

УДК 352.07(100+477)

Наталя КОСТЕНЮК

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Одеський регіональний інститут державного управління

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Досліджуються основні напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні на основі досвіду зарубіжних країн. Наголошується на тому, що на сьогодні тема реформування місцевого самоврядування в Україні стоїть досить гостро. На шляху до створення досконалої моделі органів із забезпечення врахування інтересів населення необхідне ґрунтовне вивчення як теоретичних засад, так і досвіду зарубіжних країн у цій сфері. Результати дослідження дозволяють визначити основні пропозиції щодо подальшої реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, публічне управління, система місцевого самоврядування, територіальна громада.

Natalia Kosteniuk. Main directions of reformation of the local self-government system in Ukraine based on foreign experience

The main directions of reforming the system of local self-government in Ukraine based on the experience of foreign countries are studied. Today, the theme of reforming local self-government in Ukraine is quite acute. On the way to creating a perfect model of bodies to ensure the greatest consideration of the interests of the population, a thorough study of both the theoretical foundations and the experience of foreign countries in this area is necessary. The results of the study enable us to determine the main proposals for further implementation of the local self-government reform in Ukraine.

Key words: local self-government, public administration, local self-government system, territorial community.

У сучасному світі все більш поширеними стають багаторівневі системи публічного управління, у яких відносини між рівнями публічної влади будуються на основі чіткого розмежування функцій і повноважень кожного, визначення сфер відповідальності та гарантій їх діяльності. У межах формування багаторівневого управління особливе місце займає місцевий рівень як найбільш наближений до громадян та їх потреб. У розвинених країнах місцеве самоврядування має велике функціональне навантаження: воно зміцнює основи народовладдя та громадянського суспільства, створює умови для забезпечення життєвих потреб та інтересів населення, стабілізує політичну систему, забезпечує єдність країни.

Місцеве самоврядування – основа демократичного устрою держави, що забезпечує право громадянина безпосередньо брати участь у державному управлінні на локальному та регіональному рівнях. Розвиток місцевого самоврядування, посилення його ролі у здійсненні державної регіональної політики та управлінні територіями – ключова умова розбудови демократичної держави на принципах децентралізації та субсидіарності.

У науковій літературі дослідженню проблем місцевого самоврядування, у тому числі з'ясуванню ролі держави у сфері місцевого розвитку присвячено праці О. Батанова, В. Борденюка, І. Борденюк, П. Ворони, П. Гураль, М. Гірняк, В. Дрешпака, І. Дробота, І. Дробуш, І. Ковалевич, І. Козюри, В. Кравченка, В. Мамонової, В. Новик, О. Петришин, М. Пухтинського, С. Серьогіна, А. Ткачук та інших дослідників. Серед іноземних науковців окремі питання місцевого самоврядування досліджували: І. Залуцький, Н. Камінська, М. Лендсель, А. де Токвіль

© Костенюк Н. І., 2018

Державне управління та місцеве самоврядування, 2018, вип. 2(37)

та ін. Проблемам формування основ міжнародно-правової регламентації, міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування присвячено чимало праць вітчизняних та зарубіжних учених. Значний внесок у дослідження цієї проблематики зробили такі фахівці, як: А. Антоненко, В. Борделюк, Н. Камінська, М. Пухтинський.

Мета статті – проаналізувати основні напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні на основі досвіду зарубіжних країн.

Принцип місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак будь-якої демократичної держави. Він закріплений Європейською хартією місцевого самоврядування, Всесвітньою декларацією місцевого самоврядування та іншими міжнародними документами. Кожна європейська країна на підставі історичного, соціального, культурного, економічного розвитку створила власну модель місцевого самоврядування із самобутнім механізмом формування органів управління місцевими справами. Рада Європи виробила певні стандарти щодо організації й управління на місцях, що стало об'єднуючим чинником стосовно європейської моделі місцевого самоврядування. Приєднавшись до Європейської хартії, кожна держава зобов'язалась дотримуватися загальноєвропейських стандартів, але при цьому вона має право сформувати національну модель самоврядування на основі власних потреб і традицій.

Однією з таких європейських країн є Франція, яка розробила дієздатну та ефективну модель місцевого самоврядування, сформувала правову базу з цих питань. Такий досвід є вкрай важливим для його аналізу на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні, коли в процесі реформ вибудовується нова модель місцевого самоврядування.

Складовими частинами адміністративно-територіальної структури Франції є: комуна, кантон, округ, департамент і регіон. При цьому кантон і округ не мають виборних органів управління та самоврядування, а є територіями, в межах яких діють деякі спеціальні адміністративні органи. Округами управляє супрефект, який призначається зверху. Кантони являють собою історико-географічні одиниці, які використовуються як виборчі округи для виборів до ради департаменту [3].

Територіальними самоврядними колективами Франції, що мають виборні органи самоврядування, є регіони, департаменти та комуни. Традиційно основною одиницею адміністративно-територіального поділу Франції є департамент. Для вирішення сучасних економічних і соціальних проблем департамент виявився неефективною малопотужною одиницею, тому регіони мають власний бюджет, розробляють власні плани економічного та соціального розвитку, а також облаштованості території і розвитку інфраструктури [5, с. 48].

Головним представницьким органом регіону є регіональна рада, члени якої обираються шляхом загальних і прямих виборів у пропорційній виборчій системі. Рада обирає голову, який одночасно є виконавчою владою регіону. Контроль за законністю рішень регіональної ради здійснює регіональний префект. Рішення регіональної ради до набуття ними чинності обов'язково подаються комісару республіки. Якщо він вважає таке рішення незаконним за формою чи суттю, то передає його на розгляд адміністративного суду, який і ухвалює рішення, тобто або визнає його незаконним, або приймає постанову про законність рішення регіональної ради.

Департамент у Франції є другим рівнем адміністративно-територіального устрою, на якому паралельно працюють два органи влади: генеральна рада як орган самоврядування та префект як орган державної влади. Генеральна рада зі свого складу обирає голову ради, який одночасно є керівником виконавчого органу департаменту. За загальним принципом Генеральна рада має право вирішувати всі питання, що належать до компетенції департаменту і не належать до компетенції

інших органів департаменту, наприклад: надання соціальної допомоги, опіка над недієздатними, охорона прав дітей і материнства, утримання доріг місцевого значення, організація транспортного забезпечення школярів, підтримка функціонування коледжів і початкових шкіл тощо [5, с. 50].

Так само як у регіоні в департаменті наявна посада представника уряду в особі префекта. Представник держави в департаменті призначається указом президента, схваленим на засіданні Ради міністрів. Він керує роботою всіх місцевих посадових осіб, відділень, управлінь і агентств, що представляють центральний уряд. На префекта департаменту покладено нагляд за законністю дій і рішень виборчих органів і посадових осіб департаменту. Саме префект має право висловлюватися від імені держави перед генеральною радою.

Аналізуючи вітчизняний досвід організації влади на місцях, констатуємо, що Україні на нинішньому етапі суспільно-політичного розвитку необхідна така модель місцевого самоврядування, за якого місцеві органи влади будуть виконувати загальні функції, буде поєднане пряме державне управління на місцях та місцеве самоврядування, місцеві виконавчі органи, сформовані міським головою, який як голова виконавчого комітету поєднуюватиме колегіальні функції з деякими обов'язками державної адміністрації. Державі необхідно зберегти за собою політичні функції, передавши на місця контроль за економічною, соціальною і культурною сферами. Саме таким чином Франція за декілька років перетворилася з держави з високим рівнем централізації влади на країну з розвиненою системою місцевого самоврядування і мінімальним втручанням держави в справи адміністративно-територіальних одиниць [4].

Вивчення досвіду провідних зарубіжних країн зі створення, організації та функціонування місцевого рівня територіальної організації влади, що найбільше наближена до населення, викликає великий інтерес у вітчизняній юридичній науці впродовж останнього десятиліття. На відміну від інших країн Європи, Іспанія розбудовувалася згори донизу.

Перехід Іспанії до демократії був взірцем залагодження суперечностей між елітами основних партій. Процес демократизації супроводжувався децентралізацією і запровадженням самоуправління на регіональному й місцевому рівнях. Хоча офіційно Іспанія є парламентською монархією, її нова система самоврядування трансформувала режим із централізованої держави у країну, де владу поділяють владні органи центрального, регіонального й місцевого рівнів. Конституційне врегулювання стало результатом низки компромісів між політичними силами, які хотіли зберегти стару централізовану систему, і тими, що жадали більш федералізованої системи регіонального розмежування, аж до права на самовизначення і створення власних держав [3].

