УДК 323.26: 342.55

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-1\(19\)-159-173](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-1(19)-159-173)

Лопушинський Іван Петрович доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Херсонський національний технічний університет, Бериславське Шосе, 24, м. Херсон, 73008, тел.: (0552) 32-69-12, <https://orcid.org/0000-0002-7460-7476>

Філіппова Вікторія Дмитрівна доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Херсонський національний технічний університет, Бериславське Шосе, 24, м. Херсон, 73008, тел.: (0552) 32-69-12, <https://orcid.org/0000-0002-8476-3341>

Плющ Руслан Миколайович доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Херсонський національний технічний університет, Бериславське Шосе, 24, м. Херсон, 73008, тел.: (0552) 32-69-12, <https://orcid.org/0000-0003-1135-1482>

ДЕРЖАВА І ПОЛІТИЧНА СИСТЕМА: ПОТРЕБА ФОРМУВАННЯ НОВОЇ СУСПІЛЬНОЇ МОДЕЛІ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Анотація. Метою статті є комплексна оцінка процесу формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади задля створення і підтримки повноцінного життєвого середовища в Україні, підвищення ефективності системи влади, створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення надання якісних та доступних публічних послуг. Розглянуто основні дефініції, дотичні до теми дослідження, як-от: «державна», «політична система», «політична влада», «політична модернізація», «ефективність політичної системи», «нова суспільна модель влади», «громадянське суспільство», «децентралізація влади», «міське самоврядування»; висвітлено проблеми реформування політичної системи в Україні, що доцільно врахувати при проведенні наступних політичних перетворень у нашій державі; подано підсумки впровадження першого етапу децентралізації влади в Україні та охарактеризовано порядок денний цієї важливої реформи на середньострокову перспективу; здійснено комплексну оцінку процесу формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади задля створення і підтримки повноцінного життєвого середовища в Україні, підвищення ефективності системи влади, створення умов для динамічного, збалансованого

розвитку України та її регіонів, забезпечення надання якісних та доступних публічних послуг; реформу децентралізації проаналізовано в контексті її впливу на демократичні перетворення та консолідацію суспільства, загальнонаціональну та локальну ідентичність, зміцнення державності та згуртованості країни, підвищення дієздатності громад та управлінської ефективності органів місцевого самоврядування; виокремлено ключові виклики, що постають перед реформою децентралізації на її новому етапі; обґрунтовано рекомендації щодо дальшого формування спроможного та відповідального місцевого самоврядування, упорядкування адміністративно-територіального устрою, удосконалення системи організації влади та державного управління, забезпечення територіальної консолідації через ефективне поглиблення реформи децентралізації влади.

Ключові слова: держава, політична система, політична влада, політична модернізація, ефективність політичної системи, нова суспільна модель влади, громадянське суспільство, децентралізація влади, місцеве самоврядування.

Lopushynskiy Ivan Petrovich Doctor of Science in Public Administration, Professor, Honored Worker of Education of Ukraine, Head of the Department of Public Administration and Local Self-Government, Kherson National Technical University, Beryslavske Shose, 24, Kherson, 73008, tel.: (0552) 32-69-12, <https://orcid.org/0000-0002-7460-7476>

Filippova Viktoriia Dmytrivna Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Local Self-Government, Kherson National Technical University, Beryslavske Shose, 24, Kherson, 73008; tel.: (0552) 32-69-12, <https://orcid.org/0000-0002-8476-3341>

Plushch Ruslan Mykolaiovych Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Professor of Public Administration and Local Self-Government Department, Kherson National Technical University, Beryslavske Shose, 24, Kherson, 73008, tel.: (0552) 32-69-12, <https://orcid.org/0000-0003-1135-1482>

THE STATE AND POLITICAL SYSTEM: THE NEED TO FORM A NEW SOCIAL MODEL IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE

Abstract. The aim of the article is to comprehensively assess the process of forming effective local government and territorial organization of government to create and maintain a full living environment in Ukraine, increase the efficiency of the government, create conditions for dynamic, balanced development of Ukraine and its regions, provide quality and affordable public services. The main definitions related to the research topic are considered, such as: "state", "political system", "political power", "political modernization", "efficiency of the political system",

"new social model of power", "civil society", "Decentralization of power", "local self-government"; the problems of reforming the political system in Ukraine are highlighted, which should be taken into account when carrying out the next political transformations in our country; the results of the implementation of the first stage of decentralization of power in Ukraine are presented and the agenda of this important reform for the medium term is described; a comprehensive assessment of the process of forming effective local self-government and territorial organization of government to create and maintain a full living environment in Ukraine, increase the efficiency of the government, create conditions for dynamic, balanced development of Ukraine and its regions, ensure quality and affordable public services; decentralization reform is analyzed in the context of its impact on democratic transformations and consolidation of society, national and local identity, strengthening the statehood and cohesion of the country, increasing the capacity of communities and management efficiency of local governments; highlights the key challenges facing decentralization reform in its new phase; recommendations on further formation of capable and responsible local self-government, streamlining of administrative-territorial organization, improvement of the system of government and public administration, ensuring territorial consolidation through effective deepening of decentralization reform are substantiated.

Keywords: state, political system, political power, political modernization, efficiency of political system, new social model of power, civil society, decentralization of power, local self-government.

Постановка проблеми. Трансформація політичної системи в Україні в останні роки є однією із найактуальніших проблем, що викликає постійний поглиблений інтерес з боку як науковців у галузі державного управління, так і публічних політиків. Особливістю проблематики політичного реформування в нашій країні є її сплетення з процесом боротьби політичних еліт за владу. Крім того, політична система в Україні є однією із галузей, що на часи незалежності неодноразово зазнавала суттєвих трансформацій. Отже, для створення нової політичної системи, модель якої дозволяла б на практиці втілювати принципи дотримання прав і свобод людини й громадянина, народовладдя, верховенства права, поділу влади, неподільності національного суверенітету, слід урахувати попередній досвід реформування політичної системи та проаналізувати проблеми, що гальмують темп політичної модернізації. Децентралізація влади як складова державної політики регіонального розвитку є однією з визначальних у порядку денному реформ в Україні. Вона створила підґрунтя для укорінення кардинальних інституційних перетворень, підвищення якості життя громадян та має велике значення для продовження секторальних реформ. Завдяки створенню нової системи розподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами влади в Україні сьогодні фактично формується нова система взаємовідносин між різними гілками влади та новий баланс системи стримувань і противаг. З огляду на потребу зміцнення

державності і згуртованості країни децентралізацію влади слід оцінювати за критеріями сприяння поліпшенню якості життя, територіальній консолідації, формуванню відчуття громад свого долучення до процесів державотворення, формуванню локальної ідентичності територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом до проблеми функціонування політичної системи держави зверталися В. Крутій (показує вади та ризики політична система незалежної України) [7], А. Мартинов (висвітлює політичну систему Європейського Союзу після виборів Європейського парламенту 2019 року), [8] М. Михальченко (розмірковує про модернізацію політичної системи в Україні) [9], О. Назаренко (досліджує сутність, основні риси та функції політична система суспільства) [10], К. Польшков (досліджує поняття «політична система» та її складові) [12], В. Смолянюк (розкриває джерела стабільності та чинники дестабілізації політичної системи України) [15], В. Смолянюк та В. Крутій (досліджують спрямованість трансформацій політична система суспільства в умовах гібридної війни) [16], М. Шаповаленко (описує політичну систему України в контексті транзитних викликів) [17] та ін. дослідники. Водночас у цих та інших дослідженнях по суті не знайшли свого віддзеркалення питання взаємодії Української держави та її політичної системи в умовах формування нової суспільної моделі в контексті децентралізації влади в Україні.

Мета статті. Саме тому метою нашої статті й стала комплексна оцінка процесу формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади задля створення і підтримки повноцінного життєвого середовища в Україні, підвищення ефективності системи влади, створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення надання якісних та доступних публічних послуг.

Викладення основного матеріалу. За визначенням Енциклопедичного словника з державного управління, «держава (анг. State) – центральний та основний інститут політичної організації суспільства, соціально-політичний механізм, що виникає в класовому суспільстві з метою організації і впорядкування соціально неоднорідного суспільства, вирішення конфліктних ситуацій, забезпечення відповідного рівня соціальної стабільності системи, її цілісності та безпеки [3, с. 141].

Як зазначає О. Радченко, політична система – це цілісна, впорядкована сукупність політичних інститутів, політичних ролей, відносин, процесів, принципів політичної організації суспільства, що підлягають кодексу політичних, соціальних, юридичних, ідеологічних, культурних норм, історичним традиціям і настановам політичного режиму конкретного суспільства. Політична система включає організацію політичної влади, відносини між суспільством і державою, характеризує протікання політичних процесів, що включають інституціоналізацію влади, стан політичної діяльності, рівень політичної творчості в суспільстві, характер політичної участі, неінституційних відносин [3, с. 541].

На відміну від інших систем, особливості політичної системи полягають у тому, що вона: володіє монополією на владу в масштабах усього суспільства; визначає стратегію суспільного розвитку загалом та економічну, соціальну, культурну і зовнішню політику, зокрема; репрезентує інтереси панівних соціальних груп або всього суспільства на рівні політичної влади; забезпечує політичне та адміністративно-державне управління суспільними процесами; сприяє стабілізації або приводить до дестабілізації суспільного життя; формує правову систему, функціонує в її рамках або виходить за межі правового поля.

На думку авторів Енциклопедичного словника з державного управління, політична влада – влада, що здійснюється політичними структурами та державними установами; організаційно-управлінський та регулятивно-контрольний механізм здійснення політики. Характерними ознаками політичної влади є: верховенство рішень влади для всього суспільства, публічність (влада діє на основі закону від імені всього суспільства), легальність у використанні сили й примусу, різноманітний спектр засобів для реалізації та утримання влади [3, с. 99].

Політична ж модернізація – це наближення різних елементів та цілих політично-соціальних систем до рівня їх найбільш розвинутого стану. Вибір шляху модернізації суспільства розпочинається з політичної сфери, з проблем політичної волі до змін. Тому політична модернізація є гарантом забезпечення послідовної модернізації в інших сферах життя [3, с. 541].

За визначенням Енциклопедичного словника з державного управління, громадянське суспільство – це інтегроване позначення всієї сукупності наявних у суспільстві відносин, що не є державно-політичними, такого боку життєдіяльності суспільства та окремих індивідів, який перебуває поза сферою впливу держави, за межами її директивного регулювання й регламентації [3, с. 124].

Як зазначається в Національній стратегії розвитку громадянського суспільства на 2021 – 2026 роки, затвердженій Указом Президента України від 7 вересня 2021 року № 487/2021, «партнерство між державою та громадянським суспільством є вагомим чинником реалізації демократичних цінностей, закріплених у положеннях Конституції України, зокрема щодо свободи та особистої недоторканності громадян, свободи слова і думки, свободи вираження поглядів і переконань, свободи світогляду і віросповідання, свободи об'єднання, участі громадян в управлінні державними справами тощо» [14].

Чинниками, що забезпечують ефективність політичної системи на сучасному рівні розвитку, можна вважати: збалансований механізм стримування і протидії в системі державної влади, який передбачає межі компетенції між такими державними інститутами, як Глава держави, уряд, парламент і судова система, а також наявність у кожного інституту певних стримувальних прерогатив щодо іншого інституту; наявність конституційних норм, які закріплюють незалежний статус національного банку і забороняють

збільшувати видаткову частину бюджету, не збільшуючи її прибуткової; децентралізацію державної влади, забезпечення реального статусу місцевого та регіонального самоврядування; партійну структуру політичної влади, наявність сильних конкурентоздатних партій; розмежування політичної та адміністративної компетенції; правове забезпечення вільних засобів масової інформації (ЗМІ); правове забезпечення легальної лобістської діяльності; створення сприятливих правових умов для розвитку інститутів прямої демократії.

Ефективність політичної системи не може бути забезпечена без створення політично нейтрального, висококваліфікованого адміністративного апарату, який формується на конкурсних і контрактних засадах, а також без гнучкої системи мотивації до праці, орієнтованої на конкретні результати управлінської діяльності, а не на номенклатурні привілеї.

Як зазначає В. Малиновський, децентралізація (від. лат. de – заперечення, centrum – основний центр) – процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [3, с. 166].

Як закріплено в статті 2 Закону України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування – 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 [4].

Як відомо, питання децентралізації та реформування місцевого самоврядування вже давно перебувало в полі зору української влади, робилися перші, часом невпевнені кроки до його здійснення, проте реально справа зрушила з місця лише 2015 року, після виходу розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» та ухвалення Верховною Радою України Закону від 05 лютого 2015 року № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4]. 01 липня 2015 року у Верховній Раді України реєструється президентський законопроект за №2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». 15 липня 2015 року цей проєкт було оприлюднено з позначкою «доопрацьований». Найважливішою відмінністю доопрацьованого законопроекту від першої редакції, зареєстрованого у Верховній Раді 1 липня, було положення про те, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей визначаються окремим законом. Якщо в першій редакції це положення було закріплене в перехідних положеннях самого законопроекту, то в редакції від 15 липня пропонувалося

закріпити цю норму в розділі XV перехідних положень самої Конституції України.

Верховна Рада 16 липня 2015 року ухвалила постанову про направлення до Конституційного Суду президентського законопроекту про внесення змін до Конституції щодо децентралізації влади. 31 липня 2015 року Конституційний Суд визнав законопроект таким, що відповідає вимогам статтям 157 та 158 Основного Закону.

Ухвалення законопроекту в першому читанні відбулося 31 серпня 2015 року. Відразу після засідання Верховної Ради України на вулиці почалися сутички між правоохоронцями та учасниками мітингу, у результаті яких загинуло четверо представників органів правопорядку.

Після цього, аж до 2019 року, парламент не повертався до питання про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади).

Водночас станом на 2019 рік, попри те, що децентралізація активно проводилася, об'єднання в Україні територіальних громад завершено не було.

Нова владна команда 2019 року прийшла в розпал політичної кризи («значний внесок» до якої зробили як теперішня опозиція, так і сама нинішня влада). Це серйозно підірвало її спроможність діяти в межах норм, передбачених статусом формальних публічних інститутів. Нова влада отримала досить важкий спадок кризових років. Тому те, що вона часто-густо аргументує свої дії вимушеністю ухвалювати рішення в ситуації, коли економіка та фінанси країни виснажені кризою, багато в чому є правильним. Водночас, ці обставини аж ніяк не можуть виправдати зволікання з реформами та ті політичні кроки, які суперечать демократичним цінностям.

Нова влада запропонувала власну Програму реформ. Її можна підтримувати або критикувати, але слід визнати, що в цілому проблеми та завдання поставлені досить коректно. Слід відзначити, що багато із заявлених кроків нової влади є на практиці непопулярними і мають бути реалізовані безвідносно до політичних симпатій чи антипатій.

За цих умов цивілізований діалог між владою та громадянським суспільством є запорукою формування не декларативної, а справжньої політичної стабільності. Її головною рисою є повага влади до суспільства і суспільства до влади, продумана політика консолідації суспільства та безумовне дотримання демократичних цінностей, насамперед самою владою.

Як зазначалося в Пояснювальній записці до проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», внесеного Президентом України 13 грудня 2019 року і зареєстрованого у Верховній Раді України за № 2598, «пропоновані зміни зумовлюються істотними недоліками конституційно-правового регулювання питань місцевого самоврядування концептуального, системно-структурного та термінологічного характеру, що ускладнює чітке розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що функціонують в адміністративно-територіальних

одиницях різних рівнів, призводить до дублювання їх повноважень, негативно впливає на земельні, бюджетно-фінансові та інші відносини.

Чинна модель організації влади на місцях, що закріплена в Конституції України, зберігає рівень надмірної централізації влади, ознаки одержавлення місцевого самоврядування, порушує принципи його компетенційної автономії, повноти, організаційної самостійності, матеріальної та фінансової спроможності. Унаслідок цього місцеве самоврядування фактично підміняється централізованим механізмом державного управління через місцеві державні адміністрації. Такий стан дестабілізує ситуацію в регіонах, негативним чином позначається на їх соціально-економічному становищі» [13].

Водночас, після розгляду проєкту Закону в профільному Комітеті Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування 13 січня 2020 року Президент України після проведених консультацій 16 січня 2020 року відкликав із парламенту свій законопроєкт щодо внесення змін до Конституції України.

Як зазначається в Аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (1 грудня 2021 року – *авт.*), у нашій державі сформувалася неефективна політична система. З одного боку, в Україні за 28 років незалежності було обрано 6 президентів, а парламент завжди був місцем гострої політичної конкуренції. З другого – доступ до процесу державного управління та вплив на перерозподіл суспільних ресурсів донедавна мали елітарні групи, які використовували для цього як формальні (політичні партії та вибори), так і неформальні інститути (корупцію та захоплення держави у спосіб просування на посади в державному управлінні своїх представників).

Чинній суспільній моделі притаманні низький рівень залучення суспільства до процесу ухвалення рішень, слабкість громадського контролю, відсутність потужних демократичних політичних партій, існування яких безпосередньо не залежало б від персони лідера чи зацікавленості її власників і які слугували б своєрідними «сходами» для якісного оновлення політичного класу [1].

Серед інституційних проблем Української держави слід виокремити: низьку ефективність роботи Верховної Ради України попередніх скликань, високий рівень політичної корупції; антикорупційна політика в Україні здійснюється переважно в спосіб створення спеціалізованих державних органів, хоча ключовим її завданням має стати мінімізація можливостей для корупції [2].

Як зазначає А. Крупник, мета реформи публічної влади, що триває, – шляхом перерозподілу повноважень сформувати ефективну систему територіальної організації влади, яка забезпечить створення й підтримку в громадах повноцінного життєвого середовища, надання якісних і доступних

публічних та соціальних послуг, сприятиме становленню інститутів народовладдя та узгодженню інтересів держави й територіальних громад [6].

У листопаді 2021 року було завершено півторарічний цикл позапарламентських публічних консультацій щодо змін до Конституції України в частині децентралізації за участі представників органів місцевого самоврядування та їх всеукраїнських асоціацій: Асоціації міст України, Української асоціації районних та обласних рад, Всеукраїнської асоціації громад, Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад, а також представників Офісу Президента України, Міністерства розвитку громад і територій України і Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.

Під час цих консультацій відбувся національний тур регіонами України, у якому взяли участь 1088 делегатів від асоціацій місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади, представників громадськості і європейських проєктів міжнародної технічної підтримки, після чого було проведено 35 раундів перемовин із представниками всеукраїнських асоціацій місцевого самоврядування.

Перемовини з представниками всеукраїнських асоціацій місцевого самоврядування відбувались у закритому режимі з незалежною фасилітацією для того, щоб сформувати простір довіри і партнерства та забезпечити свободу висловлювань.

Зазначені перемовини також було доповнено публічними онлайн-обговореннями неконсенсусних питань із залученням профільних експертів.

В ухваленому Меморандумі Сторони консультацій засвідчують, що кожен з учасників мав змогу донести свою позицію щодо бачення потрібних змін. Кожну з таких позицій уважно вивчали й обговорювали. До аналізу було залучено спеціалістів з питань місцевого самоврядування країн Європейського Союзу, вони взяли участь в експертних подіях загальною тривалістю 10 годин.

Консультації було спрямовано на пошук консенсусних формулювань для кожної норми Конституції, проте залишилися питання, консенсусу щодо яких не було знайдено — такі питання потребують ухвалення рішень на наступних етапах доопрацювання тексту.

Водночас, за спільною домовленістю, сторони консультацій і далі будуть в конструктивному форматі публічно відстоювати свої позиції з питань, які не стали консенсусними, або якщо норми, визнані консенсусними, буде запропоновано переглянути. Також учасники консультацій будуть мати можливість доносити свою позицію на всіх наступних етапах доопрацювання тексту змін до Конституції України в частині децентралізації.

Сторони консультацій засвідчили, що консультації відбулися в атмосфері взаємної поваги, і закликають всіх учасників дальших процесів до конструктивного ставлення до результатів цих консультацій.

Сторони консультацій засвідчили своє незмінне прагнення докласти всіх можливих зусиль до повноцінної реалізації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в Конституції України і закликають до цього всіх, від кого залежить даліше просування проєкту [11].

29 листопада 2021 року Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування на своєму офіційному сайті оприлюднив Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус» [5].

Далі розглянемо ключові його відмінності від законопроєкту № 2598 [13]. Так, у запропонованому законопроєкті змінено і відредаговано близько 80 відсотків попереднього проєкту тексту змін до Конституції, уточнено термінологічний апарат, текст суттєво скорочено.

Впроваджено принципи забезпечення місцевого самоврядування достатніми фінансовими ресурсами, співмірність і рівність адміністративного нагляду, право вільно вирішувати питання місцевого значення, що не віднесені до компетенції інших органів.

Делеговані повноваження забезпечуються фінансами повним обсягом, а зміна компетенції місцевого самоврядування здійснюється з одночасними відповідними змінами в розподілі фінансових ресурсів.

Видалено повну зупинку повноважності органів місцевого самоврядування на час розгляду Конституційним Судом України справи щодо порушення актом місцевого самоврядування Конституції України в частині забезпечення суверенітету та територіальної цілісності.

Скасовано нагляд за найманими посадовими особами. Повноваження префекта збалансовано, він не має права зупинки актів місцевого самоврядування, є державним службовцем і призначається на посаду на 3 роки на конкурсних засадах.

Строк каденції місцевого самоврядування повернено до 5 років [5].

Далі стисло прокоментуємо зміни до Конституції України, що пропонуються.

1. Адміністративно-територіальний устрій

Повноцінно впроваджується принцип децентралізації влади. ОТГ конституційно стають громадами. З'являються принципи субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування і сталого розвитку. Змінюються назви адміністративно-територіальних одиниць та областей (остаточне рішення щодо назв будуть ухвалювати народні депутати). Київ і Севастополь залишаються окремими регіонами, але можна буде обрати іншу модель на рівні закону.

2. Місцеве самоврядування

Громада об'єднує мешканців, які проживають на її території. Місцеве самоврядування стає одночасно правом та спроможністю громади і

реалізується через органи громади або безпосередньо на місцевих виборах та референдумах.

Голова громади, за моделлю країн ЄС, стає органом місцевого самоврядування, що дозволяє відмовитись від державного нагляду за найманими посадовими особами. Реалізується розділення повноважень між радою та головою громади і модель «сильний голова громади» — він веде засідання ради громади, самостійно формує виконавчий орган громади та обирає, кому делегувати право підпису.

Повітові й обласні ради громад тепер представляють не інтереси мешканців, а спільні інтереси громад і мають власні виконавчі органи, замість місцевих державних адміністрацій. Держава займається тільки адміністративним наглядом.

Чи будуть існувати повітові ради, мають вирішити народні депутати.

Громади мають право на співробітництво, можуть створюватись агломерації та інші форми об'єднань. Держава проводить консультації з громадами і всеукраїнськими асоціаціями місцевого самоврядування.

3. Місцеві вибори

Строк каденції місцевої влади – 5 років. Вибори в жовтні. З судимістю обиратися заборонено. Позачергові вибори призначає не Верховна Рада, а Центральна виборча комісія невідкладно. У повітових і обласних радах громад забезпечується представництво громад.

4. Матеріально-фінансова основа

Місцеве самоврядування отримує право на достатні фінансові ресурси, якими воно може вільно розпоряджатися. Делеговані державою повноваження повністю забезпечуються фінансами. Фінансові ресурси мають бути співмірні з повноваженнями, а зміна компетенції супроводжується змінами фінансування.

Витрати місцевого самоврядування, спричинені рішеннями держави, компенсуються.

5. Права та повноваження місцевого самоврядування

Громади отримують головне право в реформі децентралізації: на власний розсуд вирішувати місцеві питання, рішення яких не доручено державою іншим органам. Держава може делегувати місцевому самоврядуванню повноваження для спеціальних цілей, а громади можуть пристосовувати свою діяльність до місцевих умов. Повітові й обласні ради громад є допоміжними і займаються спільними інтересами громад. Чи будуть існувати повітові ради, мають вирішити народні депутати.

6. Акти місцевого самоврядування, нагляд за законністю

Акти місцевого самоврядування є обов'язковими на території. Префект оскаржує незаконні акти в суді. Адміністративний нагляд діє за принципами співмірності та рівності санкцій за однакові порушення. Якщо Конституційний Суд визнає, що акт місцевого самоврядування порушує Конституцію в частині суверенітету та територіальної цілісності, проводяться перевибори.

7. Виконавча влада на місцевому рівні

Префект є державним службовцем, він обирається на конкурсних засадах. Строк каденції префекта — 3 роки. Префект забезпечує проведення консультацій органів державної влади з місцевим самоврядуванням, здійснює адміністративний нагляд за територіальними органами центральних органів виконавчої влади та актами місцевого самоврядування. Порядок призначення і підпорядкування префекта мають визначити народні депутати [5].

Висновки. Таким чином, на порядку денному нинішньої влади в Україні постає питання щодо формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Оновлений проєкт Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» спрямовано на децентралізацію влади та оновлення конституційного регулювання здійснення місцевого самоврядування і організацію адміністративно-територіального устрою відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування. Пропоновані законопроектом зміни відповідають європейським та міжнародним стандартам, ураховують висновки і зауваження Венеційської Комісії та дадуть змогу забезпечити спроможність місцевого самоврядування і побудувати ефективну систему територіальної організації влади в Україні. Ухвалення законопроекту в поданій редакції створить необхідну конституційну основу для дальшої децентралізації державної влади, реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, спрямованого на якісне підвищення спроможності громад та їх органів самостійно здійснювати регулювання і управління місцевими справами.

Література:

1. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. 1 грудня 2021 року. URL: https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/95/25/4d9f69fc6e5c6605b334c09fecad60_1603202563.pdf
2. Виступ Президента України у Верховній Раді зі щорічним Посланням про внутрішнє і зовнішнє становище України. 1 грудня 2021 року. URL: <https://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-volodimira-zelenskogo-u-verhovnij-radi-zi-71805>
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»: чинне законодавство станом на 28 вересня 2021 року: офіц. текст. Київ: Алерта, 2021. 132 с.
5. Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>

6. Крупник А. Зміни до Конституції України: як вийти на дієву модель нової системи влади. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/zminy-do-konstytutsii-ukrainy-iak-vyity-na-diievu-model-novoi-systemy-vlady/>
7. Крутий В. О. Політична система незалежної України: вади і ризики. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*, 2019. Вип. 85. С. 326-338. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2019_85_28
8. Мартинов А. Політична система Європейського Союзу після виборів Європейського парламенту 2019 року. *Європейські історичні студії*, 2019. № 14. С. 15-30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eis_2019_14_4
9. Михальченко М. Політична система в Україні: що ми модернізуємо? *Віче*, 2011. № 1. С.27-30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2011_1_16
10. Назаренко О. Політична система суспільства: сутність, основні риси, функції. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*, 2012. Вип.94. С. 86-90. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2012_94_25
11. Парламентський комітет оприлюднив проєкт змін до Конституції в частині децентралізації: Офіційний сайт «Децентралізація дає можливості». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14306>
12. Польшков К. Є. Поняття «політична система» та її складові. *Політологічні записки*, 2011. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2011_4_44
13. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», внесеного Президентом України 13 грудня 2019 року, зареєстровано у Верховній Раді України за № 2598. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GI00952A>
14. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: Указ Президента України від 7 вересня 2021 року № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>
15. Смолянук В. Ф. Політична система України: джерела стабільності та чинники дестабілізації. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*, 2016. № 3-4. С.32-43. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nivanb_2016_3-4_5
16. Смолянук В. Ф., Крутий В. О. Політична система суспільства в умовах гібридної війни: спрямованість трансформацій. *Вісник Національного університету "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого". Серія : Політологія*, 2019. № 2. С. 70-87. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnuuaup_2019_2_7
17. Шаповаленко М. Ф. Політична система України у контексті транзитних викликів. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Питання політології*, 2013. № 1073. Вип. 24. С. 5-11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPP_2013_1073_24_3

References:

1. Analitichna dopovid Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen do shchorichnoho Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy pro vnutrishnie i zovnishnie stanovyshche Ukrainy. 1 hrudnia 2021 roku [Analytical Report of the National Institute for Strategic Studies to the Annual Address of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine on the Internal and External Situation of Ukraine. December 1, 2021]. URL: https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/95/25/4d9f69fc6e5c6605b334c09fecad60_1603202563.pdf [in Ukrainian].
2. Vystup Prezydenta Ukrainy u Verkhovnij Radi zi shchorichnym Poslanniam pro vnutrishnie i zovnishnie stanovyshche Ukrainy. 1 hrudnia 2021 roku [Speech by the President of Ukraine in the Verkhovna Rada with the Annual Address on the Internal and External Situation of Ukraine on December 1, 2021]. URL: <https://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-volodimira-zelenskogo-u-verhovnij-radi-zi-71805> [in Ukrainian].

3. Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic Dictionary of Public Administration] / uklad.: Yu. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Mykhnenko ta in.; za red. Yu. V. Kovbasiuka, V. P. Troshchynskoho, Yu. P. Surmina (2010). K.: NADU, 2010. 820 s. [in Ukrainian].

4. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini», Zakon Ukrainy «Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad», Zakon Ukrainy «Pro asotsiatsii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia»: chynne zakonodavstvo stanom na 28 veresnia 2021 roku [Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities", Law of Ukraine "On Associations of Local Self-Government Bodies": current legislation as of September 28, 2021]: ofits. tekst. Kyiv: Alerta, 2021. 132 s. [in Ukrainian].

5. Zminy do Konstytutsii Ukrainy v chastyni detsentralizatsii vlady [Amendments to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization of power]. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf> [in Ukrainian].

6. Krupnyk A. Zminy do Konstytutsii Ukrainy: yak vyity na diievu model novoi systemy vlady [Amendments to the Constitution of Ukraine: how to reach an effective model of the new system of government]. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/zminy-do-konstytutsii-ukrainy-iak-vyity-na-diievu-model-novoi-systemy-vlady/> [in Ukrainian].

7. Krutii V. O. (2019) Politychna systema nezalezhnoi Ukrainy: vady i ryzyky [The political system of independent Ukraine: flaws and risks]. *Derzhava i pravo. Yurydychni i politychni nauky*. Vol. 85. S. 326-338. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2019_85_28 [in Ukrainian].

8. Martynov A. (2019) Politychna systema Yevropeiskoho Soiuzu pislia vyboriv Yevropeiskoho parlamentu 2019 roku [The political system of the European Union after the European Parliament elections in 2019]. *Yevropeiski istorychni studii*. № 14. S. 15-30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eis_2019_14_4 [in Ukrainian].

9. Mykhalchenko M. (2011) Politychna systema v Ukraini: shcho my modernizuiemo? [Political system in Ukraine: what are we modernizing?]. *Viche*. № 1. S. 27-30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2011_1_16 [in Ukrainian].

10. Nazarenko O. (2012) Politychna systema suspilstva: sutnist, osnovni rysy, funkt sii [Political system of society: essence, main features, functions]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Yurydychni nauky*. Vol. 94. S. 86-90. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2012_94_25 [in Ukrainian].

11. Parlamentskyi komitet opryliudnyv proiekt zmin do Konstytutsii v chastyni detsentralizatsii [The Parliamentary Committee published a draft amendment to the Constitution regarding decentralization]: Ofitsiyni sait «Detsentralizatsiia daie mozhlyvosti». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14306> [in Ukrainian].

12. Polshkov K. Ye. (2011) Poniattia «politychna systema» ta yii skladovi [The concept of "political system" and its components]. *Politologichni zapysky*. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2011_4_44 [in Ukrainian].

13. Poiasniuvalna zapyska do proiektu Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady), vnesenoho Prezydentom Ukrainy 13 hrudnia 2019 roku, zareiestrovano u Verkhovni Radi Ukrainy za № 2598 [Explanatory note to the draft Law of Ukraine "On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning decentralization of power)", submitted by the President of Ukraine on December 13, 2019, registered in the Verkhovna Rada of Ukraine № 2598]. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GI00952A> [in Ukrainian].

14. Pro Natsionalnu stratehiu spryannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini na 2021-2026 roky: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 7 veresnia 2021 roku № 487/2021 [On the National Strategy for Civil Society Development in Ukraine for 2021-2026: Decree of the President of Ukraine of September 7, 2021 № 487/2021]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text> [in Ukrainian].

15. Smolianiuk V. F. (2016) Politychna systema Ukrainy: dzherela stabilnosti ta chynnyky destabilizatsii [Ukraine's political system: sources of stability and factors of destabilization]. *Naukovo-informatsiyni visnyk Akademii natsionalnoi bezpeky*. № 3-4. S.32-43. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nivanb_2016_3-4_5 [in Ukrainian].

16. Smolianiuk V. F., Krutii V. O. (2019) Politychna systema suspilstva v umovakh hibrydnoi viiny: spriamovanist transformatsii [The political system of society in a hybrid war: the direction of transformation]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu "Iurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho". Seriiia : Politolohiia*. № 2. S. 70-87. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnuuaup_2019_2_7 [in Ukrainian].

17. Shapovalenko M. F. (2013) Politychna systema Ukrainy u konteksti tranzytnykh vyklykiv [Ukraine's political system in the context of transit challenges]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V. N. Karazina. Seriiia : Pytannia politolohii*. № 1073. Vyp. 24. S. 5-11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPP_2013_1073_24_3 [in Ukrainian].