УДК 352(477)

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.2.34>**Олег Золотоноша,**

канд. юрид. наук, докторант

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджується етапи та стан реформування системи місцевого самоврядування в Україні. Наголошується на тому, що сьогодні тема реформування місцевого самоврядування в Україні стоїть досить гостро. Досліджено проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні, до яких віднесено: значні регіональні диспропорції та поглиблення депресивності окремих територіальних громад і регіонів в цілому; недосконалість правового регулювання питань статусу територіальних громад і повноважень місцевих влад, а також неврегульованість функціонування місцевого самоврядування; недостатнє фінансове та матеріально-технічне забезпечення територіальних громад; низька якість життя громадян; неефективне управління власністю територіальних громад та система надання послуг населенню. З'ясовано, що нинішня система місцевого самоврядування в Україні не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини. Зазначено, що результатами реформи повинна стати правова, організаційна та матеріальна спроможність територіальних громад, органів місцевого самоврядування провадити діяльність з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування; доступність адміністративних, соціальних та інших послуг, підвищення їх якості; впровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади адміністративних, соціальних та інших послуг. Наголошено, що другий етап реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки. У ньому йдеться про створення законодавчих та інших організаційно-правових засад для забезпечення проведення місцевих виборів у 2020 році на новій територіальній основі, а також забезпечення підвищення ефективності формування територіальної організації виконавчої влади.

Ключові слова: реформа, місцеве самоврядування, децентралізація, територіальні громади, законодавство, влада.

Постановка проблеми. Формування місцевого самоврядування, яке базувалося б на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, – одне з найбільш важливих та складних завдань розбудови України як демократичної держави. Без реформування місцевого самоврядування, здійснення процесів децентралізації неможливо подолати негативні процеси в соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад і регіонів, забезпечити суттєве підвищення рівня та якості життя більшої частини громадян України. Передусім йдеться про формування ефективного, дієвого самоврядування зі створенням відповідних інститутів та забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення.

Лише зміна парадигми управління державою, послідовне проведення реформування місцевого самоврядування, територіальної організації влади в Україні, удосконалення

наявної системи управління на місцях, розширення повноважень органів місцевого самоврядування сприятиме побудові місцевої влади на засадах демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі дослідженню проблем місцевого самоврядування, у тому числі з'ясуванню ролі держави у сфері місцевого розвитку присвячено праці О. Батанова, В. Борденюка, І. Борденюк, Р. Войтовича, П. Ворони, П. Гураль, М. Гірняк, В. Дрешпака, І. Дробота, І. Дробуш, В. Карпенка, І. Ковалевич, І. Козюри, В. Кравченка, В. Куйбіди, В. Мамонової, В. Новик, О. Петришин, М. Пухтинського, С. Сербогіна, А. Ткачук та інших дослідників.

Метою написання статті є дослідження основних напрямів та процесів реформування місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування виступає важливим фак-

тором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства. Натепер система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Нинішні політики, на жаль, не мають стратегічного бачення розвитку країни, трансформації системи публічної влади загалом, місцевого самоврядування зокрема, а також політичної волі та бажання здійснювати справедливую реформу.

Отже, наявна в Україні система місцевого самоврядування не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини.

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 розв'язання 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 [1].

Основними проблемами, на вирішення яких має спрямовуватися реформа місцевого самоврядування в Україні, є: значні регіональні диспропорції та поглиблення депресивності окремих територіальних громад і регіонів у цілому; недосконалість правового регулювання питань статусу територіальних громад і повноважень місцевих влад, а також нерегульованість функціонування місцевого самоврядування; недостатнє фінансове та матеріально-технічне забезпечення територіальних громад; низька якість життя громадян; неефективне управління власністю територіальних громад та система надання послуг населенню; недостатній професійний рівень посадових осіб органів місцевого самоврядування та висока плинність кадрів.

До нинішньої реформи місцевого самоврядування Україна йшла довго, долаючи радянські стереотипи, популізм та бажання проводити лише видимі зміни, не змінюючи нічого по суті.

На початку 90-х в Україні розпочався процес відновлення місцевого самоврядування як публічної інституції. Було ухвалено досить прогресивний на той час Закон «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», але він не зміг привести до реального самоврядування через надто велику кількість територіальних громад, які виявились неспроможними виконувати надані законом повноваження [2].

Конституція України закріпила на конституційному рівні поняття місцевого самоврядування, систему органів та основні повноваження, а ухвалений на її основі Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» в 1997 році діє до сьогодні і є досить зручним для створення об'єднаних територіальних громад [3]. Проте цей закон разом із Бюджетним кодексом України гарантує здійснення місцевого самоврядування лише містам обласного значення, а від 2015 року – ще й об'єднаним громадам.

У 1998 році було схвалено Концепцію адміністративної реформи, важливим складником якої повинна була стати адміністративно-територіальна реформа. Проте підходи до змісту такої реформи на були зафіксовані і постійно змінювались аж до 2005 року.

У 2005 році за дорученням Прем'єр-міністра України була створена робоча група з адміністративно-територіальної реформи. План заходів щодо виконання у 2005 році

Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» містив перелік конкретних заходів щодо вирішення питання адміністративно-територіальної реформи. Проте з відставкою Уряду в серпні 2005 року активна діяльність щодо реформи на рівні центральних органів виконавчої влади фактично припинилася [4].

Протягом 2008-2010 років реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою була підготовлена досить ґрунтовно, проте знову не розпочалася. Більш того, ухвалена концепція так і не була оприлюднена на сайті Уряду і, по суті, не стала чинним документом.

У 2010-2012 роках в Україні можна було спостерігати тенденцію до централізації. Урядом було скасовано розпорядження про затвердження Концепції реформи місцевого самоврядування та Плану дій з її реалізації. Розподіл коштів на підтримку регіонів перейшов у ручний режим на основі лояльності регіону до правлячого режиму. Згадки про децентралізацію залишились лише у Національному плані дій на 2011-2012 роки, який не виконувався.

Реформу було розпочато у вкрай непротистій ситуації: анексовано Крим, сепаратисти та російські війська на Сході, жорстка інформаційна війна. Проте Урядом було прийняте рішення про широку децентралізацію влади, що означало нестандартний, асиметричний хід в умовах зовнішньої агресії та внутрішньої нестабільності. Адже, як правило, в таких умовах в державах відбувається тотальна централізація, згорання демократії.

Таким чином, як зазначалося вище, 1 квітня 2014 року розпорядженням № 333-р Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади було затверджено. Старт реформі було надано [1].

Реформа почалась із кроків, спрямованих на створення спроможних територіальних громад шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад.

Закон «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 став першим законом з реалізації реформи, який давав можливість територіальним громадам рухатись до посилення власної спроможності через інструмент співпраці, без більш тісної інтеграції в одну громаду. Щоправда, цей закон ще не розкрив свого великого потенціалу: територіальні громади досить обережно ставляться до співробітництва [5]. Станом на червень 2017 року, згідно з Реєстром договорів про співробітництво територіальних громад, було укладено 84 договори про співробітництво між територіальними

громадами України. Як правило, ці договори стосуються досить локальних проектів співробітництва, хоча є й деякі проекти про створення та утримання спільного полігону для твердих побутових відходів. Загалом цей закон буде найбільш активно застосовуватись у зоні впливу великих міст на навколишні громади.

5 лютого 2015 року було ухвалено Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», і процес утворення об'єднаних громад стартував досить активно [6].

8 квітня 2015 Кабмін видав Постанову «Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад» [7]. Ця методика була покладена в основу роботи місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, активістів, регіональних офісів реформи для створення карти спроможних територіальних громад в межах області – Перспективний план формування спроможних територіальних громад.

Перший етап реформи пройшов досить успішно. Тепер Україна переходить до етапу завершення процесів утворення об'єднаних територіальних громад та перереформування адміністративного поділу на рівні районів. Усе це має бути здійснено до чергових місцевих виборів, інакше ми отримаємо суперечливий та дещо хаотичний адміністративно-територіальний устрій, який не даватиме можливостей для ефективного управління.

За цей час вже сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. Йдеться про:

- Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, завдяки яким відбулася фінансова децентралізація;

- Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування;

- Закон «Про співробітництво територіальних громад», що створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізації та переробки сміття, розвитку спільної інфраструктури тощо.

Таким чином, нова законодавча база значно посилсила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також вже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Натепер урядом затверджений План заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019 – 2021 роки [8].

Прийнятий Кабінетом Міністрів України План заходів створює законодавчі та інші організаційно-правові засади для забезпечення проведення місцевих виборів у 2020 році на новій територіальній основі, а також забезпечення підвищення ефективності формування територіальної організації виконавчої влади.

Водночас це дозволить визначити завдання і заходи, необхідні для подальшого реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади у 2019 – 2021 роках.

Висновки

Реформування місцевого самоврядування в Україні залишається одним із пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління й економічного розвитку країни в цілому. Результатами реформи повинна стати правова, організаційна та матеріальна спроможність територіальних громад, органів місцевого самоврядування провадити діяльність з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування; доступність адміністративних, соціальних та інших послуг, підвищення їх якості; впровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади адміністративних, соціальних та інших послуг; створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм демократії участі на місцях; формування ефективної територіальної системи місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, здатної забезпечити сталий соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць; стимулювання економічного розвитку територій за рахунок удосконалення

механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку. Таким чином, другий етап реформи розпочато, визначено напрями, цілі та очікувані результати.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 03.12.2019).
2. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 12.06.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12> (дата звернення: 03.12.2019).
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/ed19970521> (дата звернення: 13.12.2019).
4. Про заходи щодо виконання у 2005 році Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 травня 2005 р. № 324. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324-2005-%D0%BF> (дата звернення: 13.12.2019).
5. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 29.11.2019).
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 04.09.2015 р. № 676-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 29.11.2019).
7. Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення: 23.12.2019).
8. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80> (дата звернення: 23.12.2019).

The article explores the stages and state of reform of the local government system in Ukraine. It is emphasized that the topic of reforming local self-government in Ukraine today is very acute. The problems of reforming local self-government in Ukraine are investigated, which include: significant regional disparities and deepening of depressiveness of individual territorial communities and regions as a whole; imperfection of legal regulation of issues of status of territorial communities and powers of local authorities, as well as lack of regulation of functioning of local self-government; insufficient financial and logistical support of territorial communities; poor quality of life for citizens; inefficient management of territorial communities' property and a system of providing services to the population. It is found that the existing system of local self-government in Ukraine does not meet the needs of society. The functioning of local self-government is not aimed at realizing its main purpose - to create and maintain a favorable living environment necessary for the comprehensive development of the individual. It is stated that the results of the reform should be the legal, organizational and material capacity of the territorial communities, local self-government bodies, carrying out their activities in compliance with the principles and provisions of the European Charter of Local Self-Government; accessibility of administrative, social and other services, improvement of their quality; introduction of a mechanism for exercising control over the provision of local self-government bodies, territorial bodies of central executive bodies of administrative, social and other services by local state administrations and the population. It is emphasized that the second stage of reforming has started and today the Government approved the Action Plan for the implementation of a new stage of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine for 2019-2021. It deals with the creation of legislative and other organizational and legal frameworks to ensure the holding of local elections in 2020 on a new territorial basis, as well as to increase the efficiency of formation of a territorial organization of executive power.

Key words: reform, local self-government, decentralization, territorial communities, legislation, government.