

тронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page5>.

7. Інформаційно-аналітичні матеріали до Парламентських слухань на тему «Етнопонаціональна політика України: здобутки та перспективи» / січень 2012, Київ. – 31 с.

8. Конституція України від 28 червня 1996 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

9. Куць О. М., Мадін М. П. Етнопонаціональна свідомість у державотворчих процесах. – ППВ «Новое слово». Харків, 2009. – 318 с.

10. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

11. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнопонаціональний аспект (Теоретико-методологічний аналіз) / Надолішній П. І. – К, Одеса: УАДУ, АстроПринт, 1999. – 301 с.

12. Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації 24 березня 2012 року» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>.

13. Чи довіряєте Ви громадським організаціям? (динаміка, 2001-2011) Соціологічне опитування Центру ім. Разумкова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=81.

УДК 352.075.1(477.74)

Сергій Зелінський

ДЕЯКІ АСПЕКТИ КОМПЛЕКСНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ПРОЕКТУ СТАТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ МІСТА ОДЕСИ

У статті розглянуто порядок і методику проведення комплексної експертизи проекту нормативно-правового акта «Статут територіальної громади міста Одеси». Проаналізовано підходи та інструментарій, що використовувався, їх вплив на якісні характеристики нормативно-правового акта. Показана залежність якості юридичного документу від комплексного характеру експертизи. Наголошено на доцільності проведення комплексної експертизи проектів нормативно-правових актів як засобу для виправлення «нормотворчих дефектів».

Ключові слова: нормативно-правовий акт, проект Статуту, комплексна експертиза, управлінська ефективність, етична інфраструктура.

✎ Принцип народовладдя (стаття 5 Конституції України) означає, що народ здійснює публічну владу самостійно і незалежно, виключно у своїх інтересах.

Але, як свідчить практика, багато питань внутрішнього функціонування територіальних громад, діяльності органів місцевого самоврядування, їх взаємодії між собою залишаються неврегульованими законодавством. Існують значні відмінності в історичних традиціях місцевого самоврядування різних регіонів України. Усе це викликає необхідність розв'язання означених вище питань шляхом розроблення та прийняття територіальними громадами статутів як важливих юридичних засобів забезпечення життєдіяльності громад та невід'ємної частини процесу розвитку місцевого самоврядування.

Одночасно Статут з точки зору його ролі у законодавчому полі держави є надзвичайно важливим документом: з одного боку – це «мала конституція» окремо взятої одиниці самоврядування, який забезпечує регулювання першочергових компетенцій самоврядування, з другого – це складова державного впливу, оскільки норми Статуту не можуть суперечити вимогам Конституції України і законам (в частині делегованих повноважень), а з третього – це «хартія юридичної особи», оскільки орган місцевого самоврядування як юридична особа має діяти у межах відповідних правових меж.

Враховуючи важливу роль Статуту в життєдіяльності територіальної громади, проведення комплексного дослідження щодо відповідності змісту проекту Статуту законодавству України, управлінській доцільності, економічним можливостям, соціальній самоорганізації та політичній культурі територіальної громади, етичним аспектам, мовним нормам тощо надзвичайно актуально, оскільки такий підхід дає можливість всебічно розглянути, виявити та виправити «нормотворчі дефекти» ще на стадії розробки нормативно-правового акта і тим самим значно покращити його якість.

✎ Слід зазначити, що досвід практичної підготовки та прийняття статутів територіальних громад в Україні є поки що незначним. Дослідженнями різних аспектів статутного процесу займалися такі вітчизняні науковці, як М. Баймуратов, О. Батанов, І. Козюра, М. Корнієнко, В. Кравченко, А. Крупник, О. Лебединська, Н. Линник, В. Лопатинський, О. Мучник, М. Орзіх, О. Орловський, С. Саханенко, А. Ткачук,

О. Якубовський та інші. Роль статутів територіальних громад у регулюванні більшості питань їхньої життєдіяльності є провідною. Але, на жаль, законодавство України обмежується лише загальним посиланням на мету прийняття Статуту, не конкретизуючи при цьому, регламентація яких саме питань організації та функціонування місцевого самоврядування потребує врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей.

