

УДК [33.021.8 : 352.07 : 321] (477)

*Г. О. Коваленко,
к.с.-г.н., доцент кафедри публічного управління та адміністрування, Уманського
національного університету садівництва, м. Умань, Черкаська обл.
М. І. Дяченко,
к.с.-г.н., доцент кафедри публічного управління та адміністрування, Уманського
національного університету садівництва, м. Умань, Черкаська обл.
І. В. Чукіна,
викладач кафедри публічного управління та адміністрування,
Уманського національного університету садівництва, м. Умань, Черкаська обл.*

ОГЛЯД РЕФОРМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*Н. А. Kovalenko,
Candidate of Agricultural Science,
Associated Professor at the Department of Public Management and Administration.
Uman National University of Horticulture, Uman Cherkasy region
М. І. Diachenko,
Candidate of Agricultural Science,
Associated Professor at the Department of Public Management and Administration.
Uman National University of Horticulture, Uman Cherkasy region
I. V. Chukina,
Teacher of the Department of Public Management and Administration.
Uman National University of Horticulture, Uman Cherkasy region*

REFORM REWIEW OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND TERRITORIAL AUTHORITIES IN UKRAINE

Проблеми реформування останніх років свідчать, що на даному етапі перед Україною стоїть невідкладне стратегічне завдання сучасної реформи органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

На сьогодні є напрацювання, які є серйозною основою для їх реалізації. Тому в статті розглянуто і проаналізовані найактуальніші проблеми розвитку місцевого самоврядування, які потребують розв'язання попри кризовий стан економіки і всієї інституціонально-політичної системи та зроблені відповідні висновки.

The problems of reformation of late years indicate that at the present stage Ukraine faces the urgent strategic task for the current reform of local self-government and territorial organization of power.

Today there are some shortcomings, which are a serious basis for their implementation. Therefore, the article considers and analyzes the most urgent problems of development of local self-government, which need to be solved in spite of the economic downfall and the whole institutional and political system, and the corresponding conclusions are drawn.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, територіальна організація влади, децентралізація, територіальна громада, реформи місцевого самоврядування, добровільне об'єднання територіальних громад.*

Key words: *local government, territorial organization of power, decentralization, local community, local government reform, voluntary association of communities.*

Постановка проблеми. Україна потребує реформ і перш за все вони мають бути здійснені в системі адміністративно-територіального устрою задля підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Про необхідність реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні говорять уже давно, але насправді впродовж кількох років процес рухався потроху. Проте такими темпами централізація не в змозі швидко вирішити проблеми людини у конкретному селі, селищі та місті.

Тому ці процеси вимагають реформування місцевого самоврядування та територіальної організації в Україні основна мета якої це підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні присвячено досить широке коло праць вітчизняних науковців, серед яких можна назвати публікації Р. Войтовича, В. Вакуленка, Н. Гончарук, В. Карпенка, В. Куйбіди, Н. Зіновчука, Я. Малика, М. Пухтинського, Ю. Шарова та інших.

Проте загалом ця проблематика в науковій літературі залишається недостатньо дослідженою, зокрема це стосується реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Оскільки країна вкрай потребує кардинальних змін, а реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади є базовою, без якої неможливе здійснення секторальних реформ (освітньої, медичної, житлово-комунальної тощо) було прийнято три ключові закони, які вже сьогодні дають можливість громадам розвиватись. Мова йде про закони «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Проте час від часу Конституція України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Як відмічає директор Департаменту місцевого самоврядування та територіальної організації влади мінрегіону Сергій Шаров [1], без внесення змін до Конституції України в частині децентралізації та місцевого самоврядування провести повноцінну реформу неможливо. Всі необхідні зміни в цій частині, які підготували асоціацію органів місцевого самоврядування спільно з експертами, ввійшли до проекту змін до основного закону, який вніс на розгляд парламенту Президент України. Ці зміни покликано переформувати органами місцевого самоврядування з наділенням їх максимальними повноваженнями за принципами децентралізації і субсидарності. Також вони покликані переформувати державні адміністрації в органи префектурного типу, чітко визначити, що таке адміністративно-територіальна одиниця, бо тут сьогодні є колізії. Зміни до Основного Закону дають можливість створити при обласних і районних радах виконавчі комітети. Адже сьогодні виконавчі функції районних та обласних рад здійснюють місцеві державні адміністрації.

Сьогоднішня реформа місцевого самоврядування покликана вирішити три основні проблеми:

- демонтувати надмірну централізацію влади, яка тягне за собою високий рівень корупції, низький рівень управлінських рішень та неузгодженість політики розвитку і реалізації інтересів громад;
- вирішити проблему слабкої матеріально-фінансової основи територіальних громад, яка є причиною низької якості публічних послуг, зношеності мереж та створює ризики виникнення різних техногенних катастроф;
- розв'язати проблему надмірної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць, наслідком якої є низький рівень професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зникнення з карти України сотень сіл.

На сьогодні 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 не ефемерну, а справедливу реформу.

Отже, існуюча в Україні система місцевого самоврядування не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади [2].

Міжнародний досвід показує, що не можливо здійснити перерозподіл повноважень та ресурсів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх без їх посилення (укрупнення) чисельно та територіально.

Проблеми реформування останніх років свідчать, що перед Україною стоїть невідкладне стратегічне завдання. На сьогодні є певні напрацювання і в основному сформовано законодавство які є серйозною основою для його реалізації. Проте унаслідок різних причин, передусім відсутності політичної волі, в Україні так і не було сформовано струнку зрозумілу, таку що відповідає потребам її розвитку систему адміністративно-територіального устрою. Україна чи не єдина держава в Європі, яка досі не має закону, що регулює питання створення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, ведення їх реєстру і створення на цій основі первинного реєстру адрес.

Практики, експерти-науковці визначають, що Україні конче потрібні бюджетна, фінансова реформи, фінансова децентралізація, вдосконалення міжбюджетних відносин щодо фінансового наповнення місцевого бюджетів для надання населенню якісних адміністративних і громадських послуг, встановлення законодавчого статусу права комунальної власності, чітких пріоритетів у здійсненні житлово-комунальної реформи, реформи у сферах освіти, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення тощо [3].

Як відмічає Юрій Ганущак, експерт з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, в законодавчому полі децентралізація передбачає прийняття низки актів, які дозволяють впорядкувати адміністративно-територіальний устрій, розділити компетенції органів влади, наповнити їх необхідними ресурсами – фінансовими, кадровими, інфраструктурними, і встановити систему контролю, як елемент відповідальності цих самих органів влади. І найлегший з цих елементів, хоч як це не виглядає парадоксально – адміністративно-територіальна реформа.

На думку Сергія Геркова, реформи, які розпочалися в Україні зачеплять і субрегіональний і регіональний рівні. Було б добре, якби зміни адміністративно-територіального устрою відбулися за класичною моделлю, розпочавшись із змін до Конституції та продовжившись ухваленням законів і нормативно-правових актів.

Це необхідно, щоб закріпити пройдений шлях та підтвердити незворотність реформи в частині децентралізації. До 2020 року відповідно, до прогнозів Уряду, маємо завершити реформування органів місцевого самоврядування і територіальної організації влади.

Україна розпочала реформу з періоду «добровільного об'єднання громад». За законом «Про добровільне об'єднання громад» суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. Це здійснюється з дотриманням таких умов: нерозривність території двох громад, у складі об'єднаної територіальної громади не повинно бути іншої територіальної громади з власним представницьким органом, об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах однієї області, якість та доступність публічних послуг повинна залишатись такою ж як і до об'єднання [1].

В Україні утворено близько 12 тисяч територіальних громад, у більш як 6 тисяч громад чисельність жителів становить менш як 3 тисячі осіб, з них 4809 громадах – менш як 1 тисяча осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету [1].

Однак, як відмічає О. Новікова, переважна більшість територіальних громад України – а саме територіальні громади сіл, селищ і міст районного значення – через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу залишаються неспроможними до виконання всіх повноважень місцевого самоврядування. Наслідком цього є низька якість публічних послуг, що надаються громадянам на місцевому рівні, депопуляція сільського населення, деградація сільських територій і надмірне навантаження на державний бюджет через необхідність фінансувати діяльність органів самоврядування.

Враховуючи відповідний позитивний зарубіжний та історичний вітчизняний досвід, спроможність місцевого самоврядування всіх територіальних громад України може бути забезпечена лише через наділення їх достатньою базою у фінансовому, інфраструктурному та кадровому аспектах [4].

Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети мало чисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території [5].

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нерациональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

На даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми правового та інституційного характеру які не були розв'язані у попередні роки це:

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;
- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);
- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;
- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршенні інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;
- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;
- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування [1].

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

Проаналізовані результати досліджень щодо наслідків місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні показують, що за цей невеликий проміжок часу значно посилілись правова, організаційна та матеріальна спроможність територіальних громад, органів місцевого самоврядування, а саме:

- виявлено механізм здійснення місцевими адміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг;
- запроваджено стандарти (нормативи) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості;
- створено сприятливі правові умови для максимального широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя;
- утворюються в усіх регіонах України об'єднані територіальні громади які спроможні самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;
- розпочато стимулювання економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;
- визначені чіткі межі кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечена повсюдність юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та розробляються заходи по недопущенню наявності в межах території громад інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня.
- розпочато курс по зміні 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;
- забезпечено розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Висновки. На сьогодні тема реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні стоїть досить гостро. Для цього слід якомога швидше схвалити зміни до Конституції України в частині децентралізації, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Посилити правову, організаційну та матеріальну спроможність територіальних громад, органів місцевого самоврядування, впровадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії

місцевого самоврядування. Отже, реформування місцевого самоврядування є основою підвищення якості життя людей за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси, отримувати якісні публічні послуги, брати активну участь у вирішенні питань місцевого значення.

Список літератури.

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.
2. Малаш С.М. Проблематика взаємовідносин між органами виконавчої влади та громадськістю / С.М. Малаш // Державне управління: теорія та розвиток. – 2017. -№ 9. С.21-27.
3. Малик Я. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні / Я. Малик // Ефективність державного управління: Зб.наук.пр. – Вип. 43. 2015. С.295-361.
4. Новікова О. Основні напрями реформування та територіальної організації влади в Україні / О. Новікова // Національна академія державного управління при Президентові України Дніпропетровський регіональний інститут державного управління. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01\(12\)/12nooovu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01(12)/12nooovu.pdf)
5. Торгонська А.В. Реформування органів місцевого самоврядування в Україні / А.В. Торгонська // Право і суспільство : Зб.наук.пр. №1, ЧАСТИНА 2/2017. С. 42-47.

References.

1. Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrai'ny (2014), "Pro shvalennja Konceptii' reformuvannja miscevego samovrjaduvannja ta terytorial'noi' organizacii' vlady v Ukrai'ni", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua> (01April 2014).
2. Malash, S.M. (2017), "Problems of interaction between state executive authorities and community", *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta rozvytok*, vol. 9. pp.21-27.
3. Malyk, Y.A. (2015), "About the problem of interaction of state government authorities and local seefadministration authorities in Ukraine" *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnia*, vol. 43, pp.295-361.
4. Novikova O. (2012), "The main directions of reform and territorial organization of power in Ukraine", *National Academy of Public Administration under the President of Ukraine Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration*, available at: <http://www.dridu.dp.ua> (01 December 2012).
5. Torhonskaya, A.V. (2017), "Reforming Local Self-Government Bodies in Ukraine", *Law and Society*, vol.1. part 2, pp.42-47.

Стаття надійшла до редакції 19.05.2018 р.