

Петришина Марина Олександрівна
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку
НАПрН України
ORCID: 0000-0002-5702-0112

ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНОГО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Наукова робота присвячена вивченню проблемних питань правового регулювання, а також практики реалізації реформи децентралізації. Окреслюються проблеми, пов'язані з процесом добровільного та ініціативного об'єднання територіальних громад. Крім того, наводяться статистичні дані та можливі соціально-психологічні фактори, які стають перешкодою для об'єднання. На основі аналізу, підсумовується стан та результати реформи, а також можливості формування спроможного місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, спроможність, реформа місцевого самоврядування, територіальна організація влади, добровільне об'єднання територіальних громад.

Petryshyna Maryna
PhD, Senior Researcher of Scientific Research Institute of Providing
Legal Framework for the Innovative Development
of the NALS of Ukraine
ORCID: 0000-0002-5702-0112

FORMATION OF CAPABLE LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

The scientific work is devoted to the study of problematic issues of legal regulation, as well as the practice of decentralization reform. Problems related to the process of voluntary and proactive unification of territorial communities are outlined. In addition, statistics and possible socio-psychological factors that were an obstacle to unification are provided. Based on the analysis, the state and results of the reform are summarized, as well as the possibilities of forming a

capable local self-government in Ukraine.

Keywords: local self-government, capacity, local self-government reform, territorial organization of public power, voluntary association of territorial communities.

За роки незалежності місцеве самоврядування пододало непростий і тернистий шлях до ствердження як самостійної та відповідальної підсистеми публічної влади в державі. Водночас, територіальна організація (особливо на низовому рівні) влади в Україні тривалий час перебувала в «стані спокою» і не піддавалася істотним змінам. Проте, 2014 рік став визначальним у цьому питанні, яке зрушило з місця із затвердженням Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні на основі принципів субсидіарності та децентралізації влади [4].

Під децентралізацією розуміють реформування за такими основними напрямками: 1) територіальна реформа (передбачає реорганізацію територіального устрою, зазвичай через укрупнення (агломерацію) адміністративно-територіальних одиниць (добровільне, примусове або змішаного характеру); 2) інституційна реорганізація (передача повноважень і відповідних ресурсів); 3) процедурна реорганізація (реформа системи надання адміністративних послуг, запровадження електронного урядування на різних рівнях і в різних підсистемах публічної влади тощо).

Відтак, децентралізація публічної влади та формування системи спроможного місцевого самоврядування на засадах принципів субсидіарності, правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії має на меті не тільки, і не стільки підвищення ефективності самого процесу здійснення публічної влади і управління, а сприяє, насамперед, залученню громадян до процесу управління державними та громадськими справами, зростанню інтересу та ініціативи, формуванню середовища привабливого як для інвестицій, постійного впровадження інновацій, так і для жителів цих громад (створення інфраструктури, нових робочих місць, підвищення рівня доходів тощо).

Підґрунтям означених вище перетворень покликана стати реформа децентралізації публічної влади, яка передбачає перерозпо-

діл повноважень і функцій між різними гілками і рівнями, а також і підсистемами публічної влади, зокрема, з урахуванням зарубіжного досвіду децентралізованих європейських країн. Адже останній свідчить про те, що запровадження реформи децентралізації має своїм результатом не лише істотне зменшення наслідків кризових явищ, вирішення значної частини соціально-економічних та інших проблем, а й реалізацію низки стратегічних завдань загальнодержавного розвитку як провідних, так і новітніх європейських країн.

Процес реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні було розпочато ще у 2014 році. В ході її реалізації створено майже 1000 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), які охоплюють більше як третину території України. З точки зору правового регулювання і основної мети реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в державі, новостворені громади отримали переваги, у тому числі, у вигляді збільшених обсягів фінансових ресурсів, прямих відносин з Державним бюджетом, а також, цілком логічного і послідовного розширення повноважень органів та посадових осіб відповідних громад [7].

Станом на вересень 2020 року згідно Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування проведеного Міністерством розвитку громад та територій України створено 983 об'єднані територіальні громади, з яких у 936 ОТГ відбулися перші вибори. Серед лідерів за кількістю новостворених ОТГ, серед інших, можна виділити: Дніпропетровську область, де сформовано 71 ОТГ; Черкаську область, де сформовано 57 ОТГ; Житомирську область, де сформовано 56 ОТГ [1].

Для формування більш повного уявлення можна навести статистичні дані щорічних звітів щодо кількості створених ОТГ: 2015 рік – 159; 2016 рік – 206; 2017 рік – 299; 2018 рік – 117; 2019 рік – 158; 2020 рік – 44. Крім того, необхідно звернути увагу й на той факт, що до початку об'єднання територіальних громад їх кількість складала 10961 територіальна громада, в той час як станом на 2020 рік кількість територіальних громад, що об'єдналися та приєдналися становила 4492 територіальні громад, тобто приблизно 41 % [1].

Реформа децентралізації передбачає передачу повноважень, фінансів на їх реалізацію та відповідальності за їх виконання від центральної влади органам місцевого самоврядування, тобто тим представникам (місцевим радам та місцевим головам), яких жителі територіальних громад самостійно обирають [3]. Крім того, одним з вихідних пунктів реформи стало усвідомлення того факту, що на місцях здатні краще розумітися на локальних проблемах, ефективніше використати кошти на їх вирішення, оперативніше реагувати на щоденні проблеми місцевих мешканців, а також визначати стратегічні цілі розвитку громади тощо. Відтак, кінцевою метою децентралізації, насамперед, є наближення влади до мешканців, а мешканців – до влади для підвищення доступності та якості освітніх, медичних, культурних, адміністративних, комунальних і соціальних послуг, які ці мешканці отримують [2; 5]. Для прикладу, сьогодні понад 50% громад в не мають доступу до тих можливостей та правомочностей, якими наділені ОТГ.

Серед причин затягування процесу об'єднання можна назвати недостатню поінформованість членів територіальних громад. Це, насамперед, пов'язано з тим, що більшість мешканців невеликих населених пунктів, здебільшого сіл, «відірвані» від проблем державно-правового розвитку. Не дивлячись на популяризацію та висвітлення децентралізації в засобах масової інформації, місцеві мешканці можуть не до кінця усвідомлювати переваги об'єднання територіальних громад.

Ще однією перешкодою на шляху до добровільного об'єднання стало незнання процедури об'єднання територіальних громад, а отже рівень добровільності та ініціативності такого об'єднання був доволі низьким. Відтак, недостатній рівень поінформованості, деякою мірою навіть інфантилізм, байдужість або нейтральність в цілому не сприяли швидкому та безперешкодному об'єднанню територіальних громад.

Крім того, суттєвим гальмуючим фактором, у тому числі, ставало небажання місцевих органів влади віддавати частину власних повноважень, особливо у разі перспективи перенесення адміністративного центру територіальної громади до іншого населеного пункту.

Незважаючи на означені проблеми, варто розуміти, що децентралізація – це не просто бажання покращити публічне управління на всіх рівнях, а й необхідна передумова подолання політичної і соціально-економічної кризи в Україні. Зрештою, існуюча система місцевого самоврядування з точки зору ефективності та результативності здійснення повноважень значно відстає від вимог сучасності та стандартів, прийнятих у державах-членах Європейського Союзу, які впливають на якість його функціонування.

Тим не менш, крім делегування державою певних повноважень, які, до речі, можуть бути обтяжливими для деяких органів місцевого самоврядування, а також здійснення загальнодержавного, але не завжди усвідомленого укрупнення місцевих громад, зараз важко говорити про унікально позитивні результати реформи децентралізації в Україні.

При цьому, зміни в системі управління державою та окремою територією можуть відкрити широкі можливості для задоволення життєвих потреб та інтересів громадян, забезпечити високий рівень якості та структури споживання матеріальних, соціальних, культурних благ, адже саме вони відповідають природі й призначенню людини і створюють оптимальні умови для її самореалізації [6, С. 24].

