

ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА, ФІЛОСОФІЯ ПРАВА. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.241

Олійник В. С.,

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри
теорії та історії держави і права, конституційного права,
Академія Державної пенітенціарної служби м. Чернігів, Україна

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

У статті розглянуто поняття місцевого самоврядування та основні системи місцевого самоврядування, що існують у світі, а також сформульовано критерії класифікації держав за ступенем централізації та визначено, до якої з них належить на сьогодні Україна. Проаналізовано концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Визначено ключові проблеми реформи місцевого самоврядування та запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: децентралізація, реформа місцевого самоврядування, реформа адміністративно-територіального устрою, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, місцеві державні адміністрації, місцеві ради, префект.

Постановка проблеми. Існування сучасної демократичної держави сьогодні неможливе без ефективної та прозорої системи місцевого самоврядування, де держава та місцеві органи влади виконують притаманні їм функції, не дублюючи одне одного та взаємодіючи між собою. Під час становлення України як суверенної держави реформуванню місцевого самоврядування було приділено недостатньо уваги. Зміни, що були внесені до його системи, не отримали необхідного правового, фінансового та матеріального забезпечення з боку держави. 1 квітня 2014 р. Кабінетом Міністрів України була прийнята Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що визначила головні шляхи вирішення про-

блем системи місцевого самоврядування. Без вирішення цих проблем неможливе створення реально самостійних та ефективних органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Основи та характерні особливості місцевого самоврядування досліджувались у працях видатних науковців – як представників України, так і інших пострадянських та зарубіжних країн. Серед них, зокрема, М. О. Баймуратов, Ю. Г. Барабаш, В. В. Батрименко, С.В. Бобровник, О.К. Гордєєв, В. М. Горшеньов, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, Ю. П. Крегул, М. П. Орзіх, О.О. Петришин, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, С. Г. Серьогіна, В.О. Серьогін, Ю. О. Тихомиров, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал, І.В. Ярошенко та ін.

Формулювання мети. Окреслити головні риси основних систем місцевого самоврядування у світі. Розглянути класифікацію держав за ступенем централізації та з'ясувати, до якої з них належить Україна. Визначити ключові проблеми реформи місцевого самоврядування в Україні. Запропонувати висновки та рекомендації.

Виклад основного матеріалу. Міжнародні стандарти щодо принципів та напрямів розвитку місцевого самоврядування зазначені в Європейській Хартії місцевого самоврядування, що була прийнята 15 жовтня 1985 року Європейською Радою у Страсбургу, та у Всесвітній Декларації місцевого самоврядування.

Ці акти дають різні визначення місцевого самоврядування. «Місцеве самоврядування – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення» (ст. 2 Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування) [2]. Під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення (ст. 3 Європейської Хартії місцевого самоврядування) [4].

Визначення місцевого самоврядування наведено у ч. 1 ст. 140 Конституції України. У ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дається більш широке його визначення:

«Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [9].

Суть місцевого самоврядування полягає в гарантованому законом праві територіальних громад і їх органів самостійно, під свою відповідальність вирішувати всі питання місцевого значення, діючи у межах закону і виходячи з інтересів населення.

Слід зазначити, що сучасна практика місцевого самоврядування в розвинутих демократіях свідчить про певне зближення муніципальних систем, синтез елементів громадівської та державницької теорій, принцип незалежності місцевого самоврядування і тенденцію до розширення його повноважень. Як свідчить досвід багатьох європейських країн, вони тяжіють, скоріш, не до місцевого самоврядування в класичному його вигляді, а до децентралізації державного управління, що дозволяє поєднати переваги самоорганізації громадян з місцевим державним управлінням. Завдяки такому, до речі, достатньо розповсюдженому типу місцевого управління (Франція, Бельгія та ін.) забезпечується необхідне поєднання державно-владних та самоуправлінських рис в організації інститутів публічної влади на місцях, покликаних поєднувати відповідальність за вирішення загальнодержавних та муніципальних справ в інтересах усього суспільства та місцевого населення.

Залежно від застосування тієї або іншої концепції (єдиної державної влади або поділу державної влади і місцевого самоврядування, визнання або невизнання «природних» і «штучних» адміністративно-територіальних одиниць та ін.), а також від національних особливостей і традицій різних держав розрізняють чотири основні системи здійснення публічної влади на місцях: англосаксонську, романо-германську, іберійську і систему рад.

Сучасні системи місцевого управління в зарубіжних країнах сформувалися під впливом різноманітних чинників: природно-географічних умов, історичного розвитку, особливостей націо-

нального складу населення, демографічної ситуації тощо. Критеріями для виділення систем місцевого управління виступають адміністративно-територіальний поділ країни, відносини місцевих органів влади між собою та з центральними або федеральними (у федеративних країнах) органами влади, способи утворення та ін.

Англосаксонська система місцевого самоврядування та управління характеризується тим, що в ній на місцях немає посадовців, які призначаються центральною владою, а також її представників, що опікають муніципальні органи, але останні (ради, мери, шерифи та ін.), обрані населенням, можуть робити тільки те, що їм прямо наказано законом.

У свою чергу, в романо-германській або континентальній системі на місцях є спеціальні уповноважені центральної влади (комісари, префекти), що здійснюють контроль над муніципальними органами, але останні, обрані населенням, можуть робити все, що прямо не заборонено законом і не віднесено до компетенції інших органів; разом з континентальною (французькою) моделлю виділяється місцеве (комунальне) самоврядування Німеччини, яке здійснюється за дорученням держави.

В іберійській системі місцевого самоврядування та управління в кожній адміністративно-територіальній одиниці обирається рада і посадовець (алькад, регідор), яка затверджується центральною владою як її представник в адміністративно-територіальній одиниці.

Радянська система місцевого самоврядування та управління принципово відрізняється від розглянутих вище. Рада вважається органом державної влади і у свою чергу обирає інший державний орган – виконавчий комітет – колегіальний орган державного управління у цій адміністративно-територіальній одиниці. Члени виконкому є керівниками відділів і управлінь та за допомогою підлеглих ним державних службовців управляють окремими сферами місцевого життя (освітою, охороною здоров'я, торгівлею, місцевою промисловістю тощо).

Така система створюється у всіх адміністративно-територіальних одиницях. Лише у дрібних населених пунктах Рада може обрати не виконком, а голову і секретаря Ради, які і

відають виконавчою діяльністю. Іноді разом з виконавчим комітетом Раду обирає постійний комітет, який між сесіями Ради здійснює його повноваження (у КНР це постійний комітет місцевих зборів народних представників). Чиновники для контролю за діяльністю рад зверху не призначаються, але ради як органи державної влади підпорядковані по вертикалі вищим представницьким органам. Ради можуть вирішувати не тільки місцеві, але і загальнодержавні питання.

На відміну від депутатів парламенту члени Рад (місцевих органів самоврядування) при всіх системах можуть бути достроково відкликані виборцями. Таке відкликання можливе у деяких країнах і порівняно обраних глав місцевої адміністрації.

Кількість ланок адміністративно-територіального поділу може бути різним. В окремих дуже дрібних державах (наприклад, у Науру і Тувалу в Океанії) взагалі відсутній адміністративно-територіальний поділ, в одних країнах він дволанцюговий (наприклад, області і громади в Болгарії), в інших – чотирьохланцюговий (регіони, департаменти, райони, громади у Франції). Найбільш поширений поділ типу область – район – громада. У кожній з адміністративно-територіальних одиниць є органи для управління нею: іноді державні (призначені зверху губернатори і голови районів), іноді тільки обрані органи місцевого самоврядування (ради і мери), іноді, як у Франції або на Україні, і ті та інші. У низових адміністративно-територіальних одиницях (сільських округах, містах, які мають статус громад), а також у тих, які разом з громадами розглядаються як територіальні колективи (муніципальні утворення), завжди є обрані населенням органи (іноді разом з призначеними «зверху» чиновниками), в тих же, які такого статусу не мають і не є громадами, діють призначені посадові особи.

Під ступенем централізації прийнято розрізняти централізовані, децентралізовані і порівняно децентралізовані держави. У централізованій унітарній державі у всі ланки адміністративно-територіального поділу (крім громадської ланки) призначаються «зверху» чиновники для управління ними або такі чиновники затверджуються вищими органами з числа кандидатур, запропонованих місцевими зборами, місцевим представницьким орга-

ном. Останнє має місце, наприклад, в Індонезії, Таїланді. Меншою мірою, але все-таки централізованою є унітарна держава, в обласній ланці якої (наприклад, в областях Болгарії) немає представницьких органів, цими адміністративно-територіальними одиницями одноосібно управляють призначені представники уряду (начальники областей – управителі в Болгарії).

У *децентралізованій* унітарній державі немає призначених на місця (в адміністративно-територіальні одиниці) представників уряду, що володіють загальною компетенцією по управлінню. На місцях, у дрібних адміністративно-територіальних одиницях, скликаються збори громадян, у більших обираються ради (Велика Британія, штати США, провінції Канади та ін.). Місцеві посадові особи (наприклад, скарбник, шериф і т. ін.) теж часто обираються безпосередньо населенням.

Відносно децентралізована унітарна держава характеризується тим, що у вищих ланках адміністративно-територіального поділу (зазвичай, крім районної ланки) є два органи: призначений «зверху» чиновник загальної компетенції (комісар, префект) – представник державної влади та обрана громадянами (а іноді і іноземцями, що постійно проживають у громаді) рада – орган місцевого самоврядування. У містах, громадах така рада (муніципалітет) обирає мера, який займається управлінням (мер може бути обраний і безпосередньо населенням). Подібна система існує в Німеччині, Бельгії, Нідерландах, Польщі (з 1999 р.), Франції, її запозичували також деякі країни Африки, але в більш централізованому варіанті.

Щодо України, то у період становлення державності тут по чергово домінували настрої державницької, громадівської та змішаної теорій місцевого самоврядування, континентальної та англосаксонської моделей місцевого самоврядування. Чинна модель місцевого самоврядування в Україні є наближеною до класичної французької (романо-германської) моделі, але з перевагою владних повноважень на боці місцевих державних адміністрацій.

На думку Петришина О. О., під час становлення України як суверенної держави реформуванню місцевого самоврядування було приділено недостатньо уваги. Зміни, що були внесені до

його системи, не отримали необхідного правового, фінансового та матеріального забезпечення з боку держави. Натомість були прийняті лише нові нормативно-правові акти, що розкривали закріплені в Конституції України принципи організації та функціонування місцевого самоврядування, без істотного реформування його економічної та фінансової інфраструктури. 21 травня 1997 р. був прийнятий новий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», під час розробки якого були спроби врахувати основні риси громадсько-державницької (змішаної) концепції місцевого самоврядування. Цей Закон відповідно до Конституції визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу й відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Крім зазначеного, також було прийнято низку нормативно-правових актів, серед яких: Закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р., «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р., «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. та багато інших законів та підзаконних актів. До того ж були розроблені та представлені до розгляду численні концепції реформування місцевого самоврядування, більшість з яких не отримала достатньої підтримки. Проте у 2013 р. була ініційована дискусія щодо проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Як результат вона була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. [8]. Крегул Ю. та Батрименко В. звертають увагу на те, що децентралізацію та автономію місцевих органів влади не можна розглядати як абсолютне благо з погляду демократії. Централізація влади також має певне позитивне значення, вона забезпечує переваги єдиного управління, вільного від місцевих політичних спорів, і запобігає, як зазначав Ж. Ведель, «зловживанням владою з боку сільських самодурів» [1]. В окремих випадках централізація дає змогу краще скоординувати діяльність місцевих служб та знизити вартість послуг, які надають місцеві органи. Отже, під час проведення реформ в європейських державах децентралізацію і централізацію не розглядають як діаметрально протилежні концепції організації влади на місцях. Голов-

на проблема під час проведення реформ полягає не в тому, щоб зробити вибір між децентралізацією і централізацією, а в тому, щоб встановити потрібний і доцільний баланс між ними, який адекватно відповідав би реальним соціально-економічним та політичним умовам конкретної країни. Важливою тенденцією в розвитку місцевого самоврядування в Європі є укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення числа місцевих органів влади, створення різних регіональних форм управління. Ці процеси спрямовані на формування достатньої територіальної, демографічної та матеріально-фінансової бази для утримання сучасних комунальних та інших муніципальних служб [7, с. 20].

Як справедливо зазначено в юридичній літературі, на сьогоднішнє місцеве самоврядування в Україні ще значною мірою зберігає декоративний характер. У політичній системі держави його значення ще не відповідає конституційним положенням, а виконання завдань та функцій місцевого самоврядування не підкріплене матеріальними та фінансовими ресурсами. Через це одне із найголовніших завдань, яке потрібно буде вирішити у процесі реформування політичної системи, є кардинальне підвищення ролі інституту місцевого самоврядування в механізмі народовладдя, в організації управління на всіх територіальних рівнях. Його перетворення з придатку державної влади на самостійний реально чинний інструмент соціального управління може забезпечити сталий розвиток територіальних громад, створить для громадян цивілізовані умови життя, дозволить піднести надання соціальних та адміністративних послуг до рівня європейських стандартів.

Прийнята Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) визначає головні шляхи вирішення проблем системи місцевого самоврядування. Ключовими питаннями, які визначають суть її змін, є: визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами

виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації; максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя [10]. Метою реформи місцевого самоврядування є, передусім, забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів.

Однак на шляху цієї реформи в Україні на сьогодні існують певні проблеми. Петришин О. О. основні проблеми місцевого самоврядування умовно поділяє на декілька категорій, а саме: (1) законодавчого забезпечення, надання та розподілу повноважень; (2) фінансування та забезпечення поповнення місцевих бюджетів; (3) містобудування та управління земельними ресурсами; (4) забезпечення надання необхідного рівня соціальних послуг; (5) проблеми, пов'язані з підтриманням необхідного рівня підготовки кадрів; органів місцевого самоврядування [8].

Зупинимось на деяких проблемах, що, на наш погляд, є ключовими. Якщо порівняти ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування України» [9], то навіть недосвідчене око помітить спільні об'єкти регулювання в державних адміністрацій та місцевого самоврядування. Тут виникає таке явище, як конкуренція компетентності, яке означає, що «на врегулювання одних і тих же відносин претендують кілька структурних органів, протилежних за змістом їх призначення» [3]. Часто відбувається так, що питання, які мають вирішуватись тільки органами місцевого самоврядування, віддаються під компетенцію державної адміністрації. А ось самоврядуванню за допомогою безлічі норм, інструкцій, постанов виконавчої влади нав'язуються ресурсозатратні та неприбуткові об'єкти та зобов'язання, що їх потрібно утримувати, при цьому без належної фінансової та матеріальної бази. Також, порівнявши вищезгадані закони (ст. 13 ч. 1 п. 2 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» та ст. 27 п. 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування»), не важко помітити, що галузь соціально-економічного розвитку теж є юрисдикцією обох органів [5].

Одним з ключових моментів реформи місцевого самоврядування та територіального устрою є скасування обласних та районних державних адміністрацій. Замість них центральну владу на місцях представлятимуть префекти. Ідея полягала в тому, що вони здійснюватимуть лише нагляд за дотриманням законності органами місцевого самоврядування. Поряд з цим ради громади, області та району утворюватимуть свої виконавчі комітети. Однак проект змін до Конституції передбачає, що префекти також здійснюватимуть, зокрема, й виконавчу владу – принаймні в районах і областях, і тут виникає проблема, адже система адміністративного нагляду повинна бути для забезпечення відповідності рішень органів місцевого самоврядування державній політиці. Але цей нагляд не можна суміщати з управлінськими повноваженнями, які здійснювались адміністраціями.

