

УДК: 323+327

**Некряч А.І.**

*доктор політичних наук,  
професор кафедри міжнародних відносин та зовнішньої  
політики Київського міжнародного університету*

## **ОПТИМІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ВІТЧИЗНЯНІ РЕАЛІЇ ТА ЗАРУБІЖНА ПРАКТИКА**

*У статті розглядаються шляхи оптимізації місцевого самоврядування в Україні в складних умовах сьогодення та визначені окремі особливості організації влади в зарубіжній практиці, зокрема, у країнах Східної Європи.*

*Ключові слова: оптимізація, модернізація, політична система, адміністративна реформа, децентралізація, місцеве самоврядування, місцева влада, ризики, деконцентрація, європейська модель місцевої влади, субсидіарність.*

*Постановка проблеми.* Необхідність проведення фундаментальних конституційних змін у нашій державі на основі сучасних найбільш раціональних і демократичних засадах, сформували нагальну потребу вдосконалення всіх сфер життя, включаючи модернізацію публічної влади, яка повинна забезпечити ефективне управління на всіх рівнях владної ієрархії, територіальну цілісність і суверенітет. Вагоме місце серед цих завдань займає реформування місцевої влади як важливого складника політичної системи, громадянського суспільства, що насамперед пов'язано з відродженням справжнього інституту місцевого самоврядування. Перехід до нової концепції організації влади об'являється потребує детального наукового обґрунтування і дослідження цих процесів. Адже організація влади на місцевому рівні через

інститут самоврядування повною мірою сприяє формуванню соціально-ринкової економіки, правової держави, демократизації і децентралізації процесів управління та європейському вибору.

Настав час, коли супер централізація державного механізму почала давати відчутний збій у всіх напрямках і всіх сферах. Центр усе менше керував життєзабезпеченням людей і тому не випадковим є порушення територіальної цілісності нашої держави та затяжний воєнний конфлікт на Сході України.

Варто наголосити: саме антибюрократизація і децентралізація формують алгоритм оптимізації системи публічної влади, функціонування інституту місцевого самоврядування.

У наукових працях ця проблематика представлена достатньо широко. Так, концептуальні засади трансформації територіальної організації влади в Україні (регіональний і місцевий рівні) досліджували Малиновський В.Я.[1], Іжа М.М.,[11], Матвієнко А.С.[17] які проаналізували глобальну тенденцію сучасного світу, що полягає в підвищенні статусу адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня управління.

Питання реформування влади висвітлювалось у численних наукових працях інших вітчизняних авторів[3]. Серед них можна назвати Батанова О., В.І., Валевського О., Ребкала В., Кресіну І., Погорілка В., Рудича Ф.М., Шемшученка Ю., Баймуратова М., Кравченка В., Куйбіду В., Тимощука В.П., Трачука П.А., Верещука І.А., Євтушенка О., Шевченка А.Є., Міщука В.В., Врублевського О.[1]. Проте з огляду на кардинально нову ситуацію, що склалась у нашій державі навколо процесу реформування публічної влади, коли центральні інституції, політичні сили, інститути громадянського суспільства не можуть досягти консенсусу з цього питання, тема оптимізації місцевої влади потребує ґрунтовного наукового

осмислення та пошуку збалансованих підходів щодо формування дієздатних регіонів для розв'язання проблем політичного, соціального, економічного та науково-технічного розвитку, забезпечення стабільності та цілісності держави.

*Метою* даної статті є аналіз та оцінка сучасних процесів трансформації публічної влади, розкриття факторів, що їх мотивували, обґрунтування позитивних наслідків цих змін, можливих ризиків, а також проведення порівняльного аналізу у деяких аспектів організації публічної влади на місцях у країнах Європи, зокрема Східної.