✎ Предметом вказаних досліджень переважно були виключно політико-правові питання, і поза увагою дослідників залишалися проблеми відповідності створених статутів європейським нормам місцевого самоврядування, управлінській ефективності, рівню розвитку і традиціям соціальної самоорганізації територіальних громад, економічним можливостям населених пунктів, етичним засадам управління та служби в органах місцевого самоврядування, нормам державного протоколу, церемоніалу і етикету офіційної символіки, мовним нормам тощо.

✎ Мета даної статті – вдосконалення проекту нормативно-правового акта «Статут територіальної громади міста Одеси» відповідно до стратегічних потреб міського соціально-економічного розвитку шляхом застосування сучасної методики проведення експертизи нормативно-правових актів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

Постановка проблеми

➔ Становлення і розвиток України як демократичної, соціальної та правової держави супроводжується об'єктивними процесами конституювання системи місцевого самоврядування. Завдяки місцевому самоврядуванню демократія перетворюється на справжнє народовладдя [1]. Принцип народовладдя (стаття 5 Конституції України) означає, що народ здійснює публічну владу самостійно і незалежно, виключно у своїх інтересах. Але, як свідчить практика, багато питань внутрішнього функціонування територіальних громад, діяльності органів місцевого самоврядування, їх взаємодії між собою залишаються неврегульованими законодавством.

У процесі здійснення комплексної експертизи проект Статуту проаналізовано відповідно до предмету експертизи, з огляду на міські інтереси та засади побудови місцевої нормативної системи. При цьому визначався ступінь відповідності приписів проекту Статуту об'єктивним та суб'єктивним закономірностям, притаманним суспільним відносинам, що становлять предмет регулювання проекту Статуту. Комплексна експертиза відрізняється від звичайних у першу чергу результатом, який повинен бути отриманий, зокрема, обсягом властивостей (об'єктів), які можуть бути досліджені, та категорією (видом) спеціальних знань, необхідних для вирішення комплексної експертизи [2].

Роботу проведено з урахуванням попередньої та поточної практики нормативного регулювання даної або аналогічної сфер суспільних відносин в Україні та за її межами з максимальним залученням та використанням в експертному дослідженні наявної наукової інформації, попередніх напрацювань, статистичних та інших даних з метою докладного обґрунтування положень, що наводяться. Зроблено також прогнозу оцінку можливих наслідків реалізації Статуту за умов його прийняття та реєстрації, а також ступеня та характеру його можливого впливу на соціально-економічні та політичні відносини, що становлять предмет його регулювання.

Розв'язання вказаних вище завдань здійснювалося шляхом аналізу: юридичної техніки і відповідності норм проекту Статуту законодавству України; відповідності норм проекту Статуту європейським нормам місцевого самоврядування; управлінської ефективності положень проекту Статуту; відповідності проекту Статуту нормативним вимогам, рівню розвитку і традиціям соціальної самоорганізації територіальної громади міста Одеси; відповідності положень проекту Статуту економічним можливостям міста; відповідності норм проекту Статуту етичним засадам управління та служби в органах місцевого самоврядування; відповідності тексту проекту Статуту мовним нормам; положень проекту Статуту на відповідність його нормам державного протоколу та церемоніалу і етикету офіційної символіки.

Оскільки формат даної статті не дає можливості ґрунтовно проаналізувати усі аспекти проведення комплексної експертизи, тому ми зупинимося на деяких, найбільш характерних із них.

Базовим критерієм для здійснення аналізу управлінської ефективності положень проекту Статуту є забезпечення розвитку, що обумовлювало застосування наступних критеріїв аналізу: реальності (відповідність мети умовам та можливостям здійснення визначених цілей і завдань, наявності адекватних механізмів організації та діяльності); системності (забезпечення певної цілісності, єдності складових системи органів міської публічної влади щодо комплексності вирішення завдань сталого розвитку міста); креативності (поєднання ад-

міністративних та демократичних методів управління, що передбачає формування інститутів забезпечення демократичної участі жителів територіальної громади); повноти, однозначності та відповідності викладення положень проекту Статуту.

В ході аналізу управлінської ефективності положень проекту Статуту здійснено:

- визначення передумов здійснення аналізу управлінської ефективності проекту, їх дотримання, врахування єдності і взаємозалежності суб'єкта, його компонентів і об'єкта управління, що забезпечують управлінську ефективність, цінність, високу якість цього регуляторного акта комплексного характеру;
- аналіз реальної та соціально-корисної мети, її конкретизація, забезпечення управлінської функції Статуту, передбачення застосування адекватних механізмів управління;
- підготовку рекомендацій щодо доопрацювання положень проекту.

Аналіз проекту Статуту як муніципального нормативно-правового акта, що регулює в межах Конституції і законів України відносини, пов'язані із вирішенням питань місцевого значення в місті Одеса, зокрема, підлягає оцінюванню загальної ефективності правового регулювання, що забезпечується: безпосередньо ефективністю самого Статуту; ефективністю процедурно-процесуального механізму його застосування; ефективністю діяльності щодо його застосування і реалізації. Кожна з цих ефективностей має відповідати потребам та інтересам тих суб'єктів, відносини між якими вона має регулювати, відображення й урахування («узгодження») у ній цих потреб і запитів, інтересів. Перші дві позиції стосуються ефективності правотворчості, остання ж – ефективності правозастосування. На даному етапі розробки та проведення експертизи регуляторного акта комплексного характеру нас цікавитимуть перші дві позиції з точки зору відповідності їх норм об'єктивним законам існування й розвитку людини та суспільства (ст. 1 п. 1) [3]. А саме:

- юридичної норми стану правосвідомості та моралі, рівню загальної культури, громадській думці згаданих суб'єктів, що потребувало оцінювання ефективності під час здійснення соціальної, етичної, мовної експертизи;
- норми об'єктивним державно-правовим закономірностям регулювання (мається на увазі наявність неузгодженості, суперечливості, прогалин між структурними елементами кожної юридичної норми, що є предметом проведення правової експертизи);
- норми конкретно-історичним умовам її функціонування, реальним можливостям її здійснення (матеріальним, духовним, часовим, кадровим, інформаційним тощо) та оперативне реагування на зміну цих умов і можливостей – предмет проведення політичної та економічної експертизи.

Оскільки управлінська ефективність в демократичній, соціальній та правовій державі насамперед пов'язана із якістю життя людини, його постійним підвищенням, то обов'язковою складовою оцінки є врахування отримання соціального ефекту. Це потребує формулювання реальної та соціально-корисної мети, характер якої значною мірою впливає на ефективність діяльності, адекватного ресурсного забезпечення (мінімальні витрати у поєднанні із управлінською енергією стануть запорукою забезпечення ефективності) та задіяності відповідних механізмів.

Таким чином, аналізуючи проект Статуту із вказаних вихідних позицій, маємо зауважити, що в даному документі маємо причини, умови, загальні принципи та місцеві особливості (історичні, культурні, етнічні, соціально-економічні (ст. 3–6), визнання міста територією стратегічного (пріоритетного) розвитку (ст. 9), які обумовлюють потребу його прийняття.

Щодо мети, то вона має, здебільшого, декларативний характер, ніж містить реалістичний, соціально-корисний стратегічний напрямок дії. Так, у Преамбулі зазначається: «...з метою відродження колишнього процвітання Одеси, міста неогоціантів та мореплавців, обумовленого дарованими йому привілеями і правами режиму портофранко, який встановив вільну митну зону на основі маніфесту російського імператора Олександра I від 16 квітня 1817 р., з урахуванням історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей місцевого самоврядування в місті Одесі». Колишнє процвітання м. Одеси – це яке саме? За понад 200 років існування рівень розвитку набував різних параметрів, а для того, аби мати змогу оцінювати, треба чітко на початковому етапі конкретизувати цілі та у завданнях прописати індикатори, показники зростання і процвітання.

Спроба конкретизувати стратегічну мету розвитку територіальної громади та міста у ст. 22 є не досить вдалою: «...забезпечення сталого розвитку міста в інтересах територіальної громади та національних інтересів України», оскільки реалізація цілей та завдань Статуту видається можливою за умови реалізації принципу поєднання місцевих та державних інтересів. Недоцільність формулювання мети у даній частині Статуту зумовлюється й тим, що функції визначаються відповідно до мети та цілей, а це потребує їх віднесення / закріплення у вихідних статтях проекту чи преамбули.

Слід також зазначити, що ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує на мету прийняття Статуту територіальної громади міста як «...врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування» (що і було продубльовано у Преамбулі).

У зв'язку із цим, видається доцільним символічність визначеної мети конкретизувати шляхом визначення: історичних, національно-культурних, соціально-економічних особливостей м. Одеси, що безпосередньо позначиться на формулюванні цілей за вказаними напрямками розвитку, програмами, що складаються «...з урахуванням забезпечення ефективного використання та примноження унікального науково-технічного, інноваційного, зовнішньоекономічного та рекреаційного потенціалу міста» (ст. 6, п. 3).

Однак їх «розмитість», відсутність прописаного механізму виявлення та розв'язання соціальних проблем міста (інституційного, організаційно-правового, фінансового), здійснення контролю, моніторингу та оцінювання, не дивлячись на задекларованість (ст. 111), ставить під сумнів можливість досягнення управлінської ефективності.

Чинна Конституція України первинним суб'єктом місцевого самоврядування визнає територіальну громаду [4]. У системі основних принципів місцевого самоврядування, закріплених статтею 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», також першим вказаний принцип народовладдя. Цей принцип традиційно тлумачиться як правління згідно з волею народу і пов'язується з демократичним політичним режимом і відповідними формами демократії. А призначення місцевого самовря-

дування полягає в реалізації інтересів територіальних громад, у забезпеченні їх життєдіяльності.

Безперечно, головний обсяг завдань та функцій місцевого самоврядування виконується виборними органами місцевого самоврядування. Але поряд з цими органами, які є виразниками інтересів та волі територіальної громади, не менш важливу роль відіграє особиста активність людей, заснована на їхній свідомій зацікавленості у вирішенні питань життєдіяльності територіальної громади, відчутті своєї відповідальності за хід їх вирішення. У таких випадках людина сама висловлює свої думки і пропозиції, голосує, виражаючи свою волю, тобто бере безпосередню участь у розгляді та вирішенні питань місцевого життя, в управлінні справами територіальної громади [5].

Отже, саме Статут територіальної громади є важливим юридичним засобом реалізації конституційно-правової засади поєднання форм безпосередньої і представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування.

Тому розглянемо проект Статуту, у тому числі, з позиції наявності у ньому норм, які у здійсненні місцевого самоврядування забезпечують реалізацію принципів: безпосередньої демократії; представницької демократії; поєднання форм безпосередньої і представницької демократії.

Аналіз відповідності проекту Статуту нормам чинного законодавства за зазначеними вище критеріями дозволяє зробити деякі зауваження та висловити конкретні пропозиції до його наступних складових:

Зміст. Назва глави 4 є недосконалою. Пропонується її викласти в одній з наступних редакцій: «Форми безпосередньої демократії в Одесі» або «Форми безпосередньої участі членів територіальної громади міста Одеси в управлінні місцевими справами».

- Назву глави 7 пропонується викласти в наступній редакції: «Виконавчі органи міського самоврядування в Одесі». Коментарі стосовно терміну «міська публічна влада» див. далі.
- Назву глави 8 слід викласти у нормованому законодавством вигляді: «Органи самоорганізації населення міста Одеси».
- У главі 11 питання правового захисту міської громади і міського самоврядування та відповідальності міської публічної влади, які мало пов'язані між собою, пропонується розділити і розглядати окремо.
- У додатках пропонується надати повний перелік назв цих додатків.

Преамбула. Оскільки відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Статут ухвалюється місцевою радою, а не окремими депутатами, преамбула має формулюватись саме від імені ради, а не від імені окремих депутатів.

- У частині третій преамбули, після слова «усвідомлюючи» припущено одразу декілька неточностей:
 - самоврядування названо «формою управління територіальною громадою». Це принципово невірно, оскільки відповідно до Конституції України, «самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Тобто, місцеве самоврядування – це коли управляє громада (сама або через уповноважені нею органи), а не коли управляють громадою;

Україна не є поки що членом «об'єднаної Європи» (хоча і є одним з членів Ради Європи), тому казати про

її «науковий та моральний» вплив на цю «об'єднану Європу» можна лише умовно. До того ж, не зовсім зрозуміло, що мається на увазі під «науковою та моральною» роллю нашого міста.

Під час визначення пріоритетів розвитку територіальних громад неабияка роль відводиться аналізу їх наявного соціально-економічного потенціалу та можливостям органів місцевого самоврядування ефективно його використовувати. Зміни суспільних відносин та умов господарювання суттєво впливають на формування принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування для забезпечення ефективності управління територіальною громадою як єдиним організмом.

Слід зазначити, що в цілому в проекті Статуту знайшли відображення основні елементи сучасної системи планування соціально-економічного розвитку територій, визначені у відповідних нормативно-правових документах, зокрема, Законах України «Про державне прогнозування і розроблення програм економічного і соціального розвитку», «Про державні цільові програми», «Про Генеральну схему планування території України», «Про планування і забудову територій» тощо.

Автори проекту Статуту намагалися врахувати специфіку території міста, що формувалася під впливом історичних, культурних, економічних та інших факторів. В проекті зроблена спроба визначити конкретні механізми управління економічною, фінансовою, соціальною та екологічною підсистемами міста і певною мірою це вдалося.

Поряд із цим, слід звернути увагу на окремі моменти, пов'язані з неправильним тлумаченням та нерозумінням деяких усталених термінів понятійного апарату при плануванні розвитку територіальних утворень. На нашу думку, врахування викладених нижче зауважень дозволить надати документу гідного і завершеного змісту.

Так, з пункту 3 статті 6 «Соціально-економічні особливості, які обумовлюють прийняття Статуту територіальної громади міста Одеса» слід виключити слово «плани», оскільки згідно з Законом України від 23.03.2000 №1602-111 «Про державне прогнозування та розробку програм економічного і соціального розвитку України», система прогнозних і планових документів складається з прогнозів і програм соціально-економічного розвитку (див. розділ 2., ст. 4). Певним чином слово «план» є синонімом слова «програма», але у сучасному трактуванні він застосовується переважно для визначення розвитку напрямків діяльності підприємств та організацій (напр., бізнес-план).

У пункті 4 цієї ж статті зазначається, що «Перспективними і пріоритетними напрямками соціально-економічного розвитку Одеси є розвиток сфери рекреаційних та інших послуг та високотехнологічних і екологічно-безпечних виробництв». В той же час логічним було дати посилання на нормативно-правовий документ (концепцію, стратегію або довгострокову програму розвитку міста Одеси), в якому ці пріоритети офіційно затверджені.

Зрілість громадянського суспільства визначається ставленням до найвищих моральних цінностей усіх його структур. Демократичне суспільство має піклуватися про те, щоб дії та поведінка державних службовців, у тому числі і службовців органів місцевого самоврядування, були бездоганні. Розвинуті країни визнали питання етики і кодексу поведінки державних службовців сферою, яка набуває дедалі більшого значення в останні роки. Аналіз відповідності норм проекту Статуту міста Одеси, етичним засадам управління та служби в органах місцевого самоврядування цілком відповідає таким підходам.

Проведений аналіз, на наш погляд, дає можливість зробити наступні зауваження та доповнення, зокрема, в ст. 33 зазначеного проекту Статуту слово «Моральний» було б більш доцільно замінити на слово «Етичний», оскільки, загальновідомо, що мораль – це соціально сформована сукупність норм, правил і принципів, знання яких регулює свідомість і поведінку людей в конкретному суспільстві та їх взаємовідношення (відношення між індивідами, групами індивідів, людиною і суспільством тощо). Сукупність цих норм, правил і принципів посідають вагомим місце у суспільних взаємовідносинах та носять загальний характер. З урахуванням викладеного, запропоновано ст. 33 проекту Статуту м. Одеса назвати «Етичний Кодекс посадових осіб органів місцевого самоврядування», який визначатиме загальні вимоги до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування, яких вони повинні дотримуватись і згідно з якими громадськість оцінює їх діяльність як добросесну, неупереджену та ефективну.

Водночас в п. 1. ст. 33 проекту Статуту є посилання на Додаток № 6 (Моральний кодекс службовця міської публічної влади), який є складовою частиною зазначеного проекту, але для розгляду він не представлений, що унеможливує здійснити аналіз окремих складових частин проекту.

Вимоги ст. 33 «Моральний кодекс службовця міської публічної влади» не містять комплексу регуляційних, структурно-організаційних, психологічних заходів, які врегульовували б небажану поведінку службовців і спонукали б їх до «доброго» управління. Запропонований та наданий для розгляду проект Статуту в цілому відповідає основним етичним вимогам і нормам поведінки службовців, але потребує доповнення та опрацювання. Його результативність застосування залежить від наявності відповідної етичної інфраструктури, яка забезпечувала б діяльність осіб, уповноважених на виконання службових функцій. У зв'язку з цим, Одеській міській раді було запропоновано повернутися до вивчення питання щодо розробки комплексу заходів, пов'язаних зі створенням та впровадженням етичної інфраструктури в органах місцевого самоврядування і відповідно до п. 1 ст. 33 Статуту викласти в такій редакції: «Міська рада затверджує Етичний Кодекс посадових осіб місцевого самоврядування (далі-Кодекс) і для створення належних умов для його виконання запроваджує в системі органів місцевого самоврядування відповідну етичну інфраструктуру».

Сучасна методика проведення експертизи дає можливість для всебічного, всеохоплюючого і об'єктивного аналітичного дослідження проектів нормативно-правових актів з метою виявлення «вузьких» місць. Представлений на експертизу проект Статуту було визнано таким, що відповідає європейським стандартам та базовим принципам місцевого самоврядування, визнаним та закріпленим у Конституції та законодавстві України про місцеве самоврядування, а також відповідає історичним, національно-культурним, соціально-економічним та іншим особливостям здійснення місцевого самоврядування в Одесі. Але, враховуючи велику кількість конкретних і серйозних зауважень до тексту проекту Статуту, більшість з яких виявлено саме у предметних сферах регулювання, визначено, що розглянутий проект Статуту не повною мірою відповідає вимогам до подібних нормативно-правових актів.

За результатами комплексної експертизи, розглянутий проект Статуту рекомендовано взяти лише за основу, і тільки після істотного його доопрацювання виносити на розгляд Одеської міської ради.

Література.

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 14.
2. Зинин А. М., Майлис Н. П. Судебная экспертиза: учебник / А. М. Зинин, Н. П. Майлис. – Москва, 2002. – 21 с.
3. Территориальная громада Одессы приняла Устав // [Електронний ресерс] / Режим доступу: <http://odessa-daily.com.ua/component/content/article/162-yandex-news/14781-gromada-prinyala-ustav.html>.
4. Цивільний Кодекс України від 16.01.2003 № 435–IV//ВВР, 2003. – № 40–44. – С. 356.
5. Бориславська О. Поєднання форм безпосередньої в представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресерс] / Інтернет-видання «Юриспруденція» on-line. Режим доступу: [http://www.lawer.org.ua/?w=r&i=12&d=490\[1616\]](http://www.lawer.org.ua/?w=r&i=12&d=490[1616]).

УДК 352(477.75)

Олег Ключ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ЩОДО ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ

У статті запропоноване авторське бачення концептуальних підходів щодо інституціональної реформи місцевого самоврядування в АР Крим, а також науково-теоретичне обґрунтування мети, завдань, етапів, строків, шляхів та засобів її реалізації. Розроблено пропозиції щодо оптимізації системи публічної влади на півострові та зміцнення її матеріальної бази.

Ключові слова: інституціональна реформа, модернізація, територіальна організація, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми

На сьогоднішній день в Україні проведено значну роботу з метою закладення конституційних засад місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які загалом визначили інституціональні та організаційні основи його діяльності [1, 2, 3]¹.

Проте від часу ухвалення базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвитку місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки переважна більшість таких громад через свою надмірну подрібненість та недостатню фінансову неза-

¹Див.: Європейська хартія місцевого самоврядування (укр/рос). Страсбург, 15 жовтня 1985 року // Хартію ратифіковано Законом України № 452 від 15.07.97. Закони України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування» тощо.

лежність виявилася неспроможною до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування. Існуюча в нашій державі, зокрема в Кримському регіоні, система місцевого самоврядування сьогодні вже не відповідає нагальним потребам українського суспільства. Як свідчить практика, функціонування місцевого самоврядування в автономії не спрямовано на реалізацію його головного призначення – 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.

Перед місцевим самоврядуванням в АР Крим, як і загалом в Україні, постали нагальні проблеми, які потребують ефективного та швидкого реагування:

- економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад на Кримському півострові, органів місцевого самоврядування автономії щодо здійснення власних і делегованих повноважень;
- недостатність ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в Кримську інфраструктуру;
- криза комунальної інфраструктури Криму, загрозна зношеність теплових, водно-каналізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду;
- відсутність чіткого розподілу обов'язків та повноважень між Верховною Радою АР Крим, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;
- фактична відчуженість органів місцевого самоврядування Криму від громадян, їхня корпоратизація, закритість і недостатня непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція та патерналізм у відносинах із населенням півострова;
- низька ефективність кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб й службовців органів місцевого самоврядування, а також недостатній професійний і моральний рівень депутатів місцевих рад;
- нерозвиненість форм прямої демократії, відсутність у кримчан навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, неспроможність жителів до солідарних дій захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку півострова;
- складна етнічна й демографічна ситуація, наявність релігійних та міжконфесійних протиріч на значній території АР Крим, відчутне погіршення кількісних і якісних параметрів людських ресурсів на півострові.

Зазначені негаразди посилюються загальнодержавними проблемами правового та інституційного характеру, які так і не були вирішені у попередні роки, а саме: конституційно-правовою невизначеністю територіальної основи місцевого самоврядування, надмірною централізацією повноважень, фінансово-матеріальних та інших ресурсів, неефективною державною регіональною політикою, дублюванням повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що проблематика інституціоналізації влади знайшла своє відображення в працях таких знаних українських вчених, як В. Андрущенко, О. Бабкіна, А. Гальчинський, Л. Губерський, О. Даніліян, Л. Кормич, В. Кремень, І. Курас, В. Куйбіда, Ю. Левенець,