На місцевому рівні самоврядування функціонує через низку виборних органів влади і спеціальні міжмуніципальні або субмуніципальні одиниці, тобто відповідно до Реєстру місцевих одиниць державного управління, даних Генеральної дирекції правового режиму та Міністерства у справах апаратів державного управління сформувалися такі ланки державного управління: Центральний уряд, автономні області (17), провінції (43, раніше їх було 50, але 7 із них злилися з автономними областями), острівні ради (10 – на Балеарських і Канарських островах відповідно три і сім острівних рад прийшли на зміну провінційним адміністраціям), міста-округи (3 – райони Барселони (2) і Валенсії (1)), райони (49 – органи самоуправління типу окружних у Каталонії), об'єднання (спілки) муніципалітетів, муніципалітети (8 084) і субмуніципальне самоуправління (3 695).

Структура влади в автономних громадах аналогічна структурі державного управління на центральному рівні: Законодавча асамблея, що обирається за пропорційною системою, Урядова рада, що має виконавчі й адміністративні

Local Government

повноваження, та голова Урядової ради, якого обирає асамблея та схвалює король. Голова Урядової ради підзвітний асамблеї. Конституція визначає обсяг повноважень і функціональних обов'язків, що покладаються на кожний із цих органів [3].

Місцеве урядування в Іспанії є третім рівнем багаторівневої урядової системи. Крім центрального уряду та 17 регіональних урядів, існує близько 8 000 місцевих утворень. Фактично, третій рівень урядування є найбільш складним та неоднорідним порівняно з двома першими. Існують муніципалітети, провінції, форальні громади в Країні Басків та Наваррі, комаркас в Каталонії, кабільдос на островах та манкомунідадес (спеціальні об'єднання кількох муніципалітетів), кожен з яких має спеціальні інституційні параметри, правила та завдання урядування [3].

Це різноманіття є особливою та актуальною рисою іспанської системи. При цьому муніципалітети є основою місцевої системи. Жодна з інших згаданих установ не є можливою альтернативою муніципалітетам і не послаблює їхню роль як центральної частини місцевої системи. Як і уряди автономних областей, вони управляються виборними керівниками й радами, і хоча функціонують під керівництвом центрального уряду й урядів автономних областей, мають також значний ступінь самостійного урядування. Органи місцевого самоврядування в Іспанії тісно пов'язані з історичною традицією місцевої самостійності або грамотами про привілей, дарованими в добу Середньовіччя і християнської реконквісти, і місцевої самотності.

Отже, Іспанія – це приклад того, як край централізована держава, де управління з центру сприймалось як норма й панувало глибоке переконання, що таке управління є єдиною раціональною формою влади, змогла успішно запровадити децентралізацію. Вона обрала таку модель децентралізації, за якої ступінь самоврядування визначався самими регіонами, а не нав'язувався їм свавільно згори. Громади, що прагнули вищого рівня самоврядування з особливих соціальних, культурних і географічних причин, змогли його отримати.

Міське самоврядування Німеччини регулюється Основним законом Федеративної Республіки Німеччини, конституціями німецьких земель, хартіями міст Німеччини. Згідно з Комунальною конституцією органами громади є представництво громади і бургомістр. Представництвом громади є представництво громадян як найвищий орган громади, який приймає рішення і виражає волю громадян. У містах він має назву представництва міста. Представництво громади компетентне в усіх важливих справах громади і слідкує за виконанням своїх рішень, якщо вони не делеговані головній комісії чи бургомістру згідно із законом, головним статутом чи рішенням представництва громади. Крім визначених законом завдань представництва громади, вагомими є справи політичного значення, справи, які мають економічний вплив, чи окремі рішення, які мають принципове значення для громади [6, с. 41].

Представництво громади є найвищим службовим органом, якщо не визначено інше. Внутрішні справи представництва громади регулюються регламентом роботи. В окремих випадках представництво громади може повертати для вирішення справи, які були делеговані, але якщо ці справи делеговані згідно з головним статутом, то рішення про їх повернення приймається лише більшістю від усіх представників громади.

У Німеччина муніципальна взаємодія відбувається відповідно до приписів закону про муніципальне співробітництво та порядку управління спільнотою. Співробітництво на місцевому рівні поширюється: на спільне забезпечення питною водою, очищення стічної води, збирання сміття; спільні шкільні установи; спільні лікарні; установи з проблем міграційних потоків; установи з питань роботи з молоддю, дитячими садками; організація руху, а в міжсезонні періоди і муніципальний нагляд за транспортними потоками [6, с. 42].

На сьогодні тема реформування місцевого самоврядування в Україні стоїть

досить гостро. На шляху до створення досконалої моделі органів із забезпечення врахування інтересів населення необхідне ґрунтовне вивчення як теоретичних засад, так і досвіду зарубіжних країн у цій сфері. Прийнято велику кількість нормативно-правових актів, які не виконуються повною мірою, є непослідовними і важкими для розуміння та виконання. Зокрема, передбачається змінити територіально-адміністративний устрій, запровадити трирівневу систему: регіони, райони, громади. Замість місцевих держадміністрацій пропонують призначати префектів. Села, які ввійшли до об'єднаної громади, обирають старост, які виконують ті самі функції, що виконували сільради.

Місцеве самоврядування сьогодні є важливим чинником демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування, ухвалено низку базових нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування. Водночас система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту прав, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг [5, с. 278]. Тобто виконано надзвичайно мало з того, що існує в планах влади. Справжніх змін населення України досі не спостерігає. Це зумовлено як історичними передумовами, так і відсутністю політичної волі. Необхідно, щоб реформування відбувалося не лише «на папері». Адміністративно-територіальні одиниці мають насправді отримати повноваження. У такому разі зможемо говорити про зміни в державі, надзвичайно необхідні на сучасному етапі її розвитку.

Реформування місцевого самоврядування в Україні розглядається як чинник підвищення ефективності територіального управління шляхом підвищення соціальної активності населення на рівні конкретних поселень. У контексті реформи системи місцевого самоврядування в Україні йдеться про залучення потенціалу самоорганізації населення до вирішення проблем місцевого значення. Самоорганізація громадян для вирішення їх власних проблем – ключовий момент у розумінні демократії взагалі. Становлення та розвиток системи місцевого самоврядування є чинником демократизації суспільних відносин, ознакою демократичної правової державності. У зв'язку з цим проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні та загальний рівень його інституціоналізації можуть бути індикатором наближення нашої держави до європейських стандартів управління [1].

Суттєвим ризиком у цій роботі є розроблення або внесення змін до значної кількості нормативно-правових актів, що мають відповідати загальній логіці реформування місцевого самоврядування. Одночасно базовий закон про місцеве самоврядування повинен мати статус органічного (рамкового), що має вищу силу над іншими законодавчими та нормативно-правовими актами. Важливим напрямом реформи є проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед широких верств населення з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Ще одним напрямом реформи є інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні, проведення інституційної реорганізації органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі, а також місцевих виборів з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування [1].

Технологія формування й реалізації політики розвитку місцевого самоврядування залежить від ефективності функціонування управлінського апарату,

Local Government

укомплектованого компетентними та висококваліфікованими кадрами, які є стратегічним ресурсом її конкурентоздатності. У сучасних умовах суспільного розвитку управлінські кадри повинні мати стратегічний потенціал вирішення актуальних проблем життєдіяльності громадян, надання їм якісних послуг, забезпечення ефективності функціонування системи державного управління й місцевого самоврядування [4, с. 23].

Ураховуючи досвід зарубіжних країн, питання впровадження економічних, соціальних і політичних перетворень на регіональному і місцевому рівнях потрібно розглядати в контексті європейської інтеграції та сталого розвитку. Ефективна реалізація політики децентралізації державної влади вимагає від органів влади всіх рівнів таких узгоджених заходів:

- здійснення суттєвих інституційних змін;
- реформування принципів і методів роботи, зокрема в галузі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів;
- забезпечення фінансово-економічних можливостей стимулювання розвитку місцевого самоврядування тощо.

Тобто можна сформулювати пропозиції щодо дальшої реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні:

- забезпечити широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;
- розробити та затвердити на законодавчому рівні національну систему моніторингу та професійного оцінювання державної політики, програм і проектів в Україні, яка передбачала б встановлення загальнодержавних стандартів оцінювання, порядку його проведення, поширення і використання результатів, створення відповідного нормативно-правового, організаційного та ресурсного забезпечення механізмів оцінювання;
- сприяти розвитку муніципального менеджменту, підвищенню рівня професійної компетенції посадових осіб місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад із використанням кращих вітчизняних та європейських практик;
- удосконалити зміст, форми, методи, способи навчання посадових осіб місцевого самоврядування з метою забезпечення органів місцевого самоврядування сучасними управлінськими кадрами;
- модернізувати професійні програми, спрямовані на підготовку та підвищення кваліфікації фахівців у сфері місцевого самоврядування;
- сприяти поширенню кращих муніципальних практик і методик у сферах місцевого і сталого розвитку, а також активізувати роботу щодо участі в підготовці та реалізації проектів міжнародної технічної допомоги, спрямованих на сталий розвиток місцевого самоврядування.

Таким чином, продовження запровадження політики реформування системи місцевого самоврядування в Україні має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Головні завдання реформування системи місцевого самоврядування в Україні полягають у завершенні формування спроможних територіальних громад на всій території країни, посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, запровадженні стратегічного планування розвитку системи місцевого самоврядування, розбудові інфраструктури громад, підвищенні якості надання всього спектру публічних послуг населенню.

Список використаних джерел / List of references

1. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : [навч. посіб. для посадовців органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування]. – Київ : ПРООН/МПВСР, 2016. – 269 с. [Detsentralizatsiia ta efektyvne mistseve samovriaduvannia : [navch. posib. dlia

Public Administration and Local Government, 2018, issue 2(37)

posadovtsiv orhaniv vlady ta fakhivtsiv z rozvytku mistsevoho samovriaduvannia]. – Kyiv : PROON/MPVSR, 2016. – 269 s.].

2. **Європейська** хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia. – Rezhym dostupu : zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036].

3. **Камінська Н.** Децентралізація і досвід її проведення у зарубіжних країнах / Н. Камінська. – Режим доступу : irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe? [Kaminska N. Detsentralizatsiia i dosvid yii provedennia u zarubizhnykh krainakh / N. Kaminska. – Rezhym dostupu : irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?].

4. **Крегул Ю.** Реформування місцевого самоврядування в Україні / Ю. Крегул, В. Батрименко // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2016. – № 1. – С. 17 – 27 [Krehul Yu. Reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini / Yu. Krehul, V. Batrymenko // Zovnishnia torhivlia: ekonomika, finansy, pravo. – 2016. – № 1. – S. 17–27].

5. **Петришина М. О.** Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі / М. О. Петришина, О. О. Колодяжний // Молодий вчений. – 2016. – № 1, ч. 2. – С. 47 – 51 [Petryshyna M. O. Zarubizhnyi dosvid reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia: na prykladi Frantsii ta Polshchi / M. O. Petryshyna, O. O. Kolodiazhnyi // Molodyi vchenyi. – 2016. – № 1, ch. 2. – S. 47 – 51].

6. **Сорочан В.** Місцеве самоврядування у ФРН / Сорочан В. // Матеріали міжнародної конференції «Політична праксеологія: безпека, технології, комунікації» / за ред. В. Бебика. – Київ : ВАПН, 2016. – 120 с. – С. 40 – 42 [Sorochan V. Mistseve samovriaduvannia u FRN / Sorochan V. // Materialy mizhnarodnoi konferentsii «Politychna prakseolohiia: bezpeka, tekhnolohii, komunikatsii» / za red. V. Bebyka. – Kyiv : VAPN, 2016. – 120 s. – S. 40 – 42].

7. **Умовна** структура виконавчих органів місцевого самоврядування // Децентралізація влади. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/discussion/item/id/1273> [Umovna struktura vykonavchukh orhaniv mistsevoho samovriaduvannia // Detsentralizatsiia vlady. – Rezhym dostupu : <http://decentralization.gov.ua/discussion/item/id/1273>].

Надійшла до редколегії 03.05.18