*Виклад основного матеріалу.* Удосконалення ефективності функціонування політичної системи суспільства, її інститутів пов'язане з пошуком відповіді на ключові запитання: у який спосіб розподілити владу між центром і його складовими адміністративно-територіальними одиницями, органами місцевого самоврядування з тим, щоб наше з вами життя проходило в демократичній, правовій, стабільній країні? Де межа децентралізації влади, що не розхитає конструкцію самої держави, і яка межа її централізації, що забезпечить ефективність влади, близькість до людей, їх потреб, а також територіальну цілісність і суверенітет. Таким чином, головним питанням нинішнього етапу розвитку нашої держави є пошук оптимального співвідношення централізації і децентралізації управлінських функцій на всіх рівнях управління, і з'ясувати це необхідно винятково в правовому полі.

Аналіз подій, що пов'язаний з цим процесом, свідчить: саме це виявилось одним із найдискусійніших і найскладніших завдань для законодавчої гілки влади, вітчизняної та місцевої еліт, стало справжнім випробовуванням владних, самоврядних інституцій, політичних партій за всю двадцятичотирирічну історію.

Узагальнюючі фактори, які зумовили реформування в Україні, такі:

По-перше, неспроможність діючої системи управління задовольняти суспільні й колективні потреби людей, невідповідність існуючих адміністративно-територіальних структур потребам економічного, політичного і соціального стану держави. Наявний ступінь самостійності місцевих структур, який вони набули при діючій системі, і ресурсна обмеженість, характер відносин, що сформувався між представницькими органами самоврядування і державними органами, адміністративна і фінансова опіка з боку представників держави – усе це не сприяло формуванню спроможних територіальних громад і, як наслідок, останні не змогли надавати мешканцям ту кількість адміністративних і публічних послуг, які б задовольняли їхні потреби.

По-друге, співпраця зі світовою спільнотою для пошуку конструктивних політичних і військових механізмів урегулювання конфлікту на Сході України, повернення анексованого Криму, справжній прорив дипломатії в європейському напрямку через підписання Угоди про Асоціацію з ЄС – це не тільки змінило ключові акценти зовнішньої політики нашої держави, але й прискорило необхідність змін на всіх рівнях управління.

По-третє, політична система не змогла з'ясувати питання економічного вирівнювання адміністративно-територіальних одиниць, стабільність у суспільстві, що призвело до того, що політична еліта відірвавшись на небезпечну відстань від власного народу, його потреб та інтересів, суттєво знизила його життєвий рівень і соціальний захист. Якщо до вищезазначеного додати тотальну корупцію на кожному рівні управління, то стає очевидним, що держава як інститут політичної системи перебуває у вкрай розбалансованому стані і не може ефективно протистояти сучасним викликам, забезпечувати демократичні, правові, соціальні перетворення в суспільстві на належному рівні.

По-четверте, тривала поляризація інтересів центру і регіонів потребувала вже не косметичного перефарбування, а рішучого перезавантаження на конституційних, політичних, економічних та адміністративних засадах цих відносин. Центр постійно використовував різноманітні засоби контролю та впливу на життя територіальних громад. Найбільш підконтрольною виявилася фінансова сфера, яка гальмувала поступальний рух розвитку територіальних громад. Тому проблема розподілу влади в нашій державі вздовж вертикалі полягає не тільки в усуненні протистояння, неузгодженостей і суперечностей між центром і регіонами, а й у формуванні ефективно діючої моделі, яка необхідна для поновлення територіальної цілісності та суспільної стабільності.

П'яте, сучасний стан економіки, активізація інститутів громадянського суспільства об'єктивно потребують адекватніших дій з боку територіальних утворень, тому що спроможність останніх на пряму залежить від конструктивної взаємодії з ними.

Звісно, що процес реформування не є швидким і на нього впливають усі види відносин, що відбуваються в межах адміністративно-територіальних одиниць. Це підтверджено міжнародною практикою. Система управління в ній охоплює багатоманітність структур, моделей, відносин, концепцій, функцій. Реформи влади, що відбуваються в багатьох розвинених країнах світу та Європи, характеризуються багатовекторністю підходів, які охоплюють місцеве управління: відносини між місцевими і центральними органами державної влади, різними рівнями місцевого і регіонального управління і самоврядування.

До загальної тенденції європейських реформ можна зарахувати створення сприятливих умов для розвитку органів місцевого самоврядування і ті, які після здобуття реальної влади, стали найбільшим суб'єктом надання публічних послуг на місцевому рівні та головним партнером держави у з'ясуванні

життєво необхідних питань для своїх громад. Такі підходи сприяли розвитку структур громадянського суспільства та забезпечили на належному рівні гідний захист прав і свобод, якість життя населення. Ще до одного політичного результату можна зарахувати те, що держави засвідчили свою спроможність до самообмеження, поступившись частиною повноважень і ресурсів на користь нижчих гілок влади.

Для прикладу можна послатися на практику організації публічної влади в окремих країнах Східної Європи. В основних законах (Конституціях) цих країн закріплені положення, що стосуються функціонування місцевого самоврядування й управління: роль місцевого самоврядування в політичній системі і його призначення; головні принципи організації влади на місцях; основи адміністративно-територіального поділу; організаційні форми здійснення місцевого самоврядування й управління; основи їхньої компетенції і внутрішньої структури і взаємин; адміністративний нагляд; гарантії місцевого самоврядування (судові, матеріально-фінансові, законодавчі).

Зокрема, у Конституції Болгарії йдеться про те, що Республіка Болгарія є єдиною державою з місцевим самоврядуванням (ст. 135–146). Територіальне самоврядування визнано основною формою організації публічної влади на місцях Конституцією Польщі (ст. 163–171). Ми не знаходимо самого поняття місцевого самоврядування в Конституції Румунії, натомість тут використовується термін «місцева автономія» (ст. 120). Місцева публічна адміністрація в цій країні діє на основі місцевої автономії і децентралізації публічних послуг, що ідентичне змісту місцевого самоврядування. Конституції Чеської Республіки (ст. 99–105) і Словацької Республіки (ст. 64–71) також підтверджують законодавче закріплення прав і свобод органів територіального самоврядування.

Варто звернути увагу на принципи, на яких здійснюється організація і функціонування органів місцевого самоврядування, – це демократизм, народовладдя, визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина, суверенітет і цілісність території держави, національне рівноправ'я і право на національну самобутність, розподіл влади, законність.

До особливих принципів можна зарахувати наявність у територіального колективу представницьких органів, які формуються безпосередньо населенням відповідної громади через загальні, рівні вибори. У більшості країн органи місцевого самоврядування й управління вибудовуються відповідно до адміністративно-територіального поділу. Історично тут сформувався дворівневий поділ. Вищі рівні представлені так: області (Болгарія, Угорщина), повіти (Румунія), воєводства (Польща), територіальна одиниця (Словакія), край, земля, область (Чехія). Нижчі рівні: громада (Болгарія, Словакія, Чехія), комуни (Румунія), гміни (Польща), села (Угорщина).

Управління в межах місцевого самоврядування узгоджується з державним управлінням на місцях через представників центральної влади. Відмінність лише в тому, що ці посадовці діють на різних рівнях адміністративно-територіального поділу. Так, у Болгарії, Польщі, Румунії вони представлені на вищих ланках управління місцевого територіального поділу, відповідно – в областях, воєводствах, повітах. На нижчому, общинному рівні функціонують тільки органи самоврядування. Представниками від державної влади є воєвода, управителі та префекти. До речі, представники влади призначаються і звільняються винятково урядовою владою. Для виконання делегованих повноважень представники центру мають управлінські апарати. Якщо детальніше проаналізувати закріплені за ними повноваження, то можна дійти висновку, що вони охоплюють законодавче регулювання місцевого самоврядування, делегування державних повноважень органам

місцевого самоврядування, пошук механізмів наповнення фінансово-ресурсної бази місцевого самоврядування, яка складається не тільки із власних доходів і зборів, алей державних асигнувань. Важливою їхньою функцією є адміністративний контроль за роботою органів місцевого самоврядування, з можливим оскарженням неправомірних рішень у судовому порядку. Тому законність у діяльності органів самоврядування стає винятково пріоритетним напрямком і важливою умовою функціонування. Проте, якщо є потреба у зміні меж територіальних об'єднань, то обов'язково враховується думка населення відповідної територіальної громади. До того ж, представники центру згідно із законом не можуть втручатись у питання, які зараховані до предметів відання органів місцевого самоврядування.

Враховуючи, що колишні муніципальні системи трансформувалися в інтегроване середовище країн Європейського Союзу, то природно, що кожна з них до певної міри ввібрала в себе окремі елементи моделей країн Центральної та Західної Європи, зокрема, французької. Водночас, залишаючись достатньо відмінними одна від одної, спільним у них є те, що вони зберігають досить сильні централістські позиції. У цілому, зарубіжна модель публічної влади і місцевого самоврядування характеризується такими основними ознаками:

- вона самостійна і незалежна від центру в межах наданих їй компетенцій;
- тут використовуються різноманітні моделі організації влади на місцях;
- адміністративний нагляд, здійснюється виключно в межах закону;
- центр може здійснювати опіку тільки в межах тих повноважень, які він проделегував органам місцевого самоврядування;



- потужня система правових і судових гарантій;
- розвинене правове поле, яке відповідає світовим стандартам з точки зору демократичності;
- наявність власної матеріальної бази, тобто муніципальної власності і муніципального бюджету;
- функціонування як головної організаційної форми представницького органу, який обирається населенням і має власний виконавчий апарат;
- відсутність безпосередньої вертикальної підпорядкованості нижчих представницьких органів вищим.

Світова практика засвідчує, що місцеве самоврядування майже в усіх сучасних демократичних державах до певної міри узгоджується з державним управлінням на місцях. Базується такий підхід на цілій низці причин політичного, економічного і юридичного характеру. По-перше, тенденція децентралізації, яка співвідноситься з органами місцевого самоврядування, протистоїть тенденції централізації; по-друге, можливості формування місцевого бюджету за рахунок місцевих податків і зборів достатньо обмежені і досить часто його не вистачає для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування. Звідси виникає потреба в централізованих асигнуваннях на потреби місцевого життя, що потребує контролю за муніципальними органами з боку центру; по-третє, природним є обмеження самостійності муніципалітетів у галузях, які мають загальнодержавне значення, що пов'язано з необхідністю забезпечити однакові високі стандарти управління; по-четверте, законодавче регулювання місцевого самоврядування, яке охоплює регламентацію компетенції і порядок діяльності місцевих органів, мотивує потребу адміністративного контролю за законністю актів місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що формування систем публічної влади й управління в європейських країнах відбувався під впливом цілого комплексу факторів. По-перше, становлення

муніципальних систем здійснювалося на тлі загальносвітових тенденцій, головними з яких є: підвищення ролі територіальних органів, укрупнення муніципальних одиниць, зміцнення їх апарату; регіоналізація. По-друге, країни, які в минулому входили досоціалістичної системи, об'єктивно сформували власну публічну владу на підвалинах колишніх стандартів. По-третє, щодо місцевого самоврядування, то формувався цей інститут в умовах трансформації всього суспільного устрою, кризи економічної і політичної систем, невисокого рівня життя, соціальної нестабільності, відсутності традицій і навичок демократичного управління державою. Усе це відповідно впливало на розвиток демократичних процесів, включаючи сферу місцевого життя, водночас зміцнюючи підвалини централізації. І це природно, тому що в періоди кризових ситуацій завжди збільшується потреба в державному регулюванні, посилюється тенденція до централізації. Саме через такі випробовування пройшли постсоціалістичні країни. Проте враховуючи незавершеність перехідного періоду, у якому перебувають ці країни, не можна однозначно стверджувати, щодіючі, уже оновлені моделі публічної влади є остаточними, оскільки пошук оптимізації систем центрального і місцевого управління в них триває й нині.

Україна як активний учасник міжнародної спільноти перебуває на етапі пошуку власного варіанта розподілу влади, заснованого на співробітництві та партнерстві. Україна вперше не зверху, а спільно з регіонами прагне оптимізувати владу та правила взаємодії.

Варто зазначити, що закріплена модель унітарного устрою в Конституції України немає завершеного характеру. Але Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» не заклали необхідні концептуальні підходи центру і регіонів, вітчизняної і місцевої еліт щодо розподілу влади. Залишилися не з'ясованими ключові

питання, які пов'язані з ідеєю захисту державного суверенітету, самостійності регіонів і місцевого самоврядування, меж, форм, процедури і реалізації влади в цілому. Це наслідок відсутності консенсусу впродовж тривалого часу між центром і регіонами. Центральні інституції та верхівка еліти не лише не змогли сформулювати доленосні запитання: «між ким ділити?»(суб'єкти влади), «що ділити?»(об'єкти влади) і «як ділити?» (обсяг влади і процедура розмежування), але й знайти відповіді на них. Розглянемо перший складник цієї проблеми:«між ким ділити?». На нашу думку, вона передбачає визначення чітких рівнів, на яких розподіляється влада і її носії. Щодо останніх, то варто послатися на статтю 5 Конституції України, яка визначає суб'єктів влади в нашій державі: це багатонаціональний народ, який здійснює владу безпосередньо, через референдуми та вільні вибори, органи державної влади та місцеве самоврядування. Тож ділитися влада повинна саме між ними.

Наступне: «що ділити?»До них належать предмети відання між центром і регіонами, органами місцевого самоврядування і ті, які включають питання соціально-економічного розвитку громад, власності, природних ресурсів, фінанси тощо. Втілення в життя першого і другого завдань значною мірою залежить від того, «як ділити?»,і принципів,завдяки яким буде здійснюватися цей розподіл, правових засобів, які будуть застосовуватися.

Сучасні підходи у зміні моделі влади об'єктивно потребували законодавчого забезпечення. Ухвалені нормативно-правові акти заклали зміни для правового статусу адміністративно-територіальних одиниць. Це Закони України: «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади регіональної політики», «Про місцеві вибори»; Постанова Верховної Ради України «Про план законодавчого забезпечення реформ в Україні»;розпорядження, постанови

Кабінету Міністрів України та Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства.

Гострота дискусій, що супроводжувала формування законодавчої бази майже на всіх рівнях: центральному, регіональному, територіальних громад, – засвідчила неоднозначне сприйняття реформ населенням і частиною вітчизняної еліти, громадськими інституціями. Найбільше протистояння сформувалося навколо проекту закону «Про внесення змін до Конституції України», який повинен був закріпити зміни в адміністративно-територіальному устрою, права та повноваження нових центрів укрупнених територіальних громад. Незважаючи на те, що до обговорення були залучені науковці, державні службовці, юристи, політологи, посадовці, депутати, рівень інформованості населення виявився недостатнім, а значить – населення не зрозуміло тих нововведень, які закладені в реформі публічної влади. Можливо це стало наслідком того, що влада впродовж тривалого часу залишалася закритою для власного народу, а тому автоматично це заклало недовіру до інститутів влади на всіх рівнях управління. Варто виокремити також відсутність консенсусу у вищому законодавчому органі влади, колуарність прийняття рішень, підкилимні домовленості, політичну корупцію, імітацію люстрації, боротьбу з корупцією в усіх владних ешелонах, небажання, а подекуди відсутність професіоналізму у веденні діалогу з людьми. Але це айсберг проблем, що проявився під час обговорення реформ. На нашу думку, справжні причини залягають на глибинніших пластах відносин центру і регіонів, органів місцевого самоврядування.

До ключових нормативно-правових актів можна зарахувати Розпорядження Кабінету Міністрів від 1 квітня 2014 року «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Зокрема, у ньому визначені принципи, на яких повинна

здійснюються реформа: добровільність, повсюдність, економічна ефективність, державна підтримка, а також окреслені умови її проведення. Щодо умов, то вони визначають таке: а) у складі територіальних громад не можуть бути інші громади; б) межі громад визначають за зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад; в) враховуються чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної громади. Найважливішими нововведеннями можна вважати укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, оскільки малі (за територіями і чисельністю) громади за сучасною системою фінансування не можуть забезпечувати населення, незалежно від місця проживання, набором послуг, що відповідали б рівню загальнодержавних соціальних стандартів. До того ж ці послуги, відповідно до зазначених умов, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання територіальних громад.

Запропонована трирівнева система адміністративно-територіального устрою: громада, район, регіони якнайкраще, на думку розробників, може в майбутньому збалансувати інтереси всіх суб'єктів місцевого життя.

Важливо пам'ятати, що реформа включає політичний, організаційний та адміністративний складники. Якщо говорити про її політичний аспект, то він забезпечує міцніші взаємини місцевих органів з населенням, ніж із центральною владою, формує підґрунтя для включення в політичну діяльність мешканців, а також підвищує легітимність усього державного механізму. У свою чергу, це забезпечує самостійність і підвищує роль територіальних громад в управлінні справами суспільства. У цілому, політичний аспект передбачає розмежування державної влади між різними рівнями органів з метою запобігання її узурпації. Щодо адміністративного складника, то він включає різні ступені впливу на місцеве життя через деконцентрацію.

Принципово змінюють систему контролю центру за місцевими органами самоврядування, це введення інститутів

старости й префекта. На нашу думку, контроль стає більш правовим. Представник держави має право звертатися до суду, якщо ухвалене рішення місцевих органів не відповідає чинному законодавству. Такі підходи забезпечують об'єктивніший контроль, ніж був попередній.

Відповідно до нових нормативно-правових актів місцеві органи отримують ширше коло компетенції в різних напрямках діяльності, а також удосконалюється регулювання найважливіших сфер діяльності органів – фінансово-бюджетних. Скасовується існуюча адміністративна та фінансова опіка (Закони України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 року та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року). Практика поточного 2015 року свідчить, що органи місцевого самоврядування відчули реальну користь від цього, оскільки суттєво поліпшилася їх матеріально-фінансова і ресурсна база. Це дало змогу провести додатковий ремонт доріг, навчальних закладів, дитячих садків, медичних установ, поліпшити соціальну інфраструктуру, замінити непридатні комунікації.

Складовою частиною розпочатої децентралізації стали зміни у формуванні представницьких органів місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеві вибори» заклав відмінні підходи до місцевих виборів через відкриті списки, і це також додаткова гарантія того, що місцевий депутатський корпус буде професійнішим, спроможнішим вирішувати нагальні питання мешканців територіальних громад.

Узагальнені основні напрямки оптимізації системи публічної влади в Україні зводяться до такого:

- розподіл предметів відання між центром і регіонами;
- рівномірного розмежування повноважень і компетенції між органами місцевого самоврядування різних рівнів, де

найважливіші повноваження передаються на найближчий до людей рівень;

- розмежування повноважень органів місцевого самоврядування і державної виконавчої гілки влади з метою запобігання дублювання їхніх функцій і повноважень. Ці гілки влади повинні стати партнерами і аж ніяк не перебувати в статусі конкурентів;
- формування ресурсної бази, на кожному рівні управління і запровадження гнучкої системи фінансування, що дозволить збільшити кількість видів місцевих податків і зборів, які в подальшому можна направити на потреби громади;
- отримавши ширше коло повноважень, органи місцевого самоврядування матимуть змогу забезпечити вищий ступінь відповідальності перед мешканцями і державою. До того ж сама відповідальність повинна бути наскрізно розподіленою між усіма суб'єктами управління з тим, щоб кожен суб'єкт управління: держава, регіон, територія, органи місцевого самоврядування—відповідав перед населенням за порушення законів і нанесення шкоди. Такий підхід убезпечує від неналежного здійснення влади й узурпації її на будь-якому рівні.

Отже, наша держава, попри всі труднощі, що супроводжують реформи, прагне демонструвати рішучі дії в напрямку їх реалізації і які, поза будь-яким сумнівом, безперечно, принесуть суспільству суттєві позитивні зрушення в майбутньому. До останніх можна зарахувати: а) реалізацію на практиці основоположного принципу управління, що використовується світовою спільнотою,— це принцип субсидіарності. Сутність його полягає в тому, що рівень управління найближчий до населення повинен володіти всією повнотою повноважень, компетенцією та ресурсами, необхідними для найповнішого задоволення потреб людей. А кожен вищий рівень управління виконує ті завдання, які не

можуть бути виконані на первинному рівні, або не відповідають їхній компетенції; б) створюються умови для гармонізації інтересів громад у межах району, області; політичні партії, нарешті, зможуть перейти від лозунгів і декларацій своїх політичних доктрині зосередитися на вирішенні конкретних місцевих справ; обласні та районні ради отримують власні виконавчі органи, на відсутність яких постійно зверталась увага Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи. Зокрема, ідеться про його Рекомендації №102(2001) від 13.11. 2001 року. Враховуючи, що суб'єктами влади в Україні є народ, органи державної влади та органи місцевого самоврядування і ту обставину, що останні виявилися найслабкішою ланкою за силою впливу та спроможністю розв'язувати місцеві проблеми, саме оптимізація сприятиме збалансуванню повноважень і ресурсів, консенсусу між владою і суспільством, центром і регіонами.

Водночас, автор не виключає і певних ризиків, які можуть проявитися під час реалізації реформи. Перший пов'язаний з низькою інформованістю населення щодо сутності реформ, тому в подальшому система інформування повинна бути конкретнішою й ефективнішою та охоплювати всі верстви населення. Можливий ризик – поспішність і радикалізм, порушення принципу добровільності, підміна його на добровільно-примусовий, а в окремих випадках – відверто на примусовий. Це також підгрунтя до нестабільності нових центрів укрупнених територіальних громад.

Варто звернути увагу ще на один імовірний ризик. Він пов'язаний із введенням інститутів старости(польська, словацька модель самоврядування) і префекта(французька, румунська модель влади). Поверхове розуміння їхньої ролі і місця в загальній системі місцевої влади викликало багато суперечок у мешканців територіальних громад. Проте зарубіжна практика засвідчує: ці інститути ефективно здійснюють



повноваження за умови чіткого розмежування повноважень між ними та радами громад і наявності дієвої системи стримувань і противаг, яка запобігатиме користуванню чужими повноваженнями, а отже – діяльності незаконної влади, виключить можливість дублювання функцій, суперництво.

Четвертий ризик пов'язаний з відсутністю професійних кадрів, які були б готові протистояти сучасним викликам і з найменшими політичними втратами провести в життя реформи. Тому усунення з реформістського середовища частини бюрократії, що стримує реформи, є нагальним завданням мешканців громади. Сучасний управлінець місцевого рівня – це менеджер у повному розумінні цього слова, який повинен володіти всією сукупністю знань для ведення управлінської діяльності, уміти захищати інтереси, права громад і мешканців.

Оновленню місцевої еліти, пошуку молодого талановитого молоді, яка б професійно була готова до роботи в нових умовах реформування, повинні сприяти майбутні місцеві вибори.

*Висновки.* Україна переживає найдраматичніші часи своєї незалежної історії. Започаткована реформа на засадах децентралізації публічної влади загалом сприяє поліпшенню інституційної структури країни, надавши територіальним колективам значно більше самостійності і повноважень, а ніж ті, що вони мали дотепер, збалансуванню інтересів громад у межах району, області. Реформою закладаються підвалини до активного життя мешканців у межах своїх територіальних колективів, трансформується свідомість, ментальність пересічного українця, встановлюється консенсус між владою і суспільством, центром і регіонами.

Водночас оптимізація публічної влади має супроводжуватися відкритістю, гласністю і не кількісними показниками укрупнених адміністративно-територіальних одиниць, а якістю тих позитивних зрушень на кожному рівні управління і не у віддаленій перспективі, а в координатах реального життя.

Слід пам'ятати, що зміни, які відбуваються на теренах нашої держави, не виключають прорахунків. Їх потрібно не тільки оперативно виявляти, але й конструктивно долати. Новоутворені укрупнені громади отримали більше правове поле для різноманітного між громадянського співробітництва в межах асоціацій, а регіони – для співпраці на міжрегіональному рівні з метою формування конкурентноспроможних територій, удосконаленого розвитку міжбюджетних відносин і діалогу з представниками бізнесу, підприємцями, усіма зацікавленими сторонами.

Для захисту прав мешканців громади, їхньої участі у справах органу місцевого самоврядування доцільно ввести інститут місцевого омбудсмена.

Варто глибоко поміркувати ось над чим: чи зможе розпочата модернізація публічної влади підняти на новий рівень розвитку нашу державу, допомогти протистояти викликам, об'єднати розбурхане суспільство? Звісно, що це справа часу, оскільки багато залежатиме від політичної волі центру, еліти, які повинні продемонструвати суспільству не тільки здатність декларувати ідеї щодо вдосконалення територіальної організації влади, але й доводити їх до логічного завершення та наскільки реальною буде підтримка цих нововведень мешканцями територіальних громад.

Але в суспільства все ж таки залишається надія на те, що реабілітація публічної влади на нових засадах здійснюватиметься ефективнішими політичними й правовими механізмами з урахуванням перехідного етапу, складних українських реалій і європейської практики, що забезпечила своєму населенню достойне і гідне життя, а в майбутньому – кожному українцю.

## **Література**

1. Врублевський О.С. Співробітництво територіальних громад (бібліотечка місцевого самоврядування) / Олександр Врублевський. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2014. – 56с.

2. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

3. Закон України «Про внесення змін до бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

4. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 31 серпня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19>

5. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>

6. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

8. Закон України «Про місцеві вибори» від 10 серпня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0167359> – Конституція Словачкиї/[www.google.com.ua/webhp?gfe\\_rd=cr&ei=F\\_UPVp3WBI-u8weMua5ghtps](http://www.google.com.ua/webhp?gfe_rd=cr&ei=F_UPVp3WBI-u8weMua5ghtps)

9. Закон України «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право

участі у справах органу місцевого самоврядування» від 2 вересня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1664-18>

10. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

11. Джа М.М. Система регіонального управління: світовий досвід та Україна: автореферат на здобуття наукового ступеня доктора політичних наук. – К., 2011. – 36с.

12. Конституція Болгарії [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: [http://www.google.com.ua/webhp?sourceid=chrome\\_instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q](http://www.google.com.ua/webhp?sourceid=chrome_instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q)

13. Конституція Румунії [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BFhttps://www.google.com.ua/webhp?>

14. Конституція Чехії [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.google.com.ua/webhp?sourceid=chrome\\_instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=%](https://www.google.com.ua/webhp?sourceid=chrome_instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=%)

15. Конституція Польщі [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.google.com.ua/webhp?gfe\\_rd=cr&ei=kvUPVtCDNpGu8wei4b-](https://www.google.com.ua/webhp?gfe_rd=cr&ei=kvUPVtCDNpGu8wei4b-)

16. Малиновський В.Я. Концептуальні засади трансформації територіальної організації влади України: регіональний та місцевий рівні: автореферат на здобуття наукового ступеня доктора політичних наук. – К., 2011. – 36с.

17. Матвієнко А.С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореферат на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук. – К., 2010. – 20с.

18. Постанова ВРУ «Про план законодавчого забезпечення реформ в Україні» від 04.06.2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/509-19>

19.Постанова КМУ «Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 року[Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу:

20.Постанова КМУ №214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

21.Розпорядження КМУ № 349-р «Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і від 8 квітня 2015 року»[Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/349-2015-%D1%80>

22.Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року»[Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу:<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

*The article examines ways to optimize local government in Ukraine in difficult conditions present and identified some features of governance in foreign practice, particularly in Eastern Europe.*

*Keywords: optimization, modernization, political system, administrative reform, decentralization, local government, local authorities, risks deconcentration, the European model of local government, subsidiarity.*

*В статье рассматриваются пути оптимизации местного самоуправления в Украине в сложных условиях, определены отдельные особенности организации власти в зарубежной практике, в частности, в странах Восточной Европы.*

*Ключевые слова: административная реформа, децентрализация, местное самоуправление, политическая*

*А.И. Некряч*

*система, местная власть, риски, децентрация, европейская  
модель местной власти, subsidiarность.*