

## 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]<sup>1</sup>.

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-

<sup>1</sup>Див.: 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,

С. Наумкіна, Ф. Рудич, Ю. Шемшученко та інші. Крім того, помітний внесок у загальну теорію державного права, зокрема, розвиток інституціоналізаційних заasad державотворення, зробили такі російські вчені, як: С. Авакьян, Г. Барабашева, Д. Златопольский, А. Кененова, А. Керимова, Д. Ковачева та ін. Досить цікавими, в контексті проблематики інституціоналізаційних процесів в АР Крим, є наукові та практичні розробки І. Бутко, Р. Давідова, В. Кампо, О. Карлова, М. Козюбри, В. Копейчікова, М. Корнієнко, Б. Кравченко, В. Кузнєцова, В. Медведчука, В. Мелашенко, В. Опрішко, М. Орзиха, В. Погоршко, М. Пухтинського, А. Селіванова, Є. Тіхонова, А. Ткачука та ін.

➤ До невирішених раніше частин загальної проблеми слід віднести гостру необхідність практичного впровадження на конкретній території, зокрема в АР Крим, проголошеної Президентом В. Ф. Януковичем інституційної модернізації країни, досягнення конкретних, відчутних пересічним громадянам позитивних результатів діяльності української влади. [7, с. 3]<sup>2</sup>. Попри те, що існує достатньо велика кількість теоретичних робіт, присвячених проблематиці інституціоналізації влади, вітчизняній науковій школі, а особливо реформаторам-практикам, відверто бракує конкретних рекомендацій щодо адаптації вітчизняного історичного досвіду та новітніх зарубіжних інструментальних технологій до потреб підвищення ефективності функціонування місцевої влади в Україні, зокрема на Кримському півострові.

➤ Метою статті є винесення для публічного обговорення науковою громадськістю авторського бачення концептуальних підходів щодо інституціональної реформи місцевого самоврядування в АР Крим, а також науково-теоретичне обґрунтування мети, завдань, етапів, строків, шляхів та засобів реалізації такої реформи.

➤ Сучасній етап модернізації державного управління в Україні в умовах становлення соціальної, правової держави та громадянського суспільства потребує вдосконалення не лише вітчизняних державних інститутів, а й комплексного покращення функціонування системи місцевого самоврядування в нашій державі. Саме інституціонально реформоване місцеве самоврядування, самостійно вирішуючи питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, дозволить нам більш ефективно використовувати людські та матеріальні ресурси і скоріше досягти проголошених Європейських стандартів [4].

Кінцевою метою інституціональної реформи місцевого самоврядування в АР Крим є підвищення якості життя кримчан за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад на півострові як самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.

Забезпечення цієї мети на теренах Криму, створення реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближення їхніх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів вимагає:

- розроблення пропозицій щодо реалізації системи заходів політичного, правового, інституційного та організаційного характеру, спрямованих на створення умов, що сприятимуть сталому розвитку територіальних громад в Криму;
- трансформації системи адміністративно-територіального устрою АР Крим з метою формування суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, який мав би необхідні правові, фінансові та інші ресурсні можливості для надання населенню повноцінних публічних послуг та забезпечення комфортних і безпечних умов проживання людини в селі, селищі, місті;
- підтримку кримської територіальної громади як цілісної (інтегрованої) солідарної соціальної спільноти, члени якої усвідомлюють свої інтереси та спроможні їх відстоювати у співпраці з органами місцевого самоврядування;
- стимулювання на півострові розвитку форм прямої демократії та створення умов задля безпосередньої участі кримчан у вирішенні питань місцевого значення, зокрема через органи самоорганізації населення, громадські організації та інші об'єднання громадян;
- розвиток незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з надання туристичних і рекреаційних послуг, виробництва соціально значущих, культурних, побутових та інших продуктів для населення;
- забезпечення прозорості функціонування органів (посадових осіб) місцевого самоврядування АР Крим, розроблення дієвих механізмів громадського контролю за їхньою діяльністю;
- перерозподіл, із метою недопущення подвійного підпорядкування та дублювання функцій, повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади на півострові на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності;
- удосконалення процедур формування Верховної Ради АР Крим, органів місцевого самоврядування усіх рівнів та обрання сільських, селищних і міських голів;
- сприяння розвитку інвестиційного клімату та привабливості Кримського регіону, започаткування системи його комплексного розвитку шляхом співфінансування проектів різними рівнями влади, створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування;
- встановлення прозорих правил контролю за додержанням конституційності та законності правових актів місцевого самоврядування та визначення порядку судового захисту прав та законних інтересів місцевого самоврядування, посилення правового захисту голів кримських громад;
- удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів Верховної Ради та місцевих рад АР Крим, працівників комунальних установ та підприємств, сприяння розвитку міжнародної співпраці у цій сфері.

Етапи інституціонального реформування місцевого самоврядування в АР Крим обумовлюються першочерговими, середньостроковими та перспективними завданнями трансформації і повинні бути синхронізовані з

<sup>2</sup>Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», Комітет з економічних реформ при Президентові України.

етапами впровадження адміністративно-територіальної реформи загалом в Україні.

Перший етап (підготовчий) триватиме 2 роки і передбачає розроблення та затвердження «Концепції реформи місцевого самоврядування в АР Крим» змін до Конституції України щодо утворення виконавчих органів районних рад та розмежування повноважень між цими органами та місцевими державними адміністраціями, а також ухвалення Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування».

Другий етап (формування соціально-політичної бази реформи) розрахований також на 2 роки і передбачає:

- проведення широкомасштабної інформаційно-роз'яснювальної роботи серед усіх верств населення Криму щодо необхідності та позитивних наслідків реформування місцевого самоврядування на півострові, впровадження механізму партнерських взаємовигідних відносин між органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, осередками громадських, політичних та релігійних організацій на півострові;
- вдосконалення виборчого Законодавства України в частині забезпечення належного представництва і захисту інтересів кримчан у місцевих радах, територіальних громадах у районних радах та районів у Верховній Раді АРК, прийняття нового Закону України «Про місцеві референдуми», окремого закону «Про місто з особливим статусом Севастополь»;
- створення умов задля підтримки формування економічно спроможних і самодостатніх територіальних громад Криму, із цією метою внесення змін до бюджетного, податкового, тендерного та іншого галузевого законодавства;
- удосконалення організаційно-кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування АР Крим, підвищення кваліфікації службовців, проведення сертифікації адміністративних послуг, які надаються місцевими органами виконавчої влади.

Третій етап (впровадження реформи) проходить протягом 5 років і передбачатиме проведення виборів до новостворених рад усіх рівнів за новими правилами, формування їхніх виконавчих органів, реорганізація районних державних адміністрацій та передача повноважень новоутвореним радам відповідно до Законодавства України.

Реформування місцевого самоврядування в АР Крим має базуватись на основі нової редакції Конституції та Законів України, а також положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування і здійснюватись на таких принципах: законність та верховенство права, державна підтримка місцевого самоврядування, партнерство між державою та місцевим самоврядуванням, повсюдність місцевого самоврядування, правова, організаційна та фінансова самостійність місцевого самоврядування, підзвітність і підконтрольність органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді, субсидіарність.

Місцеве самоврядування базового та районного рівня в АР Крим має будуватись на новій територіальній основі. Її параметри та шляхи формування мають бути визначені Концепцією реформування адміністративно-територіального устрою України.

Одним із найголовніших завдань реформування місцевого самоврядування в АР Крим, як і загалом в Україні, є проведення реального розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого

самоврядування. При цьому, необхідно умовою передачі будь-якого повноваження від компетенції держави до органів місцевого самоврядування повинно бути дотримання таких вимог:

- повноваження не стосуються забезпечення конституційного ладу держави Україна, її цілісності та суверенітету, безпеки і зовнішньої політики;
- потреба у відповідних публічних послугах є повсюдною, а повноваження, що передаються, стандартизовані на загальнодержавному рівні, встановлено процедури надання і вимоги до якості відповідних публічних послуг, критерії їхньої оцінки (індикатори успішності виконання повноважень) тощо;
- органи місцевого самоврядування готові та спроможні виконувати надані їм повноваження, мають достатні інструменти, регуляторні, інституційні, інформаційні та інші можливості, а також забезпечено належний рівень фінансування повноважень;
- повноваження передаються на максимально низький рівень, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні;
- налагоджено ефективний зворотний зв'язок між державою та місцевим самоврядуванням у вигляді встановлення відповідних інституцій та створення системи консультацій між державними органами та органами місцевого самоврядування через їх асоціації;
- забезпечено ефективний та формалізований контроль місцевими державними адміністраціями за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України, а також діє адекватна система зовнішнього контролю з боку громадськості.

Передача повноважень держави органам місцевого самоврядування має здійснюватися шляхом внесення змін до чинного Законодавства України. При цьому, рівень децентралізації влади має відповідати співвідношенню двох показників – свободи органів місцевого самоврядування в прийнятті рішень та адекватності їхньої відповідальності, зокрема політичної, за прийняті рішення.

Органи місцевого самоврядування в АР Крим пропонують утворювати на таких рівнях адміністративно-територіального устрою: Кримський регіон, місто Севастополь, райони та громади півострова, а також райони в місті Севастополь. При цьому, в Криму продовжуватиме діяти представницький орган – Верховна Рада АР Крим та виконавчий – Рада Міністрів АР Крим.

У м. Севастополі органом місцевого самоврядування продовжить виступати міська рада та її виконавчий орган. У районах Кримської автономії органами місцевого самоврядування будуть районні ради та їхні виконавчі органи. А у кримських громадах органами місцевого самоврядування буде обрано ради громад (сільські, селищні, міські ради, відповідно до статусу поселення – центру громади), утворено їхні виконавчі органи та обрано голову громади (сільського, селищного, міського голову). У поселеннях, що входять до складу громади і не є її адміністративним центром, обиратиметься староста села та може утворюватись орган самоорганізації населення. У містах можуть створюватись органи самоорганізації населення, а для міст з районним поділом – відокремлені підрозділи виконавчого органу ради громади.

На рівні АР Крим, м. Севастополя та районів півострова діятимуть місцеві державні адміністрації, які наділятимуться повноваженнями контролю законності актів органів місцевого самоврядування на відповідній території, здійснюватимуть виконавчу владу на відповідній території та координуватимуть діяльність територіальних органів виконавчої влади. Повноваження місцевих державних адміністрацій різних рівнів мають розподілятися за принципом субсидіарності. Голови місцевих державних адміністрацій є кар'єрними державними службовцями, що призначаються та звільняються за спеціально визначеними процедурами.

Система організації місцевих органів публічної влади в АР Крим повинна забезпечувати гармонізацію відносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Із цією метою територіальна організація місцевих органів виконавчої влади на півострові має забезпечувати:

- універсальність та адекватність реалізації державної політики;
- певний рівень самостійності цих органів у способах реалізації державної політики;
- координацію діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- ефективний контроль за діяльністю територіальних органів центральних органів виконавчої влади з боку центральних органів виконавчої влади та громадськості;
- ефективний контроль за законністю здійснення повноважень органами місцевого самоврядування.

Матеріальною основою місцевого самоврядування в АР Крим повинно бути майно, зокрема земля, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальної власності), а також об'єкти їх спільної власності. Повинно бути завершено розмежування комунальної та державної власності, зокрема відповідне розмежування земель. Первинним носієм права комунальної власності є територіальна громада. Розмежування власності має здійснюватися відповідно до визначених за рівнями публічної влади повноважень. При цьому, територіальним спільнотам районів має бути надане право власності на об'єкти, що забезпечують виконання ними визначених Законами України функцій.

Територіальні громади повинні отримати право об'єднувати свою комунальну власність чи набувати об'єкти в спільну комунальну власність та відповідні земельні ділянки для реалізації спільних програм, а також передавати об'єкти з власності одного суб'єкта комунальної власності з відповідними земельними ділянками у власність іншому суб'єкту комунальної власності за угодами відповідних органів місцевого самоврядування у визначеному Законодавством України порядку. При цьому, має бути вдосконалено порядок вилучення об'єктів приватної власності для передачі їх до комунальної власності з метою забезпечення суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності.

Створення умов для належного виконання повноважень органами місцевого самоврядування АР Крим та забезпечення їхньої фінансової самостійності потребує вдосконалення чинного Законодавства України щодо місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, а також, розробки й впровадження новітніх високоефективних інструментів забезпечення реформування місцевої влади на півострові.

Реалізація на практиці концептуальних підходів щодо реформування місцевого самоврядування в АР Крим дає змогу забезпечити науковий супровід

процесу належного та ефективного розподілу повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування та органами виконавчої влади півострова на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності. Запропоновані підходи дають змогу підвищити ефективність та стабільність системи функціонування органів місцевого самоврядування автономії, забезпечити прозорість діяльності органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, мінімізувати умови для корупції. Створюються умови для безпосередньої участі кримчан у вирішенні питань місцевого значення, підвищується ефективність впливу громадян на прийняття рішень органами місцевого самоврядування. Підвищується організаційна та фінансова самостійність територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближуються їхні можливості та якості діяльності до європейських стандартів. Науково обґрунтовані та запропоновані до впровадження концептуальні підходи щодо реформування місцевого самоврядування в Кримському регіоні сприятимуть створенню належних умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування півострова.

Одним із перспективних напрямів подальших досліджень за напрямом інституціональної реформи місцевої влади в АР Крим може виступити науково-методичне забезпечення розробки й впровадження змін до чинного Законодавства України в частині підвищення ефективності місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, опрацювання новітніх високоефективних інструментів забезпечення реформування місцевого самоврядування, вдосконалення кадрової політики та менеджменту тощо.

#### Література.

1. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр/рос). Страсбург, 15 жовтня 1985 року // Хартію ратифіковано Законом України № 452 від 15.07.97. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу – [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
2. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16.04.2009 № 1275-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2009. – № 38. – Ст. 534.
3. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 33. – Ст. 175.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
5. Модельный закон об общих принципах и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Принят на двадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 20-11 от 07.12.2002). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997\\_a07](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997_a07).
6. Модельный закон об общих принципах организации местного самоуправления. Принят на десятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 10-17 от 06.12.1997). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997\\_a22](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997_a22).
7. Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», Комітет з економічних реформ при Президентові України.
8. Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні».