

УДК 352(477) 2

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.6.36>

Гадзіковський Орест Юрійович,

аспірант кафедри публічного управління та публічної служби

Інституту адміністрування, державного управління та професійного розвитку

Національного університету «Львівська політехніка»

ORCID ID: 0009-0008-6834-9926

ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

PECULIARITIES OF REFORMING THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

У статті досліджено процеси реформування системи місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах. Розглянуто нормативні акти, на основі яких здійснювалося реформування системи місцевого самоврядування в розвинених європейських країнах, зважаючи на можливість кращої оцінки специфіки вітчизняних реалій у досліджуваній сфері. Визначено чинники, які впливали на реформування місцевого самоврядування в європейських країнах та реалізацію у них децентралізаційних процедур. З'ясовано, що зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування говорить про те, що на основі комплексних і складних перетворень у системі суспільних відносин децентралізаційні процеси стали достатньо дієвими для країн перехідного періоду. Сформульовано особливості реформування системи місцевого самоврядування в Україні із врахуванням дії воєнного стану на її території та існуванням низки причин розпочатої реформи. Відмічено, що органи місцевого самоврядування української держави сьогодні мають перед собою ряд важливих завдань, починаючи від розробки стратегії розвитку території і закінчуючи забезпеченням надання високоякісних послуг та зростанням добробуту кожного мешканця. Підкреслено, що у багатьох розвинених країнах вирішення проблеми створення належної матеріальної основи місцевого самоврядування включає розвиток ефективного співробітництва між окремими громадами. Зауважено, що громадяни України мають можливість реалізації широкого спектру своїх конституційних прав, ефективна реалізація яких вимагає активної роботи органів місцевого самоврядування. Підсумовано, що для її вдосконалення необхідно провести перерозподіл повноважень між різними видами публічної влади, а також між різними територіальними рівнями. Поставлено акцент на тому, що в основі реформування системи місцевого самоврядування в Україні повинні лежати норми і принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої парламентом України 15 липня 1997 року. Визначено очікувані результати реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, реформування, публічне управління, децентралізація, реформа місцевого самоврядування

The article examines the processes of reforming the system of local self-government in Ukraine in modern conditions. The normative acts, on the basis of which the reform of the system of local self-government in developed European countries was carried out, were considered, taking into account the possibility of a better assessment of the specificity of domestic realities in the researched area. The factors that influenced the reform of local self-government in European countries and the implementation of decentralization procedures in them were identified. It was found that the foreign experience of reforming local self-government suggests that, on the basis of complex and complex transformations in the system of social relations, decentralization processes have become sufficiently effective for countries in the transition period. The peculiarities of reforming the system of local self-government in Ukraine are formulated, taking into account the effect of martial law on its territory and the existence of a number of reasons for the initiated reform. It was noted that local self-government bodies today have a number of important tasks before them, starting from the development of a territory development strategy and ending with ensuring the provision of high-quality services and increasing the well-being of each resident. It is emphasized that in many countries, the solution to the problem of creating an adequate material base of local self-government includes the development of cooperation between individual communities. It was noted that citizens of Ukraine have the opportunity to exercise a wide range of their rights, the effective implementation of which requires the active work of local self-government bodies. It is concluded that in order to improve it, it is necessary to redistribute powers between different types of public authorities, as well as between different territorial levels. Emphasis is placed on the fact that reforms of the system of local self-government in Ukraine should be based on the norms and principles of the European Charter of Local Self-Government, ratified by the Parliament of Ukraine on July 15, 1997. The expected results of local self-government reform and decentralization of power in Ukraine are determined.

Key words: local self-government, reformation, public administration, decentralization, local self-government reform.

Постановка проблеми. Ефективне функціонування системи місцевого самоврядування, яка ґрунтується на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, є однією з ключових задач розвитку демократичної української держави. Без проведення реформ у сфері місцевого самоврядування та реалізації децентралізаційних процесів надзвичайно складно вирішити проблеми соціально-економічного та культурного розвитку регіонів і територіальних громад, а також забезпечити добробут більшості громадян України. Лише послідовне впровадження ефективних реформ у місцевому самоврядуванні та територіальному устрої держави сприятиме встановленню місцевої влади на демократичних засадах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості реформування системи місцевого самоврядування в Україні вивчаються у працях багатьох науковців, зокрема, таких як Качула С. [2], Крайник О. [1], Лисяк Л. [2], Люта О. [4], Мамонова В. [3], Пігуль Н. [4], Романюк С. [5], Федорчак О. [1] та інші. У своїх публікаціях вони вивчають особливості реформування місцевого самоврядування та територіального устрою з позиції викликів сьогодення, досліджують теорію та практику застосування децентралізації, аналізують зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ, розглядають специфіку фінансування та фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в умовах децентралізації.

Проте невивченість даної проблематики та актуальність децентралізаційних перетворень в умовах реформування системи місцевого самоврядування визначають потребу подальших ґрунтовних наукових досліджень у цій сфері, що зумовило вибір теми даної статті.

Мета статті полягає в обґрунтуванні особливостей реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Вивчаючи особливості реформування системи місцевого самоврядування в Україні, варто розпочати із аналізу цієї практики в розвинених країнах, оскільки цей позитивний досвід дає можливість краще оцінити специфіку вітчизняних реалій у досліджуваній сфері. Реформування місцевого самоврядування у світі розпочалося ще в минулому столітті і базувалося на низці міжнародних угод, конвенцій та договорів. Перш за все варто згадати ухвалену на засіданні Генеральної Асамблеї ООН Загальну Декларацію прав людини, в якій зазначено, що кожна людина має право на участь в управлінській діяльності своєю державою через обраних пред-

ставників або безпосередньо шляхом обрання на державну службу (стаття 21) [7].

Важливою інституцією на рівні європейського врядування є Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, діяльність якого визначає основні напрями та принципи регулювання місцевого самоврядування в країнах Європи. Основною функцією Конгресу є забезпечення постійної участі регіональних та місцевих самоврядних органів у євроінтеграційних процесах, їх укріплення і захист, а також здійснення нагляду за процедурами проведення місцевих виборів. Це є консультативний орган Ради Європи у напрямку діяльності органів місцевого самоврядування і до його відання належать такі основні сфери діяльності, які визначені Хартією Конгресу [8]:

- організація міжнародних конференцій та публічних «відкритих» обговорень регіонального і місцевого рівня з метою долучення до місцевого самоврядування активних громадян у країнах-членах Ради Європи;

- обмін досвідом між представниками місцевого самоврядування та створення платформи для обговорення спільних проблем між ними;

- представлення інтересів муніципалітетів європейських країн.

Окремо слід розглянути діяльність Ради Європи, яка працює у сфері розробки і впровадження в життя основних норм і стандартів щодо реформування місцевого самоврядування в розвинених європейських країнах. Зокрема, важливим документом Ради Європи є Європейська хартія місцевого самоврядування, підписана 15 жовтня 1985 року [6]. Статті цього документу спрямовані на регламентацію самостійної діяльності місцевих органів урядування як одного з основних принципів демократичного конституційного устрою європейських країн. Норми, прописані в цьому міжнародному документі, зобов'язують країни, які підписали Хартію, виконувати її правила, які стосуються реформування місцевого самоврядування.

Загалом, досвід реформування місцевого самоврядування в європейських країнах свідчить про те, що цей процес супроводжувався реалізацією децентралізаційних процедур в контексті впливу на них таких чинників:

- підтримка між владними структурами різного рівня стимулюючої економічної конкуренції;

- гарантії підтримки та забезпечення етнічного, мовного та культурного різноманіття;

- свобода як результат автономії регіонального і місцевого рівня;

- розв'язання місцевих проблем з максимальним ефектом;

– розвиток регіональних та місцевих автономій як спосіб досягнення демократизації суспільства [4].

Отже, зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування говорить про те, що на основі комплексних перетворень у системі суспільних відносин децентралізаційні процеси стали дієвими для країн перехідного періоду. На основі прийняття та впровадження міжнародних нормативних документів налагоджувалася співпраця між муніципалітетами різних територіальних рівнів, здійснювалося утворення самостійних територіальних громад з повноваженнями у вирішенні питань місцевого рівня, а також забезпечувалося формування, встановлення та реалізація ефективної і громадсько націленої системи органів місцевого самоврядування. Це дало можливість створити сильні самоокупні місцеві громади, спроможні ефективно вирішувати питання в рамках своїх повноважень, забезпечувати свій стабільний розвиток та функціонування та залучати іноземні інвестиції.

На сьогодні Україна перебуває в процесі приєднання до Європейського Союзу, що передбачає вирішення багатьох завдань, в т. ч. створення ефективної моделі публічної влади на регіональному та загальнодержавному рівнях та забезпечення інтеграції у соціально-економічний та політичний простір Європейського Союзу

Міське самоврядування, як важливий елемент політичної системи суспільства, взаємодіє як із інтересами окремої особистості, так і з інтересами держави. Воно сприяє визнанню та гарантує задоволення місцевих і регіональних інтересів у суспільстві, а також вирішення питань, пов'язаних з недержавним забезпеченням життєдіяльності населення.

Реформування системи місцевого самоврядування в Україні має свої особливості, відмінні від розвинених країн світу. До них можна віднести:

- здійснення реформ в умовах повномасштабної агресії РФ проти України та режиму воєнного стану,
- не внесення відповідних змін до чинного законодавства щодо реформування;
- існування низки особливих причин розпочатої реформи (нездатність переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження; централізація повноважень органів виконавчої влади та розподілу фінансових ресурсів тощо).

Конституція України закріпила загальні принципи місцевого самоврядування (ст. 140–146), відокремлюючи його від державної влади [9]. Кон-

ституційні принципи були конкретизовані в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. Цей Закон визначив та закріпив поняття «система місцевого самоврядування», а також визначив перелік її складових: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; органи самоорганізації населення [10].

1 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України була прийнята Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка визначає основні напрямки вирішення проблем у системі місцевого самоврядування. Ключові аспекти, що визначають зміст змін, включають:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для функціонування органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.
- створення відповідних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення реалізації повноважень органами місцевого самоврядування, які їм надані власноруч або делеговані.
- 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 ухвалення управлінських рішень та сприяння розвитку форм прямого народовладдя [11].

На забезпечення розвитку системи місцевого самоврядування після схвалення Концепції були прийняті такі Закони України як «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-VII, «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. № 156-VIII та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VII та інші.

Органи місцевого самоврядування сьогодні мають перед собою ряд важливих завдань, починаючи від розробки стратегії розвитку території і закінчуючи забезпеченням надання високоякісних послуг та зростанням добробуту кожного мешканця. Покращення діяльності виконавчих органів може приймати різні форми, включаючи передачу частини повноважень виконавчим органам від представницьких органів на тимчасовій або постійній основі. Однією з ключових задач реформування місцевого самоврядування є розвиток реальної та дієвої системи безпосередньої муніципальної демократії.

На початку 2019 року було прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів України № 77-р від 23.01.2019 «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки» [12]. До основних заходів відносились:

- формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів (внесення змін до Конституції України (щодо територіальної організації влади), розроблення та подання проекту Закону України щодо врегулювання питання затвердження адміністративно-територіального устрою базового рівня, забезпечення розгляду у Верховній Раді України законів «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (реєстраційний номер 8051) та «Про внесення змін до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності» (реєстраційний номер 6403), внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей, передбачивши охоплення ними 100 відсотків території області з урахуванням міст обласного значення, розроблення пропозицій щодо адміністративно-територіального устрою базового та районного рівнів областей тощо);

- передача (децентралізація) повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування за принципом субсидіарності (розроблення та подання проекту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), розроблення та подання проекту Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція), розроблення та подання проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” щодо оптимізації повноважень центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів з урахуванням принципу субсидіарності» тощо);

- створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування (розроблення та подання законопроектів щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України з урахуванням проектів нових редакцій Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування);

- формування ефективної системи служби в органах місцевого самоврядування;

- упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування [12].

Необхідно констатувати, що протягом 2019–2021 рр. вищі органи влади України не проявили зацікавлення у продовженні реформи місцевого самоврядування і не вчинили кроків по удосконаленню відповідного законодавства, зокрема законів наведених в Розпорядженні Кабінету Міністрів України № 77-р від 23.01.2019 р.

Однією з поширених форм розгляду та вирішення проблеми відповідно до норм Закону України «Про звернення громадян» є звернення до органів місцевого самоврядування та посадових осіб на особисті прийоми. Результатом таких звернень можуть бути пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування.

Крім того, існують інші форми співпраці між населенням та органами місцевого самоврядування, такі як збори громадян, місцеві ініціативи, дорадчі органи громадського контролю, публічні консультації і т.д. Законодавство України гарантує широкий спектр прав громадян у процесі взаємодії із владою. Однак ефективна реалізація цих прав вимагає активної роботи органів місцевого самоврядування. Головне завдання на сучасному етапі – це забезпечення можливості кожного члена громади брати участь у вирішенні місцевих питань, управлінні комунальною власністю та відчувати позитивні наслідки діяльності самоврядних органів для реального забезпечення прав і інтересів громадян.

Висновки. Система територіальної організації влади не повністю забезпечує надання належних соціальних та адміністративних послуг населенню та потребує приведення у відповідність до європейським стандартам. Для її вдосконалення необхідно провести перерозподіл повноважень між різними видами публічної влади (державна влада та місцеве самоврядування), а також між різними територіальними рівнями. Цей процес повинен відбуватися відповідно до принципів, визначених Європейською хартією місцевого самоврядування, ратифікованою парламентом України 15 липня 1997 року.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначені головні напрями реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади. Згідно з цим документом, основою нової системи місцевого самоврядування повинні стати об'єднані територіальні громади, які формуються на добровільній основі згідно з законодавчо визначеною процедурою та мають власні органи самоврядування, включаючи виконавчі органи рад. У населених пунктах, де мешканці не отримали статусу територіальної громади,

передбачено формування органів самоорганізації населення. Ці органи входять до системи органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади.

Очікуваними результатами реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні є: забезпечення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади; зміна статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території; утворення виконавчих органів обласних та районних рад; визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної

одиниці та недопущення наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня; формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад та органів місцевого самоврядування; стимулювання економічного розвитку територій шляхом удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку; запровадження стандартів (нормативів) якості публічних послуг, наданих населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, та критеріїв оцінювання якості; створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Крайник О., Федорчак О. Фінансування розвитку територіальних громад в умовах децентралізації. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. Том 2 (43), 2022. С. 118–125.
2. Лисяк Л.В., Качула С.В. Фінансове забезпечення розвитку територій в умовах децентралізації. *Теоретичні та практичні питання узгодження інтересів розвитку територіальної системи* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції (31.10. 2020 року). Харків. 2020. С. 147–149.
3. Мамонова В.В. Реформування місцевого самоврядування та територіальний устрій: виклики сьогодення. *Міське самоврядування: сучасні тенденції розвитку*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції (м. Київ, 3 груд. 2018 р. – 14 січ. 2019 р.). Київ : РВВ НУБіП України, 2019. С. 18–20.
4. Пігуль Н.Г., Люта О.В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. №9. С. 684–688.
5. Романюк С.А. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія. Київ : НАДУ, 2018. 216с.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування: Офіційний переклад від 15.07.1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення 12.01.2024)
7. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. *Голос України*. 10.12.2008. №236. URL: <http://www.golos.com.ua/article/178578>. (дата звернення 12.01.2024)
8. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи : Офіційний сайт Міністерства закордонних справ України. URL: <https://mfa.gov.ua/mizhnarodni-vidnosini/rada-yevropi/kongres-miscevih-i-regionalnih-vlad-radi-yevropi>. (дата звернення 12.01.2024)
9. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення 01.01.2020р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 12.01.2024)
10. Про міське самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення 17.06.2022 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 12.01.2024)
11. 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#Text> (дата звернення 12.01.2024)
12. Розпорядження Кабінету Міністрів «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки» від 23 січня 2019р. № 77-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-p> (дата звернення 12.01.2024)