Ще однією проблематичною ланкою місцевого самоврядування є економічне становище, що побудоване на цьому ж законодавстві, а саме про джерела фінансування, витрати та ступінь їх розмірності. Бюджетний кодекс України та ключовий закон про місцеве самоврядування вказує, що основними надходженнями до місцевих бюджетів є податки, трансферти та доходи з власних джерел. А надходження ці формуються таким чином: відповідно до статті 60 ч. 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [9] територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження [3]. Звичайно банки, торгові організації і тому подібне можуть приносити непоганий прибуток, але тільки за умови вигідних економічних особливостей місцевості, ринкових умов та інших сприятливих чинників. Та зазвичай низка факторів не дозволяють наповнити валову частину місцевого бюджету. Напри-

клад, не всі регіони мають розвинені ринки нерухомості, трудові ринки чи багаті природні ресурси. А низька платоспроможність жителів громад, тобто споживчий ринок не стимулює підприємницьку діяльність. Це є ще однією проблемою місцевого самоврядування, оскільки розвинені та прибуткові підприємства є основою наповнення бюджетів громад, які мають бути створені після процесу децентралізації. І ця система місцевого самоврядування потребує реформування [11].

Реалізація принципу повсюдності місцевого самоврядування передбачена Європейською Хартією місцевого самоврядування та Конституцією України. Цей постулат означає, що влада сільських, селищних і міських рад розповсюджується на всю територію, що лежить між ними. На практиці в Україні маємо інше: населені пункти не можуть користуватися землею, що знаходиться за їхніми межами. Особливо відчутною ця проблема є для міст.

Кладовища, водопроводи, джерела води, насосні станції, сміттєзвалища – все це, як правило, за межами населених пунктів. Бюджетний кодекс забороняє органам місцевого самоврядування здійснювати фінансування за межами їх юрисдикції (на територіях де діє юрисдикція інших органів самоврядування), тобто за певних умов, навіть фінансувати об'єкти, що перебувають за межами населених пунктів, є складно, оскільки це може бути трактовано як фінансування одними бюджетами інших. Новостворені підприємства у містах працюють на територіях колишніх підприємств міста або намагаються будувати щось поблизу міста. Інвестор для того, щоб збудувати підприємство за межами населеного пункту, брав у міста ресурси (вода, електрика), але податки платив не у місті.

Відсутність юрисдикції органів місцевого самоврядування на території поза межами населених пунктів, зокрема, у сфері планування території, благоустрою та збереження довкілля веде до розбазарювання та забруднення цих територій.

Висновки. На основі вищевказаного можемо зробити такі висновки:

– з досягненням мети реформи місцевого самоврядування за ступенем централізації Україна як і раніше залишиться відносно децентралізованою унітарною державою з незмінною романо-

германською системою здійснення публічної влади на місцях, але без переваги владних повноважень на боці місцевих державних адміністрацій.

Основними проблемними питаннями реформи місцевого самоврядування на сьогодні є:

– так звана конкуренція компетентності, що полягає у спільних об'єктах регулювання державних адміністрацій та місцевого самоврядування;

– неефективна та застаріла система фінансування місцевих бюджетів, що закріплена в законодавчих актах;

– проблема реалізації принципу повсюдності місцевого самоврядування, тобто відсутність юрисдикції органів місцевого самоврядування на території поза межами населених пунктів, зокрема, у сфері планування території, благоустрою та збереження довкілля.

Виходячи з цього, пропонуємо такі пропозиції:

– необхідне прийняття окремого закону «Про префектів», в якому б чітко були прописані компетенція та повноваження префекта, при цьому вони не повинні дублювати функції та повноваження місцевих рад, що фактично буде перетворювати префекта на колишнього главу місцевої держадміністрації лише з іншою назвою;

– внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування» щодо системи наповнення місцевих бюджетів у зв'язку з низьким розвитком у більшості громад ринків нерухомості та трудових і споживчих ринків, а також відсутністю природних ресурсів;

– вважаємо також за необхідне прийняття законопроекту, за яким юрисдикцію органів місцевого самоврядування буде поширено і на територію між населеними пунктами. Цей нормативний акт дозволить усім новоствореним громадам впевненіше підходити до планування розвитку своїх територій та залучати інвесторів.

Список використаних джерел

1. Ведель Ж. Административное право Франции / под ред. Крутоголова М. А.; пер. с франц. Энтина Л. М. Москва: Прогресс, 1973. 512 с.

2. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування (23–26 верес. 1985 р., м. Ріо-де-Жанейро). *Місьцеве та регіональне самоврядування України*. Вип. 1–2 (6–7). 1994. С. 65–66.

