

УДК 35

СИДОРЕНКО Наталя Олегівна,
канд. наук держ. упр.

**ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМ
У СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ
В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Аналізується законодавче та інституціональне забезпечення євроінтеграційних перетворень в Україні, а також визначається роль і місце органів місцевого самоврядування в цих перетвореннях. Наводяться можливі напрями реформування української системи місцевого самоврядування в умовах європейської інтеграції.

Ключові слова: державне управління, європейська інтеграція, реформи, органи місцевого самоврядування.

Сидоренко Н. О. Особенности внедрения реформ в системе органов местного самоуправления Украины в условиях европейской интеграции

Анализируется законодательное и институциональное обеспечение евроинтеграционных преобразований в Украине, а также определяется роль и место органов местного самоуправления в этих преобразованиях. Приводятся возможные направления реформирования украинской системы местного самоуправления в условиях европейской интеграции.

Ключевые слова: государственное управление, европейская интеграция, реформы, органы местного самоуправления.

Sydorenko N. O. Characteristics of reforms implementation in the system of local governments in Ukraine under the European integration

The paper analyzes the legal and institutional support European integration reforms in Ukraine and in the definition of their role and place of local governments. Also, the article indicated the possible directions of Ukrainian reform of local government in terms of European integration.

Key words: public administration, European integration, reform, local governments.

Постановка проблеми. Європейське співтовариство декларує відкритість для вступу нових членів, саме це й обумовлює визначення Україною зовнішньополітичного курсу на європейську інтеграцію. Проте українська модель державного управління має певні недоліки, що є перешкодами для інтеграції у світову спільноту. Більшість законодавчих та нормативно-правових актів України не відповідають вимогам єдиного адміністративного простору Європи, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування виконують функції, що не відповідають вимогам сьогодення та не можуть задовільнити потреби громадян, які є споживачами цих публічних послуг. Усе це об'єктивно створює передумови для реформування всіх сфер суспільного життя. Органи місцевого самоврядування України є найближчими до населення під час надання відповідних послуг. Проте яким чином їм діяти в нових складних умовах, коли зростає навантаження через невирішеність місцевих проблем, обмеженість ресурсного та кадрового забезпечення та невизначеність їх місця і ролі у євроінтеграційних перетвореннях – ці питання наразі залишаються без відповіді. Нагальна потреба реформ у сфері місцевого самоврядування України не викликає сумнівів та є дуже актуальною для всієї системи державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблематиці теоретичних основ сучасного розвитку державного управління та місцевого самоврядування в Україні приділяє увагу багато українських науковців: В. Бабаєв, В. Бакуменко, О. Бобровська, В. Вакуленко, Н. Гончарук, В. Дзюндзюк, Ю. Ковбасюк, В. Корженко, Ю. Куц, Т. Маматова, В. Мамонова, О. Поважний, І. Розпутенко, С. Саханенко, В. Стрельцов, А. Ткачук, В. Толкованов, І. Хожило, Ю. Шаров та ін. Окрім того, під час написання статті автор використовував законодавчі та інші нормативно-правові акти України та міжнародні документи.

Проблематика щодо визначення місця та ролі органів місцевого самоврядування України у євроінтеграційних процесах залишається малодослідженою та невизначеною, а це, у свою чергу, ускладнює проведення реформ у цій сфері суспільних відносин.

Мета статті полягає в обґрунтуванні теоретичних засад, за допомогою яких

можна визначити нормативно-правові, інституційні передумови, що обумовлюють вибір пріоритетних напрямів подальшого реформування системи органів місцевого самоврядування України під впливом євроінтеграційних перетворень.

Виклад основного матеріалу. Інтегрування України до європейського адміністративного простору неможливо уявити без процесу адаптації національного законодавства до законодавства ЄС. Це процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до *acquis communautaire* (надбання Співтовариства). Це поняття відображає особливості правової природи ЄС і фактично є його правовою системою, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними). Така система створювалась та розвивалась протягом майже 50 років та містить понад 14 тис. різних видів правових актів і майже 9 тис. рішень Суду ЄС.

Адаптація законодавства України до норм ЄС відбувається відповідно до ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво, яка визначає 16 пріоритетних сфер адаптації, а саме: митне право; законодавство про компанії; банківське право; бухгалтерський облік компаній; податки, у тому числі непрямі; інтелектуальна власність; охорона праці; фінансові послуги; правила конкуренції; державні закупівлі; охорона здоров'я та життя людей, тварин, рослин; довкілля; захист прав споживачів; технічні правила і стандарти; транспорт; енергетика, у тому числі ядерна [6]. Окрім того, ст. 51 передбачає, що Україна докладатиме зусиль з метою забезпечення поступової сумісності свого законодавства із законодавством Співтовариства, але не визначає, якого ступеня наближення слід досягти.

Адаптація законодавства є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до ЄС, що, у свою чергу, є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики.

На сьогодні адаптація законодавства України до законодавства ЄС відбувається відповідно до положень Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС» від 18 березня 2004 р. № 1629-IV. Цей документ охоплює основні аспекти процесу адаптації законодавства, зокрема: етапи імплементації та цілі першого етапу реалізації програми; послідовність процесу адаптації; інституційний механізм, – а також визначає повноваження Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Закон поєднує в собі елементи стратегії, залишаючись при цьому робочим документом, визначає стратегічну мету процесу

адаптації законодавства України – відповідність вимогам 3-го Копенгагенського та Мадридського критеріїв, а також визначає загальний механізм процесу адаптації [5].

Відповідно до положень вищезазначеного закону процес адаптації законодавства складається з декількох етапів у такій послідовності:

- 1) визначення актів *acquis communautaire*, що регулюють правовідносини у відповідній сфері;
- 2) переклад визначених актів європейського законодавства українською мовою;
- 3) здійснення комплексного порівняльного аналізу;
- 4) розроблення рекомендацій стосовно гармонізації законодавства України з *acquis communautaire*;
- 5) проведення політичного, економічного та соціального аналізу наслідків реалізації рекомендацій, визначення переліку законопроектних робіт;
- 6) підготовка проектів законів та інших нормативно-правових актів, включених до переліку законопроектних робіт, та їх прийняття;
- 7) моніторинг виконання.

Елементом адаптації законодавства має стати перевірка проектів законів України та інших нормативно-правових актів на їх відповідність *acquis communautaire* з метою недопущення прийняття актів, які суперечать цьому.

Інституційне забезпечення європейської інтеграції в Україні можна подати так:

1. Верховна Рада України визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики; утворює Комітет з питань європейської інтеграції та Комітет у закордонних справах, визначає їх повноваження [1].
2. Президент України здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави та Стратегією інтеграції України до ЄС; щорічно бере участь у саміті Україна – ЄС, який є механізмом регулярного політичного діалогу на найвищому рівні.
3. РНБО координує і контролює діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади у сферах національної безпеки й оборони; вносить пропозиції Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки й оборони; розробляє, розглядає на своїх засіданнях, подає пропозиції Президентові України щодо проектів державних програм, міжнародних

договорів, інших нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони.

4. Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію внутрішньої і зовнішньої політики держави та Стратегії інтеграції України до ЄС. Діяльність керівництва Кабінету Міністрів України у сфері європейської інтеграції забезпечує Департамент з питань асоціації та інтеграції в ЄС Секретаріату Кабінету Міністрів України. Департамент також забезпечує організацію роботи української частини Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС. При цьому прем'єр-міністр України є головою: української частини Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС; координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Перший віце-прем'єр-міністр України є: першим заступником голови Української частини Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС; заступником голови Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства ЄС; головою Координаційного центру з виконання плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України.

5. Міністерство закордонних справ (МЗС) формує та забезпечує реалізацію державної політики, спрямованої на інтеграцію України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в ЄС. Представники МЗС на постійній основі беруть участь у зустрічах на рівні Україна – Трійка Політико-безпекового комітету ЄС (PSC); роботі Трійки Робочої групи з питань експортного контролю (COARM); Трійки Робочої групи з питань глобального нерозповсюдження та роззброєння (CONOP/CODUN); Трійки Робочої групи ЄС з питань ОБСЄ (OSCE).

6. Міністерство юстиції є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС, який Організовує роботу з підготовки щорічного плану заходів щодо виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, проводить моніторинг її виконання, здійснює науково-експертне, аналітичне, інформаційне та методологічне забезпечення виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, переклад актів *acquis communautaire* українською мовою, оновлення глосарія термінів *acquis communautaire*. Міністр юстиції України разом з міністром внутрішніх справ України очолює

українську делегацію на щорічній Міністерській зустрічі Україна – ЄС з питань юстиції, свободи та безпеки.