Таким чином, певними результатом проваджуваної реформи децентралізації повинно стати усвідомлення не лише природи системи місцевого самоврядування як особливої форми публічної влади, а, насамперед, усвідомлення того незаперечного факту, що саме органи місцевого самоврядування з урахуванням законодавчої і практичної реалізації принципів субсидіарності і децентралізації, покладених в основу їх організації та діяльності повинні стати спроможними суб'єктами, які будуть в організаційному, правовому та матеріально-фінансовому аспектах здатні забезпечити гідний рівень життя, а також надання різного виду публічних послуг належної якості.

ЛІТЕРАТУРА

1. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2020 року. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.09.2020.pdf (дата звернення 21.03.2021).

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі: Закон України від 03.11.2020 р. № 943-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text> (дата звернення 21.03.2021).

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 р. № 888-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19#n48> (дата звернення 21.03.2021).

4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-з. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення 21.03.2021).

5. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019 – 2021 роки: *Розпорядження, План, Заходи*. Кабінет Міністрів України від 23.01.2019 № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80> (дата звернення 21.03.2021).

6. Правове забезпечення Національної інноваційної системи у сучасних умовах: монографія / за ред. С. В. Глібка, О. В. Розгон. Харків: НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НАПрН України, 2020. 360 с.

7. Стан господарської діяльності окремих об'єднаних територіальних громад Харківської області: наук.-практ. посіб. / за заг. ред. С. В. Глібка, Ю. В. Георгієвського, Н. М. Внукової. Харків : НДІ ПЗІР НАПрН України, 2020. 88 с.

REFERENCES

1. Monitorynh protsesu detsentralizatsiyi vlady ta reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya stanom na 10 veresnya 2020 roku. Ministerstvo rozvytku hromad ta terytoriy Ukrainy. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.09.2020.pdf [in Ukrainian].

2. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo optymizatsiyi merezhi ta funktsionuvannya tsentriv nadannya administratyvnykh posluh ta udoskonalennya dostupu do administratyvnykh posluh, yaki nadayutsya v elektronniy formi: Zakon Ukrainy vid 03.11.2020 r. № 943-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>.

3. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo rozshyrennya povnovazhen orhaniv mistsevoho samovryaduvannya ta optymizatsiyi nadannya administratyvnykh posluh: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 r. № 888-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19#n48>.

4. Pro skhvalennya Kontseptsiiy reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorialnoyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. № 333-z. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].

5. Pro zatverdzhennya planu zakhodiv z realizatsiyi novoho etapu reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorialnoyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini na 2019 – 2021 roky: Rozporyadzhennya, Plan, Zakhody. Kabinet Ministriv Ukrainy vid 23.01.2019 № 77-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80> [in Ukrainian].

6. Pravove zabezpechennya Natsionalnoyi innovatsiynoyi systemy u suchasnykh umovakh. (2020). S. V. Hlibko, O. V. Rozhon (Eds.). Kharkiv: NDI prav. zabezp. innovats. rozvytku NAPrN Ukrainy [in Ukrainian].

7. Stan hospodarskoyi diyalnosti okremykh obyednanykh terytorialnykh hromad Kharkivskoyi oblasti. (2020). S. V. Hlibko, YU. V. Heorhiyevskii, N. M. Vnukova (Eds.). Kharkiv: NDI PZIR NAPrN Ukrainy [in Ukrainian].

Родченко Володимир Борисович

доктор економічних наук, професор,

заступник директора ННІ «Каразінська школа бізнесу»

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

ORCID: 0000-0003-0298-4747

Рекун Ганна Петрівна

кандидат економічних наук, доцент,

доцент кафедри управління та адміністрування

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

ORCID: 0000-0002-1734-7364

Прус Юлія Ігорівна

доктор філософії, директор

Регіонального центру міжнародних проєктів і програм

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

ORCID: 0000-0003-0320-0131