

Ярослава Олійник,

*студентка 2 курсу юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна*

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Місцеве самоврядування має могутній потенціал державотворення. Саме цей інститут відіграє значну роль у поєднанні в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особистості, сприяє гармонізації прав і свобод людини і громадянина з інтересами держави і суспільства. Функціонування місцевого самоврядування має бути спрямоване на створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Сьогодні доводиться констатувати, що в Україні наявна система місцевого самоврядування недостатньо ефективно виконує головну місію, закладену Конституцією, — забезпечення права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Реформування будь-яких усталених систем управління є передусім зміною концепції їх формування. На початку

2014 р. суспільству було запропоновано Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Ці документи передбачають ухвалення змін до Конституції України в частині забезпечення повсюдності місцевого самоврядування на забезпечення імплементації вже давно ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, уточнення визначень органів місцевого самоврядування, внесення змін до чинних законів та ухвалення низки нових. Основним позиційним документом уряду щодо реформи децентралізації є Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної влади в Україні, схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Вона встановлює основні завдання, принципи та етапи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Уряд планував реалізувати її у два етапи.

На першому, підготовчому етапі (2014 р.) передбачалось: у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними; розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на до-

бровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співпрацю на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такої співпраці; законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою; визначити Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні уряду механізм координації проведення зазначеного реформування; провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади; завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог Концепції.

На другому етапі реалізації Концепції (2015–2017 рр.) передбачалось: уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування; провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;

провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування; удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

2015 рік ознаменувався продовженням процесів реформування місцевого самоврядування. 5 лютого Верховна Рада України, після піврічного зволікання, в повторному другому читанні прийняла Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а вже 8 квітня постановою уряду № 214 було затверджено Методику формування спроможних територіальних громад. Розпочався процес добровільного об'єднання територіальних громад. Відбулася бюджетна і податкова реформа, що забезпечила територіальні громади додатковими ресурсами; місцеві бюджети зросли на 30–40%. Чергові місцеві вибори (25 жовтня 2015 р.) пройшли на новій законодавчій основі.

З 1 січня 2016 р. набула чинності в повному обсязі Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, що є вагомим кроком на шляху інтеграції України до Європейського Співтовариства. Вирішальною умовою такої інтеграції є як дотримання права наших територіальних громад на місцеве самоврядування, так і забезпечення спроможності місцевих рад та їхніх виконавчих органів виконувати свої повноваження.

Водночас у розвитку місцевого самоврядування виникли нові проблеми та загрози. Передусім, слід констатувати, що урядову Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні не вдалося реалізувати ні за змістом, ні за строками. Насамперед ідеться про фактичне замороження конституційної реформи щодо

децентралізації влади через відсутність належної підтримки серед парламентської більшості. Закон про місцеві референдуми прийнято не було, внаслідок чого запровадження механізму прямого народовладдя знову відкладено на невизначений термін. Об'єднання територіальних громад мало «добровільно-примусовий характер», не здобуло підтримки широких верств населення і, як наслідок, фактично не відбулося, обмежившись кількома областями Центральної та Західної України. Процес зупинився на розробці проектів Перспективних планів облдержадміністраціями, їх розгляду та схвалення обласними радами. У підсумку місцеві вибори 2015 р. були проведені фактично на старій територіальній основі, а новообрані місцеві ради почали діяти в нереформованій системі місцевого самоврядування.

На сьогодні слід констатувати, що Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, так само як і План заходів щодо її реалізації, потребують суттєвого перегляду й коригування, зважаючи на сучасні політико-правові та соціально-економічні реалії. Таке реформування потребує відповідної законодавчої бази, тому про реальне просування в цьому напрямку можна буде вести мову тільки після парламентських (чергових чи позачергових) виборів, та й то лише в разі підтримки цього курсу новим депутатським корпусом. Сучасна система законодавства про місцеве самоврядування потребує вдосконалення на засадах зміцнення організаційної, правової, фінансової, матеріальної, адміністративної самостійності місцевого самоврядування, розбудови європейської моделі адміністративно-територіального устрою та принципах децентралізації, деконцентрації, повсюдності, субсидіарності, єдності системи публічної адміністрації тощо.

Проте найголовнішою проблемою місцевого самоврядування в Україні залишається його октройованість, коли воно будується за вказівкою «зверху», а не за ініціативою «знизу». У підсумку на практиці реалізується державницька концепція місцевого самоврядування в найбільш жорсткому варіанті, коли влада територіальних громад підміняється владою централізованої держави. Тому потребує радикального оновлення сама ідеологія і методологія реформ, коли намагання «забігти наперед» і модернізувати владу на місцях без урахування, а то й усупереч волі місцевих жителів, поступиться місцем поступовому й планомірному оновленню системи місцевого самоврядування з урахуванням його ініціативного характеру, справжньої самостійності й незалежності від держави.