



**ЧЕРНІГІВСЬКИЙ ЦЕНТР ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ
КВАЛІФІКАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ,
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ДЕРЖАВНИХ
ПІДПРИЄМСТВ, УСТАНОВ І ОРГАНІЗАЦІЙ**

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ:

матеріали для самопідготовки

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: матеріали для самопідготовки / Черніг. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, місцевого самоврядування, держ. п-в, установ і орг.; Уклад.: В.М. Бойко. – Чернігів: ЦППК, 2014. – 40 с.

Рекомендовано до друку навчально-методичною радою Чернігівського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (протокол № 2 від 22 травня 2014 р.)

Збірник призначений для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, які проходять навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації та програмами тематичних семінарів з питань реформування адміністративно-територіального устрою, системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в сучасній Україні

© Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, 2014

ЗМІСТ

I.	Системи територіального управління: світовий досвід.....	4
II.	Концепції місцевого самоврядування.....	6
III.	З історії місцевого самоврядування в Україні.....	7
IV.	Попередні пропозиції щодо реформування територіального устрою України.....	15
V.	Проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою України.....	24
VI.	Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.....	27
VII.	Висвітлення питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Угоді про асоціацію між ЄС та Україною.....	35

I. СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

Лише в найменших державах можна забезпечити безпосереднє управління, без передачі низки функцій на місцях. В усіх інших випадках децентралізація та деконцентрація влади – необхідний елемент, що забезпечує життєздатність адміністративної системи. Питання у їхньому співвідношенні та характері стосунків із центральною владою. Людство протягом свого розвитку напрацювало значну кількість їх варіантів, серед яких тепер здебільше виділяють чотири моделі: англо-американську (або саксонську), європейську (або континентальну чи французьку), іберійську та радянську. З них лише остання не належить до місцевого самоврядування.

1. Англо-американська модель.

Застосовується у Великобританії, Ірландії, США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії. Історично пов'язана з Британськими островами. Саме тут виник термін самоврядування - selfgovernment. Первісно він означав стан народу, що управляє сам собою за допомогою парламенту та місцевих представницьких органів без будь-якої адміністративної опіки ззовні. Веде свій початок від місцевих громад, що поступово вмонтовувалися в державну вертикаль влади. Цій моделі притаманні такі риси:

- відсутність прямого підпорядкування органів місцевого самоврядування державі, їх значна автономія;
- відсутність на місцях повноважних представників виконавчої влади; контроль здійснюється переважно непрямым шляхом - через центральні міністерства та суд;
- виборність низки осіб органів місцевого самоврядування територіальною громадою;
- застосування принципу позитивного правового регулювання - дозволено лише те, що передбачено законом.

2. Європейська.

Застосовується в переважній більшості європейських країн. Історично пов'язана з Давнім Римом. Первісно означало міське управління, що брало на себе вирішення місцевих питань. Звідси термін - «муніципалітет» (від латинського «municipium»: «munis» - тягар, «cipio», «resipio» - приймаю). Такий порядок передбачав нагляд представника центральної влади над місцевим, неримським населенням (префекти). Зазначену модель відрізняє:

- вища ступінь централізації, наявність вертикальної підпорядкованості;
- поєднання місцевого самоврядування та прямого державного управління на місцях;
- повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з негативним принципом правового регулювання - дозволено все, що не заборонено законом.

Європейська модель має два різновиди:

а) на всіх рівнях влади, за виключенням низового («природного»), працюють одночасно виборні органи територіальної громади, включно зі «штучними» адміністративно-територіальними одиницями, і призначені представники центральної влади, які здійснюють адміністративний контроль над представницькими органами (Франція, Італія);

б) органи місцевого самоуправління створюються лише на низовому, «природному» рівні, а на всіх інших працюють призначені центральною владою державні адміністрації; при цьому на «штучному» рівні також можуть існувати виборні органи, але вони в такому разі виражають інтереси «природних» громад на регіональному рівні (Болгарія, Туреччина).

3. Іберійська (від давньої назви Піренейського півострова— Іберія).

Застосовується в Іспанії, Португалії та країнах, що були колись їхніми колоніями – Бразилії, Мексиці. По суті мало чим відрізняється від попередньої моделі. Управління на місцях здійснюють виборні представницькі органи. Однак головні особи місцевого самоврядування одночасно обираються населенням і затверджуються центральною владою як її представники на місцях з правом контролю над діяльністю ради.

4. Радянська.

Застосовувалася в СРСР та країнах, що орієнтувалися на його шлях розвитку. Тепер залишилася зі змінами на Кубі, Північній Кореї, В'єтнамі, Китаї. Для неї характерно:

- заперечення принципу поділу влади;
- формальна повнота влади ради на своїй території;
- ієрархічна підпорядкованість всіх елементів системи;
- патерналізм;
- приналежність реальної влади партійним організаціям (незалежно від назви).

Вибір тієї чи іншої моделі як правило не є результатом суто раціонального підходу, а скоріше обумовлений історично, має в своїй основі традиції, притаманні певному народові. Головне - гарантувати місцевим мешканцям реальну можливість самостійно вирішувати проблеми місцевого значення.

II. КОНЦЕПЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Термін «місцеве самоврядування» виник у XIX ст., проте історія цієї інституції значно довша. Її витoki – в античності, а становлення як інституції насамперед пов'язано з боротьбою населення середньовічних міст Європи за право на свою незалежність та зі становленням абсолютистської держави. Вони діяли як тимчасові союзники проти спільного противника - всевладдя крупних феодалів й, перемігши їх, встановили порядок взаємин місцевої та центральної влади, що в головних рисах зберігається й досі. Таким чином, місцеве самоврядування - одна з підвалин європейської цивілізації.

