

УДК 340.12: 352

**СУЧАСНІ ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ В АСПЕКТІ
РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

кандидат юридичних наук, Онупрієнко А. М.

НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Харків

Стаття присвячена аналізу ролі місцевих органів влади у забезпечення стабільності громад та досягненні цілей сталого розвитку. Досліджено та розкрито проблеми громад, перспективи реформування місцевих органів влади в контексті світового та українського досвіду. Автором проаналізовані наступні виклики сьогодення, перед якими постали жителі сучасної України: стратегічне планування; децентралізація і передача на місцевий рівень більших повноважень; реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; об'єднання територіальних громад; інтеграція громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України до складу територіальних громад; декомунізація та інші. Сформульовані висновки та пропозиції з правового регулювання суспільних відносин в сфері місцевої влади в Україні.

Ключові слова: децентралізація влади, субсидіарність, центральна влада, місцева влада, місцеве самоврядування, виклики сьогодення, реформування місцевих органів влади.

Онупрієнко А. М. Современные вызовы нынешнего времени в аспекте реформирования местного самоуправления и территориальной организации

власти в Украине / НИИ государственного строительства и местного самоуправления Национальной академии правовых наук Украины, г. Харьков

Статья посвящена анализу роли местных органов власти в обеспечение стабильности громад и достижении целей устойчивого развития. Исследованы и раскрыты проблемы громад, перспективы реформирования местных органов власти в контексте мирового и украинского опыта. Автором проанализированы следующие вызовы нынешнего времени, стоящие перед жителями современной Украины: стратегическое планирование; децентрализация и передача на местный уровень больших полномочий; реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине; объединение территориальных громад; интеграция граждан Украины, переселившихся с временно оккупированной территории Украины и районов проведения антитеррористической операции в другие регионы Украины в состав территориальных громад; декоммунизация и другие. Сформулированные выводы и предложения по правовому регулированию общественных отношений в сфере местной власти в Украине.

Ключевые слова: децентрализация власти, субсидиарность, центральная власть, местная власть, местное самоуправление, вызовы современного времени, реформирования местных органов власти.

Onuprienko A. N. Modern challenges in the aspect of reformation of the local self-government and territorial organization of power in Ukraine / Research Institute of the State Building and Local Government, National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Kharkov.

This article analyzes the role of local authorities in ensuring the stability of communities and achieving sustainable development goals. Investigated and solved the problem of communities, the perspectives of reforming local government in the context of world and Ukrainian experience. The author analyzes a following challenges, which are the residents of modern Ukraine: strategic planning;

decentralization and transfer of more powers to the local level; reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine; merger of local community; integration of citizens who have moved temporarily occupied territory of Ukraine and districts of the antiterrorist operation in other regions of Ukraine in the local communities; de-communization and others. The conceptual positions, recommendations and offers as for the legal regulation of the public relations in the area of local authority in Ukraine.

Key words: decentralization of the power, subsidiarity, central authority, local authority, the local self-government, challenges, reform of local government.

Вступ. Необхідність децентралізації управлінської вертикалі, наближення влади на місця, розширення можливостей участі громадян в управлінні державою, розмежування повноважень та відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування – все це вимагає вироблення та наукового обґрунтування цілісної науково-правової концепції місцевої влади, що відповідає потребам розвитку суспільства, запровадження правових, соціальних та економічних стандартів життєдіяльності людини, суспільства і держави.

Формулювання мети статті та завдань. Дослідження викликів сьогодення має не тільки актуальне теоретико-пізнавальне, а й прикладне значення. Тому *метою* дослідження є пошук ідей і механізмів для вирішення проблем розвитку інститутів публічної влади в контексті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Розвиток демократичних інститутів, потреба врахування локальних відмінностей, соціально-економічних, культурних, географічних, демографічних, інших особливостей сприяло виробленню та удосконаленню державної політики щодо сталого розвитку України та функціонування інституту місцевого самоврядування як основи такого розвитку.

Виклад основного матеріалу статті. Отже, першим викликом для нашої країни та місцевих органів влади є Стратегія розвитку країни, яка охоплює чимало питань державного устрою, проблеми місцевого самоврядування, територіальну організацію влади, економіку й соціальну сферу, фінанси, екологію, етнічні відносини, прикордонне та транскордонне співробітництво та ін.

Відповідно до Указу Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»[1] метою реформування є побудова прозорої системи державного управління, відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 була затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (далі – ДСРР-2020), в якій були закріплені основні принципи державної регіональної політики та визначені механізми їх реалізації [2]. Постановою було визначено, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації мають у шестимісячний строк забезпечити приведення регіональних стратегій розвитку у відповідність із Державною стратегією. Це актуалізує необхідність модернізації регіональних стратегій, у тому числі за рахунок застосування нових підходів до формулювання стратегічних пріоритетів регіонального розвитку. Сьогодні більшість областей України вже прийняли регіональні Стратегії, важливою частиною яких є пріоритети розвитку соціально-економічної сфери регіону на середньострокову перспективу.

Зрозуміло, що Стратегія 2020 та План заходів по її реалізації на 2015-2017 роки [3] має набути не декларативного характеру, а бути постійно

діючим, робочим документом, що корелюється із сучасними реаліями, враховуючи прогностичні зміни щодо соціально-економічного розвитку кожного регіону та майбутнього адміністративно-територіального устрою.

Другий виклик сьогодення – децентралізація. Успішне впровадження реформи державного управління та здійснення децентралізації неможливе без науково обґрунтованої та підтвердженої на практиці ефективної системи регіонального управління. Особлива роль регіонального управління визначена пріоритетами державної регіональної політики Закону України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII «Про засади державної регіональної політики» [4].

Після підписання Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС, країна вимагає впровадження нових підходів до організації влади в державі. На виконання схваленої Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 31 серпня 2015 р. Верховною Радою України у першому читанні був ухвалений проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [5].

Метою запровадження децентралізації є: 1) чіткий і збалансований перерозподіл повноважень ресурсів та відповідальності між центральними органами влади і місцевими органами влади; 2) підвищення адміністративної та економічної ефективності розподілу обмежених ресурсів [6, с. 167-168].

Децентралізація тісно пов'язана з ідеєю *субсидіарності*, яка є основою у праві Європейського Союзу і є базовою вимогою Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року, в ст. 4 якої закріплена дефініція субсидіарності [7]. Цей принцип вимагає, щоб рішення у державі приймалися на нижчому можливому рівні, а верхні ланки управління вдавались до будь-яких дій тільки у тому разі, якщо ці дії будуть ефективніші за відповідні дії нижніх ланок. Саме принцип субсидіарності міг би бути критерієм розумного перерозподілу повноважень.

Третім викликом є реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (адміністративно-територіального устрою).

У сучасну основу реформування місцевих органів влади була покладена «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [8]

У західних демократіях місцеве самоврядування розглядається як один з найважливіших принципів, що забезпечує зв'язок громадян з державою, можливість їх участі в державному управлінні [9, с. 9–20; 10].

Відповідно до кількості різних видів адміністративно-територіальних одиниць виділяються різні рівні місцевого управління. Як наголошують експерти Ради Європи, бажаність багаторівневого місцевого самоврядування беззаперечна. У рамках багаторівневої (дво- трирівневої) системи організації місцевої влади необхідно чітко розмежувати повноваження між рівнями місцевої влади без подвійної спільної компетенції, щоб громадяни чітко знали, хто і за що відповідає. Україна, як досить велика європейська країна, в адміністративно-територіальному поділі має складатися з трьох рівнів, кожному з яких притаманні певні основні повноваження органів місцевого самоврядування, що діють на цьому рівні.

Іншим викликом, який дуже пов'язаний із попередніми, є об'єднання (укрупнення) територіальних громад.

Процеси укрупнення муніципалітетів і адміністративно-територіальної реформи в цілому безпосередньо пов'язані з децентралізацією управління і передачею на місцевий рівень все більших повноважень.

На виконання ініціатив з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні Верховною Радою були прийняті закони «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-VII та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від

05.02.2015 р. № 157-VIII. На реалізацію останнього зазначеного Закону Кабінет міністрів України Постановою від 08.04.2015 року № 214 затвердив «Методику формування спроможних територіальних громад», відповідно до якої відбувається складання перспективних планів формування територіальних громад обласними державними адміністраціями та ухвалення їх Кабінетом Міністрів України. Далі має стати об'єднання спроможних територіальних громад у відповідності до затверджених Перспективних планів та формування органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, проведення в цих громадах перших місцевих виборів.

За постановою Центральної виборчої комісії 25 жовтня 2015 року перші вибори депутатів та голів сільських, селищних, міських рад пройшли у 159 об'єднаних територіальних громадах (із 23 областей, окрім Харківської), до яких увійшли – 795 рад. Ще 34 громади, які об'єднали 156 рад, претендують на проведення перших виборів. Тобто, змінюється конфігурація окремих територій. Також розробляється проект Закону України про засади та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України.