7. Міністерство економічного розвитку і торгівлі формує та забезпечує реалізацію державної політики з питань економічного і соціального співробітництва України з ЄС. У межах своїх повноважень забезпечує і координує виконання українською стороною зобов'язань за міжнародними договорами України з ЄС, бере участь у переговорах, спрямованих на розвиток договірних відносин з ЄС. У встановленому порядку бере участь у функціонуванні двосторонніх органів формату Україна – ЄС, утворених в рамках чинних міжнародних договорів, забезпечує роботу відповідних підкомітетів Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС. Забезпечує взаємодію центральних органів виконавчої влади, пов'язану зі створенням зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, укладанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС в економічній, секторальній сферах, а також з питань розвитку людського потенціалу, розробляє пропозиції щодо вдосконалення механізму взаємодії центральних органів виконавчої влади з інституціями ЄС. Сприяє місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування в налагодженні зв'язків з європейськими регіональними організаціями та їх участі в європейських регіональних програмах, залученню українських підприємств, установ та організацій до участі в галузевих програмах ЄС; забезпечує в межах своїх повноважень адаптацію законодавства України до законодавства ЄС. Є Національним координатором з питань технічної допомоги ЄС.

У центральних органах виконавчої влади створено (визначено) структурні підрозділи, до компетенції яких віднесені питання європейської інтеграції, а також питання адаптації національного законодавства до законодавства ЄС та підготовки і реалізації проектів технічної допомоги.

У місцевих органах виконавчої влади визначено структурні підрозділи, до компетенції яких належать питання європейської інтеграції та імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Наявне в Україні інституційне забезпечення євроінтеграційних процесів свідчить про відсутність вертикальних зв'язків з органами місцевого самоврядування. Хоча вони є безпосередньо наближеними до громадян і мають надавати публічні послуги населенню саме відповідно до норм і стандартів ЄС.

Слід зазначити, що загальноприйняті міжнародні документи в ЄС надають органам місцевого самоврядування досить великий перелік повноважень щодо підтримки інтеграційних перетворень в Європі за допомогою механізму міжнародного співробітництва. Так, ст. 10 «Регіони та міжнародні відносини» Декларації щодо регіоналізму у Європі визначає для органів місцевого самоврядування такі права у цій сфері:

- надає право укладати договори, угоди або протоколи, які є міжнародними за характером, і узгоджувати ці питання з центральним урядом, якщо цього вимагає національне законодавство;

- дозволяє регіонам брати участь у міжнародній діяльності своєї держави відповідно до внутрішнього законодавства або у випадках, коли торкаються їх повноважень чи життєво важливих інтересів;

- з метою реалізації спільних проєктів регіони можуть здійснювати транскордонне співробітництво на дво- та багатосторонньому рівнях;

- регіони мають право самостійно або спільно з іншими регіонами засновувати свої представництва в інших державах або у відповідних міжнародних організаціях [1].

Інший документ – Європейська Хартія місцевого самоврядування у ст. 10 «Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації» містить такі положення, що дозволяють органам місцевого самоврядування брати участь у міжнародному співробітництві, а саме право:

- здійснювати повноваження, співпрацювати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес;

- бути членом асоціації з метою захисту й заохочення спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування, що визнається кожною державою;

- здійснювати співробітництво з органами місцевого самоврядування інших країн на умовах, які можуть бути передбачені законом [2].

В окремих країнах-членах ЄС міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування закріплено конституційно (таблиця).

Конституційне регулювання міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування Вишеградських країн

Документ	Положення
Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 р.	Розділ VII. Територіальне самоврядування, п. 2, ст. 172 «... одиниці територіального самоврядування мають право вступати в міжнародні об'єднання локальних та регіональних спільнот, а також співпрацювати з локальними та регіональними спільнотами інших країн...» [3]
Конституція Угорщини від 25 квітня 2011 р.	Розділ Місцеве самоврядування, п. к, ст. 32 «... можуть вільно об'єднуватися з місцевими органами влади, зацікавленими групами та асоціаціями інших країн, можуть створювати з ними відповідні об'єднання, у рамках власної компетенції взаємодіяти з міжнародними організаціями місцевого самоврядування...» [4]

На відміну від Української Конституції та норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», конституційні положення в Польщі та Угорщині суттєво розширюють повноваження відповідних органів місцевого самоврядування, дозволяючи їм здійснювати міжнародне співробітництво. Конституції інших європейських країн мають норми, що визначають повноваження органів влади та органів місцевого самоврядування в умовах європейської інтеграції. Зокрема, Конституція Федеративної Республіки Німеччини закріплює за органами місцевого самоврядування створювати та брати участь у твінінгових проектах з муніципалітетами інших країн (запровадження передових практик публічного управління, гармонізація європейського законодавства).

Приклади розвитку країн Вишеградської четвірки можуть стати найбільш прийнятним варіантом для проведення відповідних реформ в Україні у сфері державного управління та місцевого самоврядування.

Висновки. Відповідно до вищенаведеного, можна зробити такі висновки:

1. Українська управлінська еліта, порушуючи питання про реформування української системи місцевого самоврядування повною мірою не враховує глобальні світові тенденції, коли органи місцевого самоврядування є повноправними суб'єктами міжнародного співробітництва та європейської інтеграції.

2. Держава має створити відповідні нормативно-правові умови та інституційну підтримку, що дозволить органам місцевого самоврядування України інтегруватися

до європейського адміністративного простору, реалізуючи євроінтеграційні прагнення нашої країни. Отже, у цьому напрямі маємо певні пропозиції.

По-перше, з метою створення підґрунтя для розвитку законодавства у сфері міжнародного співробітництва, європейської інтеграції реформування української системи органів місцевого самоврядування та розширення їх прав у цій сфері, а також сприяння інтеграції України до європейської спільноти пропонуємо внести до Конституції України таке положення: у межах власної компетенції здійснювати міжнародне співробітництво з місцевими органами влади іноземних країн, міжнародними недержавними, громадськими організаціями та іншими зацікавленими в такому співробітництві сторонами, бути членами відповідних об'єднань, асоціацій, взаємодіяти з міжнародними організаціями місцевого самоврядування у визначений чинним законодавством спосіб.

По-друге, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» потребує внесення змін і доповнень, що стосуються норм, які регулюють:

- здійснення власних та делегованих повноважень;
- розподіл функцій та повноважень, підпорядкованості між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- законодавчо визначений дозвіл органам місцевого самоврядування України бути повноправними суб'єктами міжнародного співробітництва, європейської інтеграції та укладати відповідні угоди з іноземними партнерами з урахуванням особливостей національного законодавства.
- використання сучасних термінів: європейська інтеграція, регіональний розвиток, міжнародне співробітництво, міжмуніципальне співробітництво.

По-третє, на законодавчому рівні необхідно внести норми, що дозволять зробити застосування проектної методології обов'язковою для органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час розробки регіональних та місцевих програм.

По-четверте, Бюджетний Кодекс України необхідно доповнити нормами, що дозволять органам місцевого самоврядування одержувати та використовувати додаткові (позабюджетні) кошти різноманітних європейських та міжнародних фондів та програм для вирішення регіональних і місцевих проблем.

У сучасних умовах в Україні, яка реформує систему органів місцевого самоврядування та намагається внести зміни до Конституції, майже не приділяється уваги таким важливим стратегічним питанням, як міжнародне співробітництво та європейська інтеграція, саме це обумовлює необхідність проведення подальших наукових досліджень. Окрім того, реформування системи органів місцевого самоврядування України в умовах євроінтеграції буде вимагати і реформування адміністративно-територіального устрою країни (за європейськими вимогами територіальна громада має бути більшою за 10 тис. мешканців, щоб бути спроможною утворити орган місцевого самоврядування).

Список використаних джерел

1. **Декларація** щодо регіоналізму в Європі, прийнята Асамблеєю Європейських регіонів // Управління сучасним містом. – 2001. – № 7 – 9 (3). – С. 152 – 170.
2. **Європейська** хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
3. **Конституція** Республіки Польща від 2 квіт. 1997 р. – Режим доступу : www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm.
4. **Конституція** Угорщини від 25 квіт. 2011 р. – Режим доступу : nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/2/10/50000/ukr%C3%A1n-magyar_nyomdai_.pdf.
5. **Про Загальнодержавну** програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС : Закон України № 1629-IV від 18 берез. 2004 р. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1629-15.
6. **Угода** про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_012.

List of references

1. **Deklaratsiia** shchodo rehionalizmu v Yevropi, pryiniata Asambleieiu Yevropeiskykh rehioniv // Upravlinnia suchasnym mistom. – 2001. – № 7 – 9 (3). – S. 152 – 170.
2. **Yevropeiska** khartiia mistsevoho samovriaduvannia. – Rezhym dostupu :

zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi? nreg=994_036.

3. **Konstytutsiia** Respubliky Polshcha vid 2 kvit. 1997 r. – Rezhym dostupu : www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm.

4. **Konstytutsiia** Uhorshchyny vid 25 kvit. 2011 r. – Rezhym dostupu : nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/2/10/50000/ukr%C3%A1n-magyar_nyomdai_.pdf.

5. **Pro Zahalnodержavnu** prohramu adaptatsii zakonodavstva Ukrainy do zakonodavstva YeS : Zakon Ukrainy № 1629-IV vid 18 berez. 2004 r. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1629-15.

6. **Uhoda** pro partnerstvo i spivrobotnytstvo mizh Ukrainoiu i Yevropeiskymy Spivtovarystvamy ta yikh derzhavamy-chlenamy. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_012.