Починаючи з кінця XVIII ст. спостерігалось кілька спроб пояснити природу його походження, виходячи, насамперед, з розуміння первинного суб'єкта місцевого самоврядування - громади та характеру влади що вона реалізує. Принциповим є запитання: чи здійснює територіальний колектив і його органи окрему, відмінну від державної влади функцію контролю, чи, навпаки, вони вмонтовані в державний механізм і виконують функції органів держави. В залежності від відповіді виділяють:

1. Концепція вільної громади, в т.ч. «хазяйська». Її прихильники визнають місцеве самоврядування автономною формою публічної влади, джерело якої - природне право територіальної громади. Вона виникає раніше, ніж держава, отже первинна по відношенню до неї, тому місцеве самоврядування повинно гарантуватися державою. В даному разі право на нього визнається лише за населеними пунктами, а на інших рівнях можливо добровільне об'єднання громад. Поширюється така влада виключно на проблеми місцевого значення, залишаючи решту державі. Діє принцип «дозволено все, що не заборонено законом».

2. Державницька концепція. Згідно до неї місцеве самоврядування вважається лише однією з форм територіального управління, способом здійснення децентралізації влади на місцевому рівні, джерело якої - державна влада, а останньої - народ. Місцеве

самоврядування в такому разі володіє певною автономією від центральної влади, але по суті є засобом здійснення її функцій, воно можливе не лише на рівні територіальних громад, але й цілих регіонів. Таке розуміння відображено в Європейській хартії місцевого самоврядування. Діє принцип «дозволено лише те, що передбачено законом».

3. Концепція муніципального дуалізму. Це спроба поєднати два попередні підходи. Прибічники цієї теорії вважають, що місцеве самоврядування одночасно як представляє інтереси громади, так і виконує певні функції, покладені на нього державою. Відповідно й повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на «власні» та «делеговані». При вирішенні перших органи місцевого самоврядування можуть діяти незалежно, дотримуючись при цьому законодавства. А у випадку з другими вони підконтрольні відповідним державним органам.

Всі зазначені концепції більшою, або меншою мірою вплинули на сучасне українське законодавство. Але наведений перелік не є вичерпним. Існували також концепції «політична», «держави загального добробуту», «позаполітичного місцевого самоврядування», «муніципального соціалізму» тощо.

III. 3 ІСТОРІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Елементи місцевого самоврядування в Україні простежуються з періоду Київської Русі. Найвідомішим його проявом стали віча. Незважаючи на концентрацію адміністративної та судової влади в руках князя, вони залишалися впливовим чинником політики. В залежності від свого характеру (регіональні чи місцеві) віча на основі звичаєвого права могли вирішувати як загальнодержавні, так і суто місцеві проблеми. Щодо перших, то вони запрошували того чи іншого князя чи, навпаки, його усували, розглядали питання війни і миру, брали участь у формуванні органів влади. В другому випадку, зокрема, встановлювали правила господарювання, розмір місцевих податків тощо. Мешканці кількох найближчих хуторів чи сіл були об'єднані у спільну територіальну громаду. Економічну основу місцевого самоврядування становила корпоративна власність, в тому числі на землю. Такі місцеві громади виступали як окремий суб'єкт стосовно інших, а також у взаєминах із феодалами та державою.

Монголо-татарська навала підірвала економічні основи українських земель, але не змінила характеру суспільно-правових відносин, що склалися у попередній період. Так само принципово не вплинуло на них входження більшості української земель (крім Галичини) до складу Великого князівства Литовського (дев'ять десятих його території становили українські та білоруські землі, а державною мовою була старобілоруська чи староукраїнська). Литовські князі діяли за принципом: «Ми старини не рушимо, а новини не вводимо». Втім суспільний розвиток на тому не міг зупинитися. У Великому князівстві Литовському знайшли своє продовження тенденції, що зародилися ще в попередній період, поступово з'являлися й нові – вже на засадах литовського та польського права.

Міста могли бути великокнязівськими чи приватними, в тому числі церковними. Власне, місцеве самоврядування як таке існувало насамперед у перших. Тут війтів та деяких інших посадовців обирали на міських вічах, що мали назву «копа» чи «купа». Звідси термін – копне право. Узаконили такий порядок Литовські статuti 1529, 1566 та 1588 рр. (останній, щоправда, до України мав опосередкований характер, бо з'явився після приєднання 1569 р. українських земель до Польської Корони). Поруч з обраними посадовцями та органами в великокнязівських містах існувала також старостинська адміністрація, що призначалася виключно центральною владою. Управління приватними та церковними містами здійснювалося власниками за допомогою замкової адміністрації на чолі з призначеним урядником. І насамперед від ласки власника залежав обсяг можливої автономії громади.

Зрозуміло, що за таких обставин міста прагнули звільнитися з-під опіки феодалів.

Вирішальним для становлення місцевого самоврядування у сучасному для нас розумінні цього терміну стало запровадження магдебурзького права. Ця назва походить від однойменного німецького міста, що домоглося певної автономії у XIII ст. Також можна зустріти більш узагальнені – німецьке чи саксонське. В будь-якому разі, сенс залишався той самий – стосовно міста скасовувалося звичаєве право, воно виводилося з-під влади місцевих феодалів, натомість міська громада отримувала від держави право запроваджувати модель управління з власним виборним виконавчим та судовим органом.

Регулювалися також питання цехового ремесла, власності, оподаткування, торгівлі, опіки – їх місто вирішувало самостійно, на власний розсуд. В результаті місто утверджувалося як самоврядна одиниця.

За магдебурзьким правом виборним органом влади міста був магістрат. Він складався з двох частин: ради (управлінський орган), до якої входило три – шість радців на чолі з бургомістром, що періодично змінювався з числа радців, та лави (міський суд), до якої належало від трьох до дванадцяти лавників на чолі з війтом. У містах з повним Магдебурзьким правом останнього обирали самі городяни з наступним затвердженням королем однієї з чотирьох запропонованих кандидатур, а з неповним (ратушні міста) – це право належало главі державі.

Голосувати, як правило, могли всіх жителі міста, які мали певну власність (в середньому приблизно – 20% від загальної чисельності). Магістрат сам формував місцевий бюджет – визначав розміри місцевих податків і мита, розпоряджався бюджетом (для державних потреб відраховувалась лише фіксована частина доходів міста), займався регламентацією ремесла і торгівлі, відповідав за порядок.

Право на самоврядування українським містам надавали литовські князі, королі Речі Посполитої, або ж, якщо йшлося про приватне місто, магнати – князі. Згодом гетьман Війська Запорозького Богдан Хмельницький, його наступники, російські царі підтверджували магдебурзьке право своїми універсалами та указами.

Магдебурзьке право надавалося чи підтверджувалося містам у вигляді привілеїв, грамот, що відігравали роль статутів. 1339 р. галицький князь Болеслав-Юрій дарував Магдебурське право м. Сянок. 1356 р. його отримав Львів, а з 1374 р. – Кам'янець-Подільський. Надалі магдебурзьке право поширювалося на Правобережній Україні: Луцьк (1432 р.), Снятин (1442 р.), Житомир (1444 р.), Київ (1494 р.), Дубно (1498 р.), Ковель (1518 р.), Берестечко (1547 р.), Брацлав (1564 р.), Корсунь (1584 р.) тощо. Повне Магдебурзьке право отримували лише окремі міста. Переважній більшості громад дарувався його спрощений варіант – це так звані ратушні міста.



Пам'ятник магдебурзькому праву в Києві

Існує усталена теза – кордон Європи проходив на околиці останнього східного міста, яке отримало магдебурзьке право. Після входження 1618 р. Чернігово-Сіверщини до складу Польської Корони воно поширюється і на цих теренах. Таким чином наші землі, разом із Полтавщиною, й стали якраз тим самим східним кордоном магдебурзького права. Першими на Чернігівщині його отримали

Стародуб та Новгород-Сіверський (1620 р.), Чернігів (1623 р.), Ніжин (1625 р.), Борзна (1632 р.) Кролевець (1644 р.).

Свого роду піклування над містами Чернігово-Сіверщини вручалось в руки королевича Владислава. Війтами призначалися місцеві капітани, які призначалися центральною влади, що явно порушувало засади самоврядності. Але в процесі протистояння міської громади і війтів на середину XVII ст. частина міст Лівобережжя таки здобуває повне магдебурзьке право.

Незважаючи на первісні обмеження магдебурзьке право досить швидко все-таки воно дозволило забезпечити швидкий економічний і культурний розвиток міст. Не менш важливе значення мало вкорінення у свідомості багатьох поколінь городян європейських правових традицій, які в свою чергу стимулювали різні прояви самоорганізації населення, формували почуття солідарності мешканців громади, навчали ефективно відстоювати свої інтереси в рамках чинного законодавства.

Українська козацька держава, що постала в середині XVII ст., в правовому відношенні була генетично пов'язана з Річчю Посполитою. Більше того, вона усунула всі попередні обмеження стосовно міського самоврядування. Найпослідовнішими прихильниками самоврядних прагнень міст виявилися саме українські гетьмани. Вони затверджували лише обраного міщанами війта. Козацьким полковникам і сотникам наказували шанувати міських урядників як представників гетьманської влади. Не вагалися гетьмани й за необхідності підтвердження магдебурзького права,

навіть якщо козацтво було іншої думки через конфлікт інтересів із міщанством.

Спроба розвинути принципи сучасного місцевого самоврядування зроблена в Конституції П. Орлика (1710 р.). Однак подальше його існування в межах Російської держави ставало чим далі все більш непевним – побудована на засадах самодержавства, вона не сприймала ініціативи знизу та самоорганізації населення.

На початку XVIII ст. посилюється адміністративний контроль над діяльністю місцевого самоврядування з боку російських комендантів. Позбавлення посади гетьмана 1764 р. призвело менш ніж за двадцять років до ліквідації самої Гетьманщини з усіма її інституціями, включно з полково-сотенним устроєм та місцевим самоврядуванням.

В цілому наприкінці XVIII – на початку XX ст. територіальне управління на українських землях розвивається в рамках імперського законодавства – російського та австрійського (згодом – австро-угорського).

Так, 1785 р. Єкатериною II одночасно видаються жалованні грамоти дворянству та містам («Грамота на права і вигоди містам Російської імперії»). Вони передбачали становий принцип самоврядування – окремо для дворян, міщан та селян. Магістрати втратили свою владу, яка розподіляється між низкою інституцій. Міське населення розділяється на шість станів в залежності від походження чи розміру капіталу. Формально їх представники мали керувати господарством через загальну та шестигласну думи. Але фактично все міським управлінням керувала державна влада: робота міських дум жорстко регламентувалась законодавством і перебувала під наглядом губернатора, який затверджував усі її постанови. Його вказівки були обов'язковими для виконання міською владою. Для українських міст, що на відміну від російських існували на засадах самоврядності, це було кроком назад.

Офіційно магдебурзьке право на Наддніпрянській Україні припинило свою чинність 1831 р., а в Києві – в 1835 р.

В Австрії магдебурзьке право своїм декретом скасував імператор Йосиф II у 1786 р. Іншим імперським рішенням створювалися міські відділи та міські магістрати. Зрештою, в обох імперіях реальна практика призвела до того, що міські органи влади виконували роль однієї з ланок централізованого державного апарату.

Наступний етап розвитку місцевого самоврядування пов'язаний з революцією 1848 р. в низці європейських країн, у тому числі в

Австрії, та її наслідками. 1861 р. австрійським законом про громади встановлювалися загальні засади місцевого самоврядування в імперії, великим містам дозволялося вимагати надання власного Статуту з управління містом. Австро-Угорщина визнавала право на місцеве самоврядування і малих міст та сіл. 1866 р. Галицький сейм прийняв закон про громади для Галичини. У наступні роки з'явилася ще низка інших нормативних актів. В результаті держава повернула містам широкі права на самоврядування. Зрештою це стало доброю основою для виховання почуття громадянського обов'язку та відповідальності серед місцевого населення.

Між тим надалі реалізуючи становий підхід до самоврядування в Російській імперії 1838 р. його вводять й для державних та вільних селян. Після звільнення з кріпацтва до них долучаються колишні приватні селяни. З огляду на соціальну структуру села в даному разі також йдеться і про територіальне самоуправління. Сільський схід мав право вирішувати найважливіші питання, а для поточних справ обирався сільський голова.

Та найважливішими щодо подальшої долі місцевого самоврядування стали земська реформа 1864 р. та міська 1870 р. (з наступними змінами) часів Александра II. На регіональному рівні (щоправда не скрізь і не відразу) створювалися губернські та повітові земські збори. Обиралися вони на основі куріальної системи (від повітових купців і промисловців, міських купців та власників нерухомості в містах, селян). Такі непрямі вибори створювали штучні переваги для заможних верств. Земські збори для вирішення поточних справ вибирали управу, а загальний контроль за діяльністю земств здійснював губернатор.

Схожа куріальна система виборів, а також управління й контролю створювалася й для міських дум. Наскільки представницькими виявлялися обрані таким чином земства та думи засвідчує промовистий факт. У 1912 р. з майже десяти мільйонів мешканців міст із населенням понад двадцять тисяч осіб мали



Чернігівська міська дума

виборче право лише біля ста тисяч громадян, тобто 1%, а в такому місті як Одеса – 0,5%. Але все ж таки нові органи після довгої перерви стали хоч якимось недержавним легальним представництвом громадськості на місцях та проявом самодіяльності населення.

Всі опозиційні сили, починаючи від октябристів до соціал-демократів, виступали за створення повноцінної системи місцевого самоврядування в Російській імперії як запорука модернізації країни. Відчайдушну спробу її реформи зробив Тимчасовий уряд після Лютневої революції. Нова влада хотіла спертися на обрані на засадах загального, прямого, рівного та таємного голосування думи і земства, які мали б перебрати всю повноту влади на місцях як справжні народні представництва. Проведена виборча кампанія дозволила таки їх сформувати. А от владу в умовах революції демократичні органи втримати не змогли. Їх заступили ради, що тоді представляли лише частину населення. До того ж вони фактично прикривали політичний фасад відвертої диктатури однієї партії.

Ключовою вважала роль місцевого самоврядування Українська Центральна рада. Проголосивши своїм III Універсалом у листопаді 1917 р. створення Української Народної Республіки, вона водночас закликала «вжити всіх заходів до закріплення і поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами вищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв'язку і співробітництва його з органами революційної демократії, що має бути найкращою основою вільного демократичного життя». Конституція УНР, прийнята 29 квітня 1918 р., застерігала принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування. Не відмовлялися від цих засад й керівники Української Держави часів гетьмана Павла Скоропадського. Але їхня спроба відновити куріальну систему та, в деяких випадках, дореволюційні цензові установи виявилася явно не до часу. Директорія УНР після певних хитань у бік радянської системи влади, таки підтвердила пріоритет місцевого самоврядування. На відміну від неї, Західноукраїнська Народна Республіка не дискутувала, а швидко створила доволі ефективну систему місцевої влади, яка спиралася на національні (в повітах), громадські та міські ради як органи місцевого самоврядування.

Зрештою, за допомогою сили в нашій країні було встановлено інший політичний режим, а саме – диктатуру пролетаріату, яка здійснювалася через систему рад. Він ліквідував самоврядні думи та земства, підпорядкувавши радам їх виконавчі структури. Таким чином, традиція міського самоврядування на більшості українських земель вдруге виявилася перерваною, а місцева влада – одержавлена.

Дещо інша доля органів міського самоврядування на західноукраїнських землях. Польща, Чехословаччина вирішили зберегти систему місцевого самоврядування, але за свого контролю. Тож у західноукраїнських регіонах місцеве самоврядування розвивалося до початку Другої світової війни.

Відновлення місцевого самоврядування 7 грудня 1990 р. законом Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» започаткувало довготривалий, але необхідний період становлення на основі властивих місцевому самоврядуванню принципів.

Вже перша спроба децентралізації влади дуже швидко обернулася прийняттям законів України «Про Представника Президента України» (1992 р.) і «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Як з'ясувалося, система рад, успадкована від попередньої доби, без властивого їй жорсткого централізму за партійною лінією, працювати не могла. До того ж, на той час Україна об'єктивно опинилася в ситуації, коли подальші дезінтеграційні процеси створювали загрозу її розвалу. В результаті виконавча влада сконцентрувалася в руках представників Президента, а ради, крім сільських, селищних та міських, позбулися своїх виконкомів. Втім ненадовго.

Подальша політична боротьба призвела до чергових змін й до ліквідації 1994 р. за Законом України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» самих місцевих державних адміністрацій та обрання населенням голів рад на всіх рівнях, відтворення виконкомів.

Таким чином політичні сили, що пропонували ці зміни, намагалися відновити вертикаль рад та послабити владу Президента. Однак й цей варіант виявився нестійким. Він не вирішував жодної з проблем, що стояли перед державою, був занадто тісно пов'язаний з засадами управління радянського періоду й не відповідав баченню нового керівництва держави. В результаті жорстких дискусій позиція останнього перемогла. За

Конституційним договором 1995 р. місцеві державні адміністрації, а разом з ними й виконавча вертикаль влади, у дещо зміненому вигляді відновлюються, а виконками вдруге ліквідовуються.