3. Гордєєв О. К. Забезпечення сталого місцевого розвитку: підходи, принципи, складові. *Державне будівництво*. 2012. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/index.html> (дата звернення: 25.07.2018).

4. Європейська Хартія місцевого самоврядування (укр/рос), Страсбург, 15 жовтня 1985 року (Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.97). Дата підписання: 6 листопада 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

5. Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою. URL: http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_analit/reformaATU.pdf (дата звернення: 25.07.2018).

6. Конституція України: станом на 1 верес. 2017 р. Київ: ПАЛИВОДА А.В., 2017. 76 с.

7. Крегул Ю., Батрименко В. Реформування місцевого самоврядування в Україні. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 17–27.

8. Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України. Харків: Право, 2014. 192 с.

9. Про місьцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Київ: Парлам. вид-во, 1997. 100 с.

10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.

11. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Проблемні питання реалізації реформи децентралізації влади в Україні. URL: http://www.problecon.com/pdf/2015/4_0/177_187.pdf (дата звернення: 23.07.2018).

References

1. Vedel, Zh. (1973), *Administrative Law of France*, translated by Krutoholov, M. A. Progress, Moscow.

2. "World Local Government Association and International Union of Local Governments" (1985), *The World Declaration of Local self-*

government. *World Local Government Association and International Union of Local Governments*. Rio-de-Zhaneiro.

3. Hordeev, O. K. (2012), "Ensuring the permanent local development: approaches, principles, components", *Journal of State Construction*, No. 2, available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/index.html>.

4. European Union (1985), *The European Charter of local self-government available*. European Union. Strasburg.

5. *Ensuring the systematic approach to the reformation of the administrative and territorial structure*, available at: http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_analit/reformaATU.pdf.

6. Ukraine (2006), *Constitution of Ukraine: Law of Ukraine*, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.

7. Krehul, Yu. (2016), "Reformation of local self-government in Ukraine". *Foreign trade: economy, finances, law*. No. 1, pp. 17–27.

8. Petryshyn, O. O. (2014), *Legal principles of local self-government in foreign countries and Ukraine: theoretical and Legal, comparative analysis*. Kharkiv.

9. Ukraine (1997), *On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine*, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.

10. Ukraine (2014), *On approval of the conception of reformation of the local self-government and territorial power in Ukraine: directive*, Cabinet of Ministers of Ukraine, Kyiv.

11. Yaroshenko, I. V. and Semigulina I. B. (2015), "Problematic issues of implementation of power decentralization reform in Ukraine". *Problem economics*. No 4, pp. 177–187.

Oliinyk V. S.

REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE: PROBLEMS AND WAYS OF THEIR SOLVING

The concept of local self-government is examined in the article and the basic systems of local self-government existing in the world and also the criteria of classification of the states on the degree of centralization are set forth and it is certain to what from them Ukraine belongs presently. Conception of reformation of local self-government is considered and to territorial organization of power in Ukraine. The key problems of reform of local self-government are certain and considered and the ways of their decision offer.

Determination of local self-government contained in para.1 art.140 of Constitution of Ukraine. In the art. 2 Laws of Ukraine «On local self-government in Ukraine» are given his more wide determination:

«Local self-government in Ukraine is this right and real ability of territorial community of habitants of village assured by the state or voluntarily association in rural community of habitants of a few villages, of settlement, of city - independently

or under responsibility of organs and public servants of local self-government to decide the questions of local value within the framework of Constitution and laws of Ukraine».

Essence of local self-government consists of the right for territorial communities and their organs assured by a law independently, under the responsibility to decide all questions of local value, operating within the framework of law and coming from interests of population.

The key problem questions of reform of local self-government in Ukraine it is now been:

- so-called competition of competence that consists of joint objects of adjusting of state administrations and local self-government;

- the uneffective and old system of financing of local budgets is envisaged in legislative acts;

- problem of realization of principle of everywhere of local self-government id est absence of jurisdiction of organs of local self-government on territory out of borders of settlements in particular in the field of planning of territory, equipping with modern amenities and environmental preservation.

Key words: *decentralization, reform of local self-government, reform administratively - territorial device, Conception of reformation of local self-government and territorial organization of power in Ukraine, local state administrations, local advices, prefect*