозв'язку між інститутами громадського суспільства і державою [3]. Правова, організаційна та фінансова автономії є важливими ознаками органів місцевого самоврядування. Неефективність, недовірність, недосконалість, або відсутність однієї з цих ознак відображається на результатах їх роботи. Якщо за цими критеріями проаналізувати сучасний стан органів місцевого самоврядування в Україні, то можна зробити висновки стосовно їх автономії, і загалом оцінити реформування місцевого самоврядування.

Надаючи оцінку правової автономії органів місцевого самоврядування країни, можна лише констатувати, що вона є частковою. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280 [16] передбачені повноваження цих органів, але охарактеризувати їх як повні і виняткові, які надають органам місцевого самоврядування свободу дій для здійснення власних ініціатив в межах їх компетенції, – навряд чи можливо. Змінити ситуацію можна було б лише, ухваливши весь перелік законодавчих змін, про які вже йшлося на початку.

Так само можна оцінити організаційну і фінансову автономії органів місцевого самоврядування, вони тривалий час були переважно лише задекларовані, і тільки останнім часом почали відбуватися реальні зміни. Нагадаємо, відповідно до п. 5 ч. 1 статті 26 вищевказаного Закону органи місцевого самоврядування мають право на своїх пленарних засіданнях за пропозицією сільського, селищного, міського голови самостійно вирі-

шувати питання щодо структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених КМУ, витрат на їх утримання. Аналогічні повноваження передбачено для сільського, селищного, міського голови (п. 6 ч. 4 статті 42 зазначеного Закону) та районних і обласних рад (п. 4 ч. 1 статті 43). Також донедавна існувала постанова КМУ від 03.12.1997 р. № 1349 «Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування» (втратила чинність 01.01.2015 р. на підставі постанови КМУ від 26.11.2014 р. № 664), якою були затверджені норми типових штатів органів місцевого самоврядування, і ця постанова була обов'язковою для виконання.

Тобто, норма права органів місцевого самоврядування самостійно визначати свою внутрішню структуру відповідно до місцевих особливостей з метою забезпечення ефективного управління – не дотримувалася. І це попри те, що урядову постанову стосовно типових штатів було визнано неконституційною рішенням Конституційного Суду України № 10-рп/2008 ще 22 травня 2008 року.

Багато суперечок і запитань викликала Постанова Кабінету Міністрів України № 363 від 10.05.2018 р. «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» [17], яку було прийнято як аналог постанови № 1349. Однак, роз'яснення центральних фінансових органів не залишають сумнівів, що реформування сфери відбувається.

Отже, починаючи з 1 січня 2015 р. кожен орган місцевого самоврядування отримав право самостійно ухвалювати рішення щодо кількості посад у штатному розписі ради та самостійно визначати обсяг видатків на оплату праці працівників. Чи не уперше органи місцевого самоврядування отримали організаційну і фінансову самостійність у цьому важливому питанні.

Частково було відновлено і правову автономію органів місцевого самоврядування відповідно до статті 71 вказаного Закону, згідно з якою територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повнова-

ження. Нагадаємо, органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм повноважень, та в інших випадках, передбачених законом.

Про зміни щодо фінансової автономії свідчать і такі дані: місцеві бюджети за останні роки зросли на 165,4 млрд. грн.: з 68,6 млрд. у 2014 – до 234 млрд. грн. у 2018 році. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України постійно зростає і на кінець 2018 року склала 51,5 % (у 2015 році – 45,6%) [15]. Такі підтвердження фінансової децентралізації, завдяки внесеним змінам до Бюджетного та Податкового кодексів України, наводяться урядом у документі: «Про реформу: державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні».

Нагадаємо, до бюджетної децентралізації з 12 тис. місцевих бюджетів половина були дотаційними – для 5419 місцевих бюджетів дотації становили понад 70 %, а 483 територіальні громади на 90 % утримувалися за рахунок коштів державного бюджету [15]. Такі цифри паралельно можна перекласти на відсоток самостійності громад.

Незважаючи на покращення ситуації щодо бюджетної автономії останніх років, більшість українців, як і раніше, не відчуває змін від використання додаткових коштів, які місцеві бюджети отримали протягом останніх років, таку позицію висловили 61 % (в червні 2017 року – 55 %). Частка тих, хто відчув зміни на краще внаслідок збільшення місцевих бюджетів, досить невелика (18 %), і лише трохи вища за частку тих, хто побачив зміни на гірше (їх 14 %). Крім того, порівняно з 2017 роком ці частки майже не змінилися. Про це свідчать результати опитування Фонду «Демократичних ініціатив» імені Ільки Кучеріва [18].