Щоправда, главою адміністрації одночасно ставав обраний населенням голова ради. Таке поєднання у більшості областей тривало до виборів 1998 р. Конституція України 1996 р. нарешті закріпила запровадження місцевого самоврядування, але так і не привівши проголошені норми до повної відповідності з Європейською хартією місцевого самоврядування. Так, Хартія під місцевим самоврядуванням розуміє право і реальну здатність органів місцевого самоврядування в рамках законодавства регламентувати значну частину справ і управляти нею, тоді як Конституція – лише право. Цю прогалину закryw Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ухвалений 1997 р. З деякими змінами він продовжує діяти й тепер, переживши вже три виборчі кампанії.

Значна кількість питань стосовно місцевого самоврядування знайшла свій розвиток у наступних нормативних актах. Зокрема, вкрай важливим є Бюджетний кодекс, який нарешті розмежував державний та місцевий бюджети. Посиленню організаційної автономності місцевого самоврядування сприяли закони «Про місцеві державні адміністрації», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення». Втім одночасно розгорталися й інші процеси, пов'язані з централізацією влади.

IV. ПОПЕРЕДНІ ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

В Україні здійснювалося кілька спроб оптимізації адміністративно-територіального устрою та реформування місцевого самоврядування.

У 1997 р. прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування», ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування та утворено державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи.

У 1998 р. затверджено Концепцію адміністративної реформи в Україні та Заходи щодо її впровадження, що передбачала визначення напрямів, механізмів та термінів формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Водночас так і не було вирішено, чи зберігатиметься діюча триланкова система (громада – район – область), чи

запроваджуватиметься дво- або чотирьох ланкова. Невизначеність щодо кількості рівнів адміністративно-територіального устрою, принципів повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування, розведення понять адміністративно-територіальної одиниці та населеного пункту звели нанівець спроби реалізації положень цієї Концепції.

У 2000 р. було утворено Комісію з питань адміністративно-територіального устрою як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. Вона мала розробити рекомендації щодо упорядкування системи рад у населених пунктах, вивчити можливості укрупнення сільських територіальних громад та залучення до цього іноземного досвіду.

У 2001 – 2002 рр. розроблялись чергові заходи щодо організації проведення в Україні адміністративної реформи. Зокрема, схвалено Концепцію щодо внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування...», «Про місцеві державні адміністрації», затверджено Концепцію програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування; започатковано експерименти розвитку місцевого самоврядування у м. Ірпінь, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське (Київська область).

У 2000 р. в рамках адміністративної реформи Чернігівська обдержадміністрація запропонувала провести з 1 січня 2001 р. в області експеримент з оптимізації структури органів виконавчої влади (М.Бутко, М.Верес). Він передбачав упорядкування владних структур як місцевих органів державної влади, так і територіальних органів центральних органів влади, насамперед ліквідацію так званих «дублерів» (владних структур, що здійснюють однакові повноваження), визначення чіткого переліку повноважень органів місцевої влади, стимулювання їх самостійності та відповідальності, а також оптимізацію чисельності та видатків на утримання територіальних підрозділів центральних органів влади та органів місцевого самоврядування області. Хоча проект стосувався насамперед органів державної влади, але через виконкомі міст обласного значення області, він мав поширитися також на зазначені органи місцевого самоврядування. В разі успіху основні важелі владних повноважень сконцентрували б у себе місцеві органи державної влади, а у випадку Чернігова, Ніжина та Прилук – органи місцевого самоврядування. Сильною стороною була спроба комплексного розв'язання питання організаційної структури, функцій, кадрового та фінансового

забезпечення, взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування. При цьому, на жаль, під час експерименту органи місцевого самоврядування розглядалися з точки зору органів державної виконавчої влади, а не як самодостатній чинник. Йшлося, навіть, про скорочення штатів виконавчих апаратів обласної та районних рад. Але, незважаючи на зазначені вади, його метою була децентралізація та деконцентрація владних повноважень, що робить тепер цей досвід цінним для нас. Пропозиція була підтримана урядом (витяг з протоколу засідання Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2000 р. № 31). Втім підготовлений проект Указу Президента України так і не був ухвалений. Головна причина невдачі – явне чи/та приховане несприйняття ідеї центральними органами державної влади.

У 2005 р. була здійснена чергова спроба запровадження реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної (Р.Безсмертний). Передбачалося привести українське законодавство у відповідність до Європейської Хартії про місцеве самоврядування. Проект ґрунтувався на принципі повсюдності місцевого самоврядування. Пропонувалося створити трьохрівневу систему територіального управління: громада–район–регіон, визначалась мінімальна чисельність їхніх мешкаєців. Міста-райони не повинні були входити до складу району, в межах якого знаходяться, а міста-регіони – районів та регіонів. Реформа мала йти від громади. На міському та районному рівні державні адміністарції пропонувалося ліквідувати. Передбачалось збільшити питому вагу місцевих бюджетів, раціоналізувати бюджетне планування (для заохочення збільшення надходжень до місцевих бюджетів та оптимального використання коштів), переглянути механізми формування представницьких та виконавчих структур органів місцевого самоврядування, їхню структуру, розробити чіткі критерії оптимізації районного поділу України з урахуванням географічних, історичних та інших чинників, переглянути розподіл повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Тоді було підготовлено проекти Законів «Про адміністративно-територіальний устрій України», «Про місцеве самоврядування громади, району, області», зміни до Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Відповідно до них було змодельовано адміністративно-територіальні одиниці, розроблені рекомендації щодо моделювання територіальних громад та районів в областях України. Крім цього, здійснені спроби розмежувати повноваження між органами

виконавчої влади та місцевого самоврядування. Але далі справа не пішла. Спроба реформи провалилася через брак політичної волі керівництва держави, відсутність консенсусу щодо неї серед провідних політичних сил, нерозуміння населенням мети та завдань реформи, можливих вигод для себе, що наклалося на нездатність ініціаторів популярно пояснити свої пропозиції, відсутність зацікавленості зі сторони органів місцевого самоврядування, а головне – нестача ресурсів.

У 2006 р. утворено Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування, схвалено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р. У 2007 р. створено Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, що мало надалі розробляти проекти реформування адміністративно-територіального устрою та його законодавчої бази. У 2008 р. розроблено проекти Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України та Концепції реформи місцевого самоврядування. Згодом їх об'єднали у Концепцію реформи місцевого самоврядування. Далі здійснювалася підготовка пропозицій щодо формування нових громад на базі існуючих сільських, селищних, міських рад.

Модель територіальної організації влади пропонувалося запровадити на базі трирівневої системи адміністративно-територіального устрою: громада – район – регіон, міста зі спеціальним статусом (Київ та Севастополь). У 2009 р. розроблено базові версії законопроектів: «Про адміністративно-територіальний устрій України», «Про місто зі спеціальним статусом Севастополь», «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція), «Про внесення змін до Конституції України щодо утворення виконавчих органів районних та обласних рад і зміни функцій місцевих державних адміністрацій». Також розроблялися проекти законів щодо врегулювання питань встановлення та зміни меж територіальних одиниць, назв населених пунктів та віднесення їх до певних категорій.

У 2011–2012 рр. розроблено новий проект Концепції щодо реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні (М.Ставнійчук). Її засади:

- децентралізація владних повноважень;
- консолідація ресурсного забезпечення;

- стратегічне планування розвитку територіальних громад.

Передбачалась можливість запровадження поступового та поетапного запровадження реформ, масового роз'яснення її заходів.

На першому етапі пропонувалося таке:

- запровадження механізмів демократії участі на місцях;
- систематизація та впорядкування системи надання публічних послуг населенню органами місцевого самоврядування;
- врегулювання питання міжбюджетних відносин та розмежування повноважень державної регіональної влади і органів місцевого самоврядування;
- законодавче забезпечення права територіальних громад на добровільне об'єднання та запровадження активної муніципальної співпраці.

На другому етапі пропонувалося:

- запровадження повсюдності місцевого самоврядування (розмежування землі державної та комунальної форми власності);
- повернення повноцінного самоврядування на рівні районів та областей (утворення виконкомів обласних та районних рад);
- реорганізація місцевих держадміністрацій в органи з контрольно-наглядовими функціями (з наданням права зупиняти рішення органів місцевого самоврядування з одночасним звернення до суду);
- формування нового адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання територіальних громад.

Сильною стороною Концепції була її очевидна спрямованість на передачу влади та повноваження органам місцевого самоврядування. Водночас вона виявилася не на часі через неготовність керівництва держави піти на, по-суті, революційні кроки в перебудові владних відносин в Україні, брак політичної волі щодо докорінного здійснення перерозподілу ресурсів на користь місцевих органів влади та їх загальна нестача. Проект Концепції містив багато правильних тверджень, але замало конкретики. Зрештою, незважаючи на доволі широке обговорення, він так і не був затверджений Указом Президента України.

Крім урядових були також пропозиції від громадських структур та експертного середовища. У 2005 р. свій проект запропонували фахівці Інституту трансформації суспільства (О. Соскін). На їхню

думку, мета реформи має полягати в демонополізації, децентралізації системи державного управління шляхом розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Її перебіг мав включати такі ключові положення:

- двоступенева система адміністративного управління;
- громада – основна ланка місцевого самоврядування;
- ліквідація делегованих повноважень органів місцевого самоврядування;
- ліквідація районних рад та районних державних адміністрацій;
- створення замість областей паланок-департаментів (орієнтовна назва);
- ліквідація системи держказначейств та силових структур на рівні громад.

Згідно з проектом Інституту в Україні мала бути запроваджена цілісна вертикально-горизонтальна структура місцевого самоврядування і складатися з двох елементів (рівнів): 1) міські та сільські громади; 2) паланки (департаменти). Дворівнева система самоврядування доповнювалася особливою формою – містом-агломерацією.

В цій системі громада мала стати базовим рівнем та основною ланкою місцевого самоврядування. Громаду могли б створювати міста, селища та села, незалежно від чисельності населення. Головне – здатність забезпечувати належні умови соціально-економічного та культурного розвитку населення громади. Громада обирала б прямим голосуванням міського (сільського) голову і Раду громади. Остання обирає свого спікера та затверджує виконком громади (міської, сільської), який автоматично очолює голова. До сфери діяльності громади повинні належати всі громадські справи місцевого значення. А для підвищення ефективності їх вирішення, на думку розробників, доцільним буде об'єднання сільських громад на зразок волостей (або за прикладом сучасних польських гмін).

Замість 25 областей та 490 районів мали бути створені 99 паланок (або департаментів, округів). У межах кожної паланки утворювалася державна урядова адміністрація і місцевий самоврядний виборний орган – Рада паланки, що обиратиме свого спікера, формуватиме виконком та призначатиме керівника виконкому з числа депутатів. «Головне завдання самоврядних органів паланок – формування стратегії розвитку території, реалізація загальних програм (стосовно будівництва і підтримання шляхів, інфраструктури, забезпечення

екологічного балансу тощо). Утримання військових частин, підрозділів СБУ та МВС, прокуратури, судів здійснюється за рахунок коштів урядових державних адміністрацій. Органи силових структур створюються винятково на рівні паланок, а не громад».

Особливою формою територіального самоврядування мали стати міста-агломерації, які за статусом дорівнюють паланкам. Це великі міста-мегаполіси з прилеглими до них громадами. Для агломерації є характерним складний функціонально-територіальний устрій, високий рівень густоти населення, урбанізації та індустріалізації, розгалужена транспортна міська та міжміська мережі тощо. Територіальні утворення, що входять до міста-агломерації, обирають Раду агломерації. Пропонувалося сформувати близько 30 міст-агломерацій, серед них 25 – нинішні обласні центри. З метою належного фінансування нових самоврядних одиниць створювалася б й нова система оподаткування, згідно з якою 40 % зборів мають іти в бюджет громад, 20 % – в бюджет паланки, та 40 % – у державний бюджет.