Вже після виборів ведеться робота із створення територіальної основи для формування нової системи місцевого самоврядування шляхом добровільного об'єднання територіальних громад. Перспективні плани формування територій громад схвалено у 22 областях. Так, 5 серпня 2015 р. Кабінет Міністрів України затвердив перспективні плани формування територій громад Луганської, Херсонської та Дніпропетровської областей, 12 серпня – Чернігівської та Житомирської областей, 8 вересня – Рівненської, Хмельницької, Донецької, Миколаївської, Сумської та Черкаської областей, 16 вересня – Запорізької та Одеської областей, 23 вересня – Волинської, Полтавської та Харківської областей. Відповідні проекти розпоряджень КМУ розроблено Мінрегіоном згідно з вимогами Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Методики формування спроможних

територіальних громад та ґрунтуються на рішеннях відповідних обласних рад.

За логікою вищезгаданих документів, які стосуються децентралізації та створення самодостатніх громад, такі громади отримають власні доходи і повноваження. Відповідно об'єднані громади ввійдуть у 2016 р. з новими повноваженнями і ресурсами.

Треба розуміти, що план не є догмою, і після його ухвалення громади повинні узгоджувати та коригувати свої рішення щодо подальшого об'єднання.

Дуже болючий та важливий виклик, з яким сьогодні стикається Україна – це інтеграція громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України (далі – внутрішньо переміщені особи) до складу територіальних громад.

Розв'язання питань підтримки, соціальної адаптації, захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб є одним із найважливіших завдань держави та суспільства. З причин конфлікту з Росією кількість таких осіб в нашій країні зростає з кожним днем. За оперативною інформацією структурних підрозділів з питань соціального захисту населення обласних та Київської міської держадміністрацій станом на 02.10.2015: обліковано 1 517 116 внутрішньо переміщених осіб (1 192 377 сімей).

Вирішення основних проблем внутрішньо переміщених осіб та зменшення соціальної напруги серед них та в суспільстві; сприяння інтеграції та соціальній адаптації таких осіб за новим місцем проживання – все це неможливо без консолідації зусиль центральних і місцевих органів влади.

На сайті Міністерства юстиції наведені усі нормативно-правові акти, які регулюють відносини щодо захисту прав внутрішньо-переміщених осіб. Однак, до цього часу державою не було прийнято Комплексної програми такого захисту та плану її реалізації (існує лише Проект Комплексної

державної програми інтеграції, соціальної адаптації та захисту і реінтеграції внутрішньо переміщених осіб) [11]. Дійсно, швидко вирішувати проблеми внутрішньо-переміщених осіб можливо перш за все на рівні громад, але без виваженої та чіткої державної політики це зробити важко.

Наступний сучасний виклик, який наша держава почала успішно вирішувати тільки після Майдану і який вже давно вирішили країни post-радянського простору – це декомунізація.

Процес декомунізації стихійно активізувався під час Революції гідності та узаконений ухваленим 9 квітня 2015 р. Верховною Радою України пакетом законів: «Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у ХХ столітті»; «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років»; «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» та «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режимів та заборону пропаганди їхньої символіки». Дія останнього Закону призведе до перейменування великої кількості населених пунктів і вулиць в Україні. Після проведених 25 жовтня 2015 року місцевих виборів громади почали ініціювати громадські слухання задля обговорення нових назв, а органи місцевого самоврядування на перших сесіях вже почали вирішувати питання перейменування населених пунктів. Хоча певні труднощі продовжують виникати на Сході, оскільки натикаються на ідеологічно-ментальний спротив, який насаджувався там десятиліттями.

Висновки. Зрозуміло, що наведені вищі виклики не є вичерпними, серед них можна назвати і боротьбу з корупцією, олігархією; гендерну нерівність (недостатнє представлення в органах влади жінок); а також викликами стоять удосконалення надання адміністративних послуг; запровадження електронного врядування для взаємодії з громадянами (наприклад, надання послуг через мережу Internet) та електронної демократії для залучення громадян до прийняття управлінських рішень через Internet, голосування on-line; міжнародна допомога через співробітництво з євроінституціями;

залучення сучасних інвестицій; створення територіальних кластерів тощо. І це далеко не всі виклики сьогодення.

Можуть бути й інші пропозиції та міркування щодо порушених питань, але концептуальна ідея комплексного реформування та розвитку місцевих органів влади – це поєднання ініціативи «знизу» з організаційно-правовим забезпеченням «зверху». Розвиток демократії знизу – від місцевих співтовариств на основі законів і договірних відносин, збереження за центральними структурами владних повноважень стратегічного рівня управління – така універсальна технологія реформування як самої влади, так і існуючого правового поля.

Література:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
2. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
3. План заходів на 2015-2017 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 07.10.2015 № 821, <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/821-2015-%D0%BF#n12>.
4. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 року № 156-VIII, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
5. Законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а) від 01.07.2015, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
6. Енциклопедія державного управління [Текст]: у 8 т. / наук.ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.; Національна академія державного управління при Президентові України. — К.: НАДУ, 2011. // Т. 8: Публічне врядування / наук.ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін.;

Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президенті України. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 630 с.

7. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. // Законодавство України про місцеве самоврядування та компетенцію його органів: зб. нормат. актів. — Х.: Факт, 2000. — 400 с.

8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р., <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

9. Зеевальд О. Значение местного самоуправления и его основные модели в европейских странах / О. Зеевальд // Местное самоуправление: теория и практика / под общ. ред. Г. Люхтерхандт. — 2-е изд. — М.: Фонд Ф. Науманна, 1997. — С. 9–20.

10. Norton A. An International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies / A. Norton. — Aldershot: Edward Elgar, 1994. — 87 p.

11. Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на 2015 – 2016 роки: Проект від 24.11.2015 р., http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=183714&cat_id=102036.

References:

1. Pro Strateghiju stalogho rozvytku «Ukrajina – 2020: Ukaz Prezydenta Ukrajiny vid 12.01.2015 r. № 5/2015, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

2. Derzhavna strateghija rehionaljnogho rozvytku na period do 2020 roku, zatverdzhena Postanovoju Kabinetu Ministriv Ukrajiny vid 06.08.2014 r. # 385, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

3. Plan zakhodiv na 2015-2017 roky z realizaciji Derzhavnoji strateghiji rehionaljnogho rozvytku na period do 2020 roku, zatverdzhenyj Postanovoju

Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 07.10.2015 №821, <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/821-2015-%D0%BF#n12>.

4. *Pro zasady derzhavnoji rehionalnoji polityky: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 roku № 156-VIII, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.*

5. *Zakonoproekt pro vnesennja zmin do Konstytuciji Ukrainy shhodo decentralizaciji vlady (rejeestr. №2217a) vid 01.07.2015, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.*

6. *Encyklopedija derzhavnogho upravlinnja [Tekst]: u 8 t. / nauk.red. kol. : Ju. V. Kovbasjuk (gholova) ta in.; Nacionaljna akademija derzhavnogho upravlinnja pry Prezydentovi Ukrainy. — K.: NADU, 2011. // T. 8: Publichne vrjaduvannja / nauk.red. kol.: V. S. Zaghorskyj (gholova), S. O. Teleshun (spivgholova) ta in.; Ljvivskyj rehionalnyj instytut derzhavnogho upravlinnja Nacionaljna akademija derzhavnogho upravlinnja pry Prezydentovi Ukrainy. — Ljviv: LRIDU NADU, 2011. — 630 s.*

7. *Jevropejsjka khartija miscevogho samovrjaduvannja vid 15 zhovtnja 1985 r. // Zakonodavstvo Ukrainy pro misceve samovrjaduvannja ta kompetenciju jogho orghaniv : zb. normat. aktiv. — Kh. : Fakt, 2000. — 400 s.*

8. *Koncepcija reformuvannja miscevogho samovrjaduvannja ta terytorialnoji orghanizaciji vlady v Ukraini», skhvalena rozporjadzhennjam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. № 333-r., <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.*

9. *Zeevald O. Znachenie mestnogo samoupravleniya i ego osnovnye modeli v evropejskikh stranakh / O. Zeevald // Mestnoe samoupravlenie: teoriya i praktika / pod obshch. red. G. Lyukhterkhandt. — 2-e izd. — M. : Fond F. Naumanna, 1997. — S. 9–20.*

10. *Norton A. An International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies / A. Norton. — Aldershot : Edward Elgar, 1994. — 87 p.*

11. Kompleksna derzhavna proghrama shhodo pidtrymky, socialjnoji adaptaciji ta reintegraciji ghromadjan Ukrainy, jaki pereselylysja z tymchasovo okupovanoji terytoriji Ukrainy ta rajoniv provedennja antyterorystychnoji operaciji v inshi rehiony Ukrainy, na 2015 – 2016 roky: Proekt vid 24.11.2015 r., http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=183714&cat_id=102036.