Суспільство очікувало стрімких, відчутних змін від фінансової децентралізації, натомість зміни малопомітні, і поки що стосуються, головним чином, благоустрою, санітарного стану біля будинків, покращення роботи ЖКХ, міського транспорту тощо. От-

римати збільшені бюджети – це, безумовно, досягнення реформи, але потрібен час, аби набути досвіду ефективного використання цих коштів, адже два десятки років більшість органів місцевого самоврядування фінансову, організаційну, частково правову автономію мали лише на папері, а фактично були їх позбавлені [5]. Поступово в радах відновляться кадрові ресурси, здатні розробити ефективні місцеві програми соціально-економічного розвитку, які будуть підкріплені фінансовим забезпеченням, і ситуація кардинально зміниться.

Отже, органи місцевого самоврядування, які відіграють важливу роль у механізмі взаємозв'язку між громадянським суспільством і державою, із зусиллями, але долають труднощі на шляху децентралізації і відновлення повноцінної роботи, як це передбачено законодавством.

Із певними складнощами втілюється й урядова концепція адміністративної реформи, яка передбачає трансформацію низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади [4].

Не зменшуючи значення територіальної громади, у своїй монографічній роботі «Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні» [4] ми звернули увагу на певні особливості, притаманні українцям і українському суспільству. Зважаючи на те, що у світі не існує універсальної моделі, яку можна було б використати в Україні, а необхідно винайти власну, ці особливості якраз і потрібно враховувати. На прикладах історичного минулого країни ми довели, що українське суспільство – це, більшою мірою, суспільство індивідуумів, а не общин. Ментальною особливістю українця є домінування уваги до власної родини, наявність індивідуалістичних цінностей, а не общинних, громадівських.

Враховуючи такі особливості, нами було запропоновано авторське бачення нової п'ятирівневої моделі публічного управління, в основу якої був покладений принцип людиноцентризму. Модель побудована за принципом значущості і структурно виглядає таким чином:

- громадянин;
- територіальна громада (село, селище, місто);
- місцева рада депутатів із підпорядкованим виконавчим комітетом (рівень об'єднаних територіальних громад);
- обласна (регіональна) рада депутатів із підпорядкованим виконавчим комітетом;
- центральні органи влади.

Отже, на наше переконання, людина має бути головною одиницею, від якої необхідно вибудувати українську багаторівневу модель управління. У такій моделі і місцеве самоврядування відіграє особливу роль. На нашу думку, ідеально було б, якби органи місцевого самоврядування отримали підпорядковані радам депутатів виконавчі комітети (з ліквідацією обласних і районних державних адміністрацій). Зі структури був би усунений рівень сучасних районних рад, а їх функції і повноваження передані новоствореним радам об'єднаних територіальних громад. Наступним рівнем стали б обласні (регіональні) ради, а далі – центральні органи влади.

З урахуванням того, що Україна на сьогодні розвивається переважно за континентальною/європейською моделлю управління, швидше позбутися залишків, детермінованих радянським минулим, та вийти на власний шлях розвитку можна завдяки принципам моделі «належного врядування», перевіреною європейськими країнами, це принципи: верховенства закону, участі громадян в управлінні, прозорості системи управління, підзвітності громадськості тощо. А місцеве самоврядування як інструмент демократії «знизу», і про це свідчить світовий досвід, найкраще дозволяє розвивати взаємодію і співробітництво між суспільством і державою.

**Висновки.** Для майбутньої моделі публічного управління України місцеве самоврядування має одне із першочергових значень. Завдяки йому у громадян є можливість відчувати, що реалізація демократії можлива за особистої участі кожного. Конституційне право на свободу, серед іншого, якраз і здійснюється через право на місцеве самоврядування. Але для цього потрібно, щоб місцеве самоврядування перетворилося на дієве й ефективне, його сучасна система позбулася залишків, детермінованих радянським минулим, а органи повноцінно відновили правову, організаційну і фінансову автономію. За таких

умов можна створювати багаторівневу модель публічного управління, вибудовуючи її від людини (а не територіальної громади) як головної одиниці цієї моделі.

Піднесення значення людини, особистості цілком відповідає нашим історичним, етнічним і соціокультурним особливостям. І світовий досвід переконує, що усвідомлення власної причетності до створення загального добробуту перетворює людину на соціально активну, а чим більше у суспільстві таких особистостей, тим швидше воно перетворюється у громадянське.

### Список використаних джерел:

1. Баймуратов М. О. До питання про вибір національної моделі місцевого самоврядування. *Публічне право*. 2015. № 3. С. 57–65.

2. Дегтярьова І. О. Конкуренентоспроможність регіону: стратегічні пріоритети та механізми державного управління: монографія. К.: Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, 2012. 367 с.

3. Демократія у самоврядуваннях (Децентралізація та місцеве самоврядування під час Української революції 1917–1921 років): у 2 т. Т. 2 / Упоряд.: Є. Р. Бершеда, В. О. Зайчук, О. Л. Копиленко, І. М. Мищак. – Репринт. вид. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 376 с.

4. Шаульська Г. М. Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні: монографія / за заг. ред. Т. В. Мотренка. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 200 с.

5. Шаульська Г. Органи місцевого самоврядування в умовах децентралізації механізмів влади: спроба концептуального аналізу. *Право та державне управління*. 2016. № 3. С. 160–165. URL: <http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/issue-3-2016>

6. Шаульська Г. Зарубіжний досвід як стимул у пошуку власної моделі ефективного управління. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 5. С. 114–120. URL: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=89356>

7. Європейська хартія місцевого самоврядування: ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/994_036)

8. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування. *Місцеве та регіональне са-*

моврядування України. 1994. Вип. 1/2 (6/7). С. 65–69.

9. Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/5/2015>

10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/333-2014-%D1%80>

11. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/227-2015-%D1%80>

12. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

13. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/157-19>

14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 888-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/888-19>

15. Про реформу: державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні. URL: <http://decentralization.gov.ua/about>

16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page6>

17. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268: Постанова Кабінету Міністрів України № 363 від 10.05.2018 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/363-2018-%D0%BF>

18. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації / Фонд демократичних ініціатив імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>

## References:

1. Baymuratov, M. O. (2015). On the question of choosing a national model of local self-government. *Public law*, 3, 57–65 [in Ukrainian].

2. Degtyareva, I. O. (2012). *Regional Competitiveness: Strategic Priorities and Mechanisms of Public Administration*. Kyiv: National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, (p. 367) [in Ukrainian].

3. Bersheda, E. R., Zaychuk, V. O., Kopylenko, O. L., Myschak, I. M. (Comp.). (2018). Democracy in self-government (*Volume 2: Decentralization and local self-government during the Ukrainian Revolution of 1917–1921*). Kyiv: The legislation institute of the Verkhovna Rada of Ukraine [in Ukrainian].

4. Shaulska, H. M. (2018). *Mechanisms of interaction of the public with public authorities in Ukraine*. Kyiv: The legislation institute of the Verkhovna Rada of Ukraine [in Ukrainian].

5. Shaulska, H. M. (2016). Bodies of local self-government in the conditions of decentralization of mechanisms of power: an attempt of conceptual analysis. *Law and public administration*, 3, 160–165 [in Ukrainian].

6. Shaulska, H. M. (2016). Foreign experience as an incentive to find your own model of effective management. *Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 5, 114–120 [in Ukrainian].

7. Verkhovna Rada of Ukraine. (1997). *European Charter of Local Self-Government*. No 452/97-ВР. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/994_036) (Last accessed: 15.07.1997) [in Ukrainian].

8. World Declaration of Local Self-Government. (1994). *Local and Regional Self-Government of Ukraine (Volume 1/2 (6/7), pp. 65–69)* [in Ukrainian].

9. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). *On approval of the Ukraine-2020 Sustainable Development Strategy*. No 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/5/2015>. (Last accessed: 12.01.2015) [in Ukrainian].

10. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2014). *On Approving the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine*. No 333-о. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/333-2014-%D1%80> (Last accessed: 01.04.2014) [in Ukrainian].

11. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2015). *On Approval of the Strategy of Civil Service Reform and Service in Local Self-Government*



*Bodies in Ukraine for the period up to 2017 and approval of a plan of measures for its implementation.* No 227-о. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/227-2015-%D1%80> (Last accessed: 18.03.2015) [in Ukrainian].

12. Verkhovna Rada of Ukraine. (2014). *On Cooperation of Territorial Communities.* No 1508-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (Last accessed: 17.06.2014) [in Ukrainian].

13. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). *On voluntary association of territorial communities.* No 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/157-19> (Last accessed: 05.02.2015) [in Ukrainian].

14. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). *On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Extending Authorities of Local Self-Government Bodies and Optimizing the Provision of Administrative Services.* No 888-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/888-19> (Last accessed: 10.12.2015) [in Ukrainian].

15. About the reform: State policy, legislative developments, interim results of the first stage of decentralization of power in Ukraine. URL: <http://decentralization.gov.ua/about> (Last accessed: 10.12.2018) [in Ukrainian]

16. Verkhovna Rada of Ukraine. (1997). *On Local Self-Government in Ukraine.* No 280/97-VR URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page6> (Last accessed: 10.01.2019) [in Ukrainian].

17. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2015). *On Amendments to the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 9, 2006.* No 363 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/363-2018-%D0%BF> (Last accessed: 10.01.2019) [in Ukrainian].

18. *Public opinion on decentralization reform.* Ilk Kucheriv Foundation for Democratic Initiatives. URL: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan> show/363-2018-%D0%BF (Last accessed: 10.01.2019) [in Ukrainian].

*Стаття надійшла до редакції 13 січня 2019 р.*