Таким чином, ліквідовувалися старі бюрократичні утворення у формі адміністративних районів та областей та створювалася б система рівних та самодостатніх структур. Разом з цим зникав поділ на міста центрального, обласного та районного значення.

Ще одну модель адміністративно-територіального устрою України запропонувала Українська асоціація місцевих та регіональних влад. Згідно з нею, крім вже існуючих територіальних одиниць, запроваджувалася спеціальна територіальна одиниця – департамент. Підставою до цього стало існування доволі хаотичної системи міжрайонних округів, утворених різними міністерствами та відомствами. Розробники вважали, що запровадження департаментів дозволить упорядкувати систему міжрайонних органів, а за основу пропонувалося взяти 225 виборчих округів.

Цей підхід розглядався і як альтернатива щодо укрупнення районів. На рівні департаментів мали діяти органи виконавчої та судової влади, а органи самоврядування не створювалися.

Згідно з проектом у складі областей мали утворюватися райони, що складалися б із громад загальною чисельністю населення до 20 тис. осіб. Міські громади утворювалися б на базі одного чи кількох поселень, одне з яких і є містом. Міста (міські громади) мали б поділятися на три рівні: міста районного значення – з кількістю жителів до 15 тис. осіб; міста обласного значення – від 15 до 750 тис.

осіб; міста-регіони – понад 750 тис. осіб. Передбачалося, що така система дозволить уникнути укрупнення громад до 5 тис. осіб, районів до 70 тис. осіб, та зниження статусу міст, чисельністю населення менше ніж 70 тис. осіб. Отже, цей проект мало зачіпав існуючий адміністративно-територіальний поділ, який міг бути ще більше ускладнений появою додаткових адміністративно-територіальних одиниць, а поділ на міста районного значення, міста обласного значення, міста-регіони виглядає дещо механічним, таким, що не враховує місцеві особливості.

Суттєвих змін адміністративно-територіального устрою не передбачав і проект запропонований В. Коломийчуком. Автор вважав, що коригування кордонів територіальних одиниць має відбуватися таким чином, аби вони максимально використовували свій потенціал, який би став потужним фактором для розвитку територій. Серед пропозицій:

а) створення низки нових адміністративних районів, центрами яких стали б такі обласні центри, як Львів, Чернівці, Одеса, Донецьк, Луганськ;

б) створення адміністративних районів навколо Маріуполя, Нової Каховки, Дніпродзержинська, Макіївки, Горлівки, Стаханова, із центрами в цих містах;

в) створення нових адміністративних районів на основі міст республіканського підпорядкування (в Криму) – Ялти і Судака.

Певний резонанс викликали пропозиції з реформування адміністративно-територіального устрою С. Гриневецького. Замість 24 областей пропонувалося утворити вісім потужних адміністративно-територіальних утворень (АР Крим, Донецький, Карпатський, Київський, Подільський, Поліський, Придніпровський, Причорноморський та Слобожанський регіони). Це мало забезпечити чітку вертикаль виконавчої влади, консолідацію фінансових ресурсів, скорочення бюрократичного апарату, зміцнення внутрішніх регіональних зв'язків. Однак на думку опонентів, запропоновані заходи більше орієнтовані на реформування по принципу «згори – вниз», в той час як необхідність змін очевидна саме на нижньому рівні, що охоплює сукупність безпосередніх потреб громадян.

Низка пропозицій щодо подальшої розробки адміністративно-територіальної реформи була висловлена В. Нудельманом. Насамперед, він наголошує на чіткому формулюванні та необхідності підтримки мети реформи у суспільстві. На його думку, вона має

орієнтуватися виключно на інтереси кожного громадянина, забезпечувати «умови для надання населенню всього комплексу якісних і недорогих адміністративних і соціальних послуг». За В.Нудельманом стратегічна ідея реформи адміністративно-територіального устрою має включати такі складові:

- послідовна передача частини функцій з надання відповідних (унікальних, епізодичних, періодичних) послуг населенню з кожного вищого рівня адміністративно-територіального устрою на нижчий;
- згущення центрів із надання зазначених послуг та укрупнення адміністративно-територіальних утворень;
- пріоритетність критерію доступності громадян до об'єктів з надання послуг.

Автор акцентував увагу на формуванні реального суб'єкта місцевого самоврядування – тобто громади, що матиме реальні фінансові можливості для виконання делегованих державою функцій та надання населенню суспільних послуг на належному рівні. У зв'язку з цим, на його думку, існує доцільність укрупнення мережі базових територіальних одиниць (громад).

Недостатнім соціально-економічним потенціалом обґрунтовується й укрупнення другої ланки адміністративно-територіального устрою. В результаті має бути створена мережа адміністративних центрів, до якої, крім існуючих сьогодні обласних центрів, увійдуть інші міста зі значною чисельністю населення (обласного значення, районні центри). Такий підхід дозволить удосконалити систему надання послуг населенню та підвищить їх доступність для громадян.

Детальну розробку адміністративно-територіальної реформи містить проект Ю.Ганущака. Він спирається на ідею перерозподілу влади та ресурсів на користь органів місцевого самоврядування, передбачав внесення суттєвих змін до чинних Бюджетного та Податкового кодексів. Це має стати обов'язковим елементом децентралізації влади.

Проект реформи включає три рівні територіального поділу – регіон, район, громаду. Статус регіону залишають за собою області.

Органи виконавчої влади пропонується залишити тільки на районному та обласному рівнях територіального поділу. Органи обласної влади здійснюють контрольні функції, планування та реалізацію регіональних програм. Райони залишаються проміжною ланкою управління. Їхню кількість передбачається суттєво скоротити.

Районна влада контролюватиме законність актів, що прийматимуть на базовому рівні – у громадах. Також вона опікуватиметься й системою охорони здоров'я (передбачається сформувати медичні округи).

Формування територіальних громад пропонується здійснювати в містах та шляхом об'єднання кількох поселень з урахуванням часової доступності найбільш важливих соціальних послуг. Центрами громад стають міста, містечка або села, в яких розміщені виробничі потужності, наявна певна інфраструктура. Відстань від поселення до центру не повинна перевищувати 15 км. Громаду очолює голова, який є посадовою особою базового рівня місцевого самоврядування та має широке коло повноважень. У зв'язку з цим бажано встановити певний ценз щодо осілості, освітнього рівня та досвіду кандидатів на цю посаду.

З метою налагодження ефективного управління на рівні окремих населених пунктів доцільно запровадити інститут старости, а при виконавчому органі ради громади утворити дорадчий орган – раду старост. Старости не є державними службовцями. Вони – незалежні представники влади, працюють за контрактом та мають відповідний набір функцій.

Разом з тим деякі твердження стосовно підходів до визначення чисельності майбутніх адміністративно-територіальних одиниць потребують критичного осмислення.

Також, на думку багатьох експертів, на сучасному етапі слід реформувати спочатку окремі елементи територіального устрою, зокрема, усунути найбільш очевидні і яскраві диспропорції, що суперечать інтересам повноцінного розвитку територій.

V. ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Діюча адміністративно-територіальна система України – спадщина радянської доби. Заснована на початку 1930-х рр., вона, насамперед, була покликана забезпечити тотальний політичний контроль над населенням країни. Міркування економічних інтересів мали вторинний характер. Показово, що першим проявом нової тоді адміністративно-територіальної системи стало організаційне забезпечення найбільшої трагедії українського народу – Голодомору 1932–1933 р.

Отже, існує явний дисонанс між сучасним політичним та соціально-економічним устроєм України та системою її адміністративно-територіального поділу, що досі застосовується. Це фундаментальна проблема, без розв'язання якої складно говорити про довгострокові перспективи розвитку нашої держави.

Інша ключова невідповідність – централістський розподіл фінансів у консолідованому бюджеті між сумою місцевих та державним: в цілому, чинний Закон України 16 січня 2014 № 719-VII «Про державний бюджет на 2014 рік» передбачає пропорцію 20% до 80% на користь державного бюджету, тоді як ще десять років тому таке співвідношення становило 40% до 60%, а в сусідній Польщі тепер – 60% на 40% – на користь місцевих бюджетів.

З врахуванням відомих проблем місцевого самоврядування України спробуємо сформулювати їх із проекцією на Чернігівську область:

- невідповідність проголошених законодавством України повноважень місцевого самоврядування їхньому реальному обсягу (фактично, шляхом ухвалення нових нормативно-правових актів останніми роками спотерігалось їхнє скорочення; в результаті виконками громад, за оцінкою міських голів, перетворювалися на господарські відділи місцевих адміністрацій);

- значно менша стабільність місцевих державних адміністрацій порівняно з органами місцевого самоврядування за умов домінування перших над другими об'єктивно створює підґрунтя для потенційних конфліктів; цьому ж сприяє складна, чотирьох рівнева система підпорядкування – в межах делегованих органам місцевого самоврядування повноважень, а фактично – і власних також;

- територіальна організація органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій не співпадає з організацією мережі територіальних органів центральних органів виконавчої влади (міжрайонні управління, утворені так, як зручно, переважно, відповідним інституціям);

- існує значний дисонанс між щільністю населення в різних регіонах: так Чернігівська (1 млн. 72,5 тис. чол.) та Дніпропетровська області (3 млн. 355,5 тис. чол.) майже однакові за площею (біля 32 тис. кв. км), але на Дніпропетровщині чисельність населення в 3,1 більше; між тим мережа органів саморядування – співмірна; це суттєво впливає під час формульного розподілу бюджетних коштів, створюючи проблеми саме для Чернігівщини;

- процеси урбанізації прискорюють депопуляцію сільського населення, що супроводжується масовим безробіттям у сільській місцевості та посиленням демографічної кризи; в Чернігівській області кожного року «зникає» майже район – біля 11 тис. населення скорочується; в результаті зменшується чисельність населених пунктів, в свою чергу постає питання стосовно доцільності існування територіальних громад чисельністю 100 осіб чи трохи більше;

- існуючі підходи щодо формування доходної частини бюджету органів місцевого самоврядування, заздалегідь роблять їх дотаційними: в Чернігівській області – 594 місцевих бюджети, в тому числі 569 – територіальних громад; із загального числа дотаційних нараховується 527, донорів – 65 (останні – виключно бюджети територіальних громад), два (Деснянський та Новозаводський у м. Чернігові не враховуються);

- існуючий формульний розподіл не сприяє збільшення надходжень до місцевих бюджетів, адже вже наступного року призводить до пропорційного збільшення вилучень для донорів (чи зменшення дотаційності для отримувачів); на загальний стан фінансування територіальної громади це майже не впливає, що в свою чергу стимулює утриманські настрої;

- несвоєчасність виконання Державною казначейською службою України своїх обов'язків щодо обслуговування місцевих бюджетів (затримки оплати бюджетних зобов'язань) призводить до того, що фактично зазначена вище пропорція ще збільшується на користь державного бюджету, а з бюджетів органів місцевого самоврядування вилучають нові суми коштів;

- вади кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування впливають на можливості розвитку територій, створює додаткові ризики для вчинення корупційних правопорушень (кожні нові вибори на Чернігівщині засвідчують – біля третини голів територіальних громад не мають повної вищої освіти, ще гірше справи серед секