and have some differences. Since the Constitutional Court is legally obliged to verify the compliance of normative legal acts with the Constitution of Ukraine, it is advisable to define a constitutional complaint through a requirement, focusing on the requirement for the relevant entity to perform certain actions or refrain from them.

Certain obscurity arises as to what kind of decision in the case should be considered the final decision of the court, which should concern the constitutional complaint, it is seen that this can only be a decision of the court of last instance, that is, one whose appeal has already been fully implemented.

In general, the introduction of the institution of constitutional complaint contributes to the rooting of the main idea of constitutionalism – the introduction of the principle of the rule of law, limitation of state power, the desire to protect human rights.

Key words: rule of law, constitutional complaint, human rights, Constitutional Court of Ukraine, unconstitutionality.

DOI: 10.36695/2219-5521.4.2020.21

УДК 352.071

Р.Ф. ЧЕРНИШ, М.П. ТІТОВЕЦЬ

*Роман Федорович Черниш, кандидат юридичних наук, доцент, доцент Поліського національного університету**

ORCID: 0000-0003-4176-7569

*Марія Петрівна Тітовець, студентка VI курсу Поліського національного університету***

ORCID: 0000-0003-4176-7569

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПРАВОВІ, ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ІНФОРМАЦІЙНІ АСПЕКТИ УТВОРЕННЯ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

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

Європейський досвід демонструє, що успішні практики реформування місцевого самоврядування, які мають забезпечити сталий регіональний розвиток, полягають у забезпеченні реалізації принципу субсидіарності та посиленні спроможності органів місцевого самоврядування всіх рівнів реалізовувати власні і делеговані повноваження.

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

Наразі реформування системи місцевого самоврядування здійснюється в межах існуючого правового поля без внесення відповідних змін до Конституції України. При цьому, як слушно зазначає М.Є. Гайдар, наявна нормативно-правова база не завжди носить послідовний характер щодо регулювання ОТГ, а навпаки – спрямована на врегулювання окремих аспектів конституційно-правового статусу ОТГ¹. Вказане не дає змоги повною мірою сформувати зазначені органи відповідно до критеріїв, визначених у Європейській хартії місцевого самоврядування (ратифікована Україною у 1997 р.) з подальшим делегуванням відповідних повноважень, матеріальними і фінансовими ресурсами, інфраструктурою тощо, які є необхідними для ефективного виконання покладених на зазначені органи завдань та функцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу теоретичних засад тих чи інших інститутів муніципального права було присвячено роботи багатьох науковців, зокрема О.М. Бандурки, М.Є. Гайдар, Н.В. Дадій, В.В. Копейчикова, В.В. Кравченка, Н.М. Оніщенко, Р.І. Панчишина, М.С. Пашкевич, В.В. Пітцика, О.В. Петришина, М.В. Погорілка, М.О. Пухтинського, П.М. Рабіновича, О.Ю. Синявської, О.Ф. Скакун, Є.І. Хомаківського, Р.Ф. Черниша, В.П. Яковчук, О.Н. Ярмиша та інших.

Формулювання мети статті. Зважаючи на вищевикладене, **мета** дослідження полягає у розробці окремих організаційно-правових практичних пропозицій для заінтересованих суб'єктів (передусім – Кабінету Міністрів України та обласних державних адміністрацій) стосовно оптимізації процедури подальшого реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в цілому.

© Р.Ф. Черниш, М.П. Тітовець, 2020

* *Roman Chernysh, Ph.D. in Law, Associate Professor, Associate Professor of Polissia National University*

** *Mariia Titovets, student of II year of the Master's degree of Polissia National University*

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднана територіальна громада отримує прямі міжбюджетні відносини у випадку визнання її спроможною (насамперед фінансово)². За цих умов ОТГ створюють свої виконавчі структури для здійснення повноважень, визначених Законом. У переважній більшості це повноваження, що здійснюються відповідно районними держадміністрацією та радою.

У виконавчому органі районної ради та районній державній адміністрації зберігаються структури, які забезпечують реалізацію визначених законом повноважень і для таких територіальних громад. При цьому навантаження на працівників таких структур є дуже низьким і щорічно з урахуванням процесу децентралізації зменшується.

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

Разом із тим питання спроможності проєктних ОТГ та їх відповідності положенням Методики формування спроможних ОТГ враховується на перспективу передбаченням на законодавчому рівні механізму оптимізації існуючих ОТГ шляхом об'єднання (укрупнення) існуючих ОТГ навколо основних центрів (міст та селищ). На думку окремих експертів, урахування зазначеного питання на початковому етапі проведення реформи адміністративно-територіального устрою України практично призвело б до блокування створення близько 35 % ОТГ (насамперед малочисельних) та негативно позначилося на реалізації самої реформи децентралізації³.

Більшість новоутворених малочисельних об'єднаних територіальних громад (об'єднання декількох сільських рад) вже перебудували свою роботу, а також зіткнулись з необхідністю вирішення ряду проблемних питань, які раніше не були їм характерні та вирішувалися на районному рівні (РДА та районних рад), насамперед вказане стосується медичної та освітньої галузі (співфінансування лікарняних закладів, утримання та оптимізація дошкільних та шкільних закладів тощо). Наявність перепон (правових, організаційних тощо) в процесі становлення ОТГ зумовлена й тим, що до цього часу в Україні не прийнята ідеологія публічної адміністрації як єдиної системи органів (державних і самоврядних), покликаних обслуговувати людину, громадянина, населення, надавати цим суб'єктам, а не об'єктам політичного, соціального, економічного процесу якісні публічні послуги⁴.

Проведений аналіз свідчить про те, що майже всіма ОТГ, передусім з метою висвітлення своєї діяльності та дотримання державного курсу з діджиталізації, було створено офіційні сторінки в мережі Інтернет.

Поряд із тим, зважаючи на наявність низки об'єктивних та суб'єктивних чинників, в ході функціонування та адміністрування офіційних електронних ресурсів органів місцевого самоврядування фіксуються передумови до порушення окремих норм національного законодавства в інформаційній сфері, втручання в процес забезпечення їх належного функціонування, можливого поширення фейкової чи тенденційної інформації тощо⁵.

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

Відповідно до офіційної інформації, понад 50 % шкіл великих міст в Україні переповнені (в навчальних класах навчається понад 27 дітей, уроки проводяться у 2–3 зміни). Натомість у малих містах та селах ситуація повністю протилежна – у сільській місцевості понад 30 % шкіл малокомплектні (навчається значно менше учнів, ніж передбачено проєктною документацією закладу). За даними Міністерства фінансів України за 2017–2018 рр., у кожній четвертій школі навчається в середньому 10 учнів на клас⁶.

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

Протягом останніх 20 років кількість сільського населення стрімко зменшилося (в окремих населених пунктах – у рази), що насамперед зумовлено відсутністю робочих місць, внаслідок чого молодь віком до 35 років змушена переїжджати до районних та обласних центрів у пошуках роботи, а також демографічною кризою. Також на цей процес вплинуло відкриття Україною в 2018 р. безвізового режиму (більшість молоді із сільської місцевості скористалося виїздом на заробітки за кордон з метою отримання стартового капіталу для купівлі житла в місті). З огляду на викладене, середній вік у більшості населених пунктів в сільській місцевості становить від 55 до 65 років, що практично означає відсутність працездатного населення. При збереженні такої тенденції у подальшому (через 10–20 років) вважатиметься, що вказане може призвести до «вимирання» населення та повного занепаду населених пунктів, розташованих в сільській місцевості.

У цьому контексті, з метою виправлення ситуації, існує необхідність налагодження реальної державної підтримки малого та середнього бізнесу в сільській місцевості (кредитування за зниженими або пільговими

ставками, звільнення на певний період від податків тощо), а також переорієнтування діяльності органів влади на збереження села та його відродження.

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

Аналіз фінансової складової функціонування навчальних закладів, насамперед бюджетних витрат, свідчить, що різниця між річною вартістю навчання дитини у середньому та в мало заповненому класі сягає кільका десятків тисяч грн, що зумовлено насамперед витратами на утримання закладу, тобто чим менше учнів, тим більша частка цих витрат припадає на кожного із них⁷.

На даний час по всій території України виникла ситуація, коли фактично громади, насамперед в сільській місцевості, опалюють напівпорожні класи, незважаючи на їх незначну наповнюваність – іноді менше 30 %. За даними Міністерства фінансів України, у малокомплектних класах витрати на одного учня становлять близько 40 тис. грн, загальносередній показник по Україні становить 14 тис. грн⁸. При цьому проведений нами аналіз свідчить, що найбільш гостро ця проблема постає в більшості ОТГ, де видатки на освітню сферу становлять від 40 до 60 % загального бюджету громади.

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

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

Результати зовнішнього незалежного оцінювання демонструють, що діти у сільській місцевості менш конкурентоспроможні, ніж у містах, а з урахуванням оптимізації вищих навчальних закладів їх шанси отримати вищу освіту стають ще меншими⁹.

Також на якість освіти негативно впливає велика кількість шкільних приміщень, які знаходяться у вкрай незадовільному стані, що в свою чергу відображається на здоров'ї учнів та змушує їх пропускати навчальний процес. Так, у 47 % сільських шкіл України температура взимку не перевищує 16 градусів, у 10 % шкіл немає туалетів у будівлях, 40 % приміщень у школах у незадовільному стані, приблизно 90 % шкіл не пристосовані для дітей з інвалідністю¹⁰.

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

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

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

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

Таким чином, супротив населення закриттю малокомплектних шкіл створює на місцях не лише негативне сприйняття реформ освіти та децентралізації, а й сприяє виникненню додаткових осередків соціальної напруги, які, у свою чергу, можуть бути використані окремими громадсько-політичними структурами для дестабілізації суспільно-політичної обстановки в регіоні.

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

На нашу думку, з урахуванням викладеного, посадовим особам органів місцевої влади та самоврядування (районні державні адміністрації, ОТГ, ради базового рівня) вже сьогодні необхідно продумати, як територіальні громади зможуть розвиватися і «заробляти», внаслідок чого в місцевих мешканців з'являться

економічні стимули залишатися у «рідних» містечках і селах. За свідченням Р.І. Панчишина, проведення децентралізації матиме сенс лише в тому разі, коли у керівництва ОТГ буде «...дійсна воля вирішувати найбільш важливі питання розвитку територій і регіонів...»¹¹.

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

Також, на нашу думку, яку ми озвучували в попередніх дослідженнях з окресленої проблематики, внаслідок відсутності досвіду та браку кваліфікованих кадрів в ОТГ, відмічається колосальний брак діалогу і комунікації між керівництвом ОТГ та місцевим населенням. У цьому контексті ОТГ необхідно або запрошувати професійних медіаторів, або навчати посадових осіб місцевого самоврядування, представників громадянського суспільства налагоджувати дискусію, в тому числі й шляхом проведення правороз'яснювальної роботи¹² методичного та рекомендаційного характеру¹³.

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

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

Висновки. З огляду на викладене, з метою забезпечення ефективної реалізації реформи децентралізації, подальшого аналітично-фінансового обґрунтування моделей територіальної організації влади з урахуванням запропонованих проєктних моделей адміністративно-територіального устрою базового (громади) та субрегіонального (укрупнені райони) необхідно

на рівні Кабінету Міністрів України:

- у взаємодії з ОДА із використанням спеціалізованих експертних установ та організацій (незалежно від форм власності) провести повну інвентаризацію майна, природних ресурсів та доходів утворених ОТГ;
- доручити робочим групам при облдержадміністраціях спільно із представниками ЦОВВ (Національної поліції, Державної фіскальної служби, Пенсійного фонду України, Фонду соціального страхування України, Державної міграційної служби України, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Державної служби зайнятості, Державної виконавчої служби, Державної казначейської служби України, Державної служби статистики, Державної служби геодезії, картографії та кадастру, Державного агентства водних ресурсів та інших) та представниками органів місцевого самоврядування, із залученням експертного середовища, опрацювати пропозиції щодо можливості та необхідності оптимізації районних представництв, з урахуванням насамперед доступності для всього населення області, у т. ч. щодо можливості відкриття незначних за штатною чисельністю секторів по роботі зі зверненнями громадян. За результатами опрацювання та узагальнення отриманої інформації ОДА надати Міністерству розвитку громад та територій України обґрунтовані пропозиції щодо оптимізації суб'єктів ЦОВВ;

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

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

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

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

на рівні ОДА:

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

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

¹ Гайдар М.Є. До питання конституційно-правового врегулювання статусу об'єднаних територіальних громад в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. № 83. С. 21–27.

² Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. С. 91. Ст. 10.

³ Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. / Скидан О.В., Якобчук В.П., Даций Н.В., Ходаківський Є.І. та ін. ; за заг. ред. О.В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.

⁴ Пухтинський М. Проблеми трансформації територіальної організації влади та місцевого самоврядування в контексті розвитку конституційного процесу в Україні. *Право України*. 2012. № 8. С. 68–77.

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

⁶ Лев Парцхаладзе. Приблизно в 50 % міських шкіл діти навчаються у переповнених класах у дві зміни через диспропорцію будівництва житла і соцінфраструктури. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/priblizno-v-50-miskih-shkil-diti-navchayutsya-u-perepovnених-klasaх-u-dvi-zmini-cherez-disproporciyu-budivnictva-zhitla-i-socinfrastrukturi-lev-parchaladze>

⁷ Пашкевич М.С. Аналіз ефективності закладів загальної середньої освіти у регіонах України як складової ефективних освітніх округів. *Сталий розвиток економіки*. 2015. № 2. С. 13–21.

⁸ Там само.

⁹ Результати ЗНО-2020. Новації ЗНО-2021. URL: <https://testportal.gov.ua/rezultaty-zno-2020-novatsiyi-zno-2021/>

¹⁰ Закрити не можна залишити: як бути із напівпорожніми школами? URL: <https://medium.com/@reforms>

¹¹ Панчишин Р.І. Основні переваги об'єднаної територіальної громади як форми організації місцевого самоврядування в Україні. *National law journal: theory and practice*. 2018. С. 25–28.

¹² Панчишин Р.І. Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин. *Системно-онтологічний аналіз: монографія / за ред. Марцеляка О.В.* Київ: Основа. 2020. 400 с.

¹³ Черниш Р.Ф. Реформування адміністративно-територіального устрою держави, як передумова до ускладнення суспільно-політичної ситуації. *Роль інтеграційних процесів у формуванні національних правових систем: матеріали I Міжнародної наук.-практ. інтернет-конференції (10–11 квітня 2020 р.)*. Херсон: Херсонський державний університет, 2020. Т. I. С. 89–92.

Резюме

Черниш Р.Ф., Титовець М.П. Окремі проблемні правові, організаційні та інформаційні аспекти утворення і функціонування об'єднаних територіальних громад.

Аналіз прикладної інформації щодо реалізації реформи адміністративно-територіального устрою України (децентралізації) свідчить про наявність окремих проблемних питань (правових та організаційних), зв'язаних зі спроможністю громад реалізовувати власні та делеговані повноваження. Останні потребують вирішення як на законодавчому рівні, так і за рахунок налагодження дієвого діалогу між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Зважаючи на викладене, вважається за необхідне розробити окремі організаційно-правові практичні пропозиції для заінтересованих суб'єктів стосовно оптимізації процедури подальшого реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в цілому.

Ключові слова: державне управління, місцеве самоврядування, територіальні громади, ОТГ, адміністративно-територіальний поділ, законодавство.

Резюме

Черныш Р.Ф., Титовец М.П. Отдельные проблемные правовые, организационные и информационные аспекты создания и функционирования объединенных территориальных общин.

Анализ прикладной информации по реализации реформы административно-территориального устройства Украины (децентрализации) свидетельствует о наличии отдельных проблемных вопросов (правовых и организационных), связанных с возможностью общин реализовывать собственные и делегированные полномочия. Последние требуют решения как на законодательном уровне, так и за счет налаживания действенного диалога между органами местного самоуправления и исполнительной власти.

Исходя из вышеизложенного, представляется необходимым разработать отдельные организационно-правовые практические предложений для заинтересованных субъектов по оптимизации процедуры дальнейшего реформирования органов местного самоуправления и территориальной организации власти в целом.

Ключевые слова: государственное управление, местное самоуправление, территориальные общины, ОТГ, административно-территориальное деление, законодательство.

Summary

Roman Chernysh, Mariia Titovets. Some problematic legal, organizational and informational aspects of the formation and functioning of united territorial communities.

Analysis of the available applied information on the implementation of the reform of the administrative-territorial structure of Ukraine (decentralization) indicates the presence of certain problematic issues (legal and organizational) related to the ability of communities to exercise their own and delegated powers. The latter need to be addressed both at the legislative level and through the establishment of an effective dialogue between local governments and the executive. The main purpose of this process is to create an effective system of functions and powers for all actors, as well as to meet the needs of citizens living in the newly created territorial communities.

OTGs create their own executive structures to exercise their statutory powers. The vast majority of these powers are exercised by the district state administration and the council, respectively.

The executive body of the district council and the district state administration retains structures that ensure the implementation of the powers defined by law for such territorial communities. At the same time, the burden on employees of such structures is very low and decreases annually due to the decentralization process.

The above issue is quite relevant in cases where all territorial communities (100 %) within one district are part of the OTG. In this case, there is duplication of statutory powers vested in the executive authorities (RSA), district councils and OTGs, and in some cases, delays in the process of their transfer to the newly created local governments.

Most of the newly formed united territorial communities have already restructured their work, and also faced the need to address a number of issues that were not previously characteristic of them and were addressed at the district level (RSA and district councils), primarily in the medical and educational fields, institutions, maintenance and optimization of preschool and school institutions, etc.).

In view of the above, it is considered necessary to develop separate organizational and legal practical proposals for stakeholders (primarily the Cabinet of Ministers of Ukraine and regional state administrations) to optimize the procedure for further reform of local governments and territorial organization in general.

Key words: public administration, local self-government, territorial communities, OTG, administrative-territorial division, legislation.

DOI: 10.36695/2219-5521.4.2020.22

УДК 342.25 + 342.7

В.О. БОЯРСЬКИЙ

**Володимир Олександрович Боярський, здобувач
Інституту законодавства Верховної Ради України*
ORCID: 0000-0002-1291-0760**

МІЖНАРОДНИЙ КОМПОНЕНТ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Становлення, розвиток і вдосконалення інституту місцевого самоврядування (далі – МСВ) у межах національної держави, який одночасно виступає: а) формою самоорганізації населення відповідних територій держави – територіальних громад (далі – ТГ); б) відповідним рівнем публічної влади – публічної самоврядної (муніципальної) влади¹; в) конституційно-правовим інститутом (див. ст. 7, розд. XI Конституції України²; г) основоположним інститутом нової галузі національного права і національного законодавства – муніципального права³; р) конституюючим феноменом нового соціально-політичного явища – муніципалізму⁴; д) основоположним суб'єктом-об'єктом національного конституційно-правового реформування і трансформації – муніципальної реформи⁵, – суттєво підсилюється її міжнародно-правовим компонентом, який в умовах глобалізації, особливо її нової форми – правової глобалізації, набуває сили і характеру глобальної тенденції, бо саме МСВ стає новим об'єктом міжнародної нормотворчості, міжнародно-правового регулювання на рівні міжнародного договірної права⁶.

Міжнародно-правовий компонент МСВ базується на багатосторонньому та багаторівневому співробітництві держав-членів міжнародного співтовариства. Окрім того, він набуває феноменологічної властивості, бо, по-перше, спирається на можливості феномена глобалізації, що виявляється в ньому в усіх її трьох визначених на сьогодні формах – економічній, політичній і правовій; по-друге, використовує могутній просторово-об'єднуючий потенціал правової глобалізації, як могутньої системної і комплексної мегатенденції, що охоплює не тільки народи та держави, а й об'єднує їх навколо загальних стратегічних, тактичних, і що є особливо важливим – екзистенційно-повсякденних закономірностей організації та реалізації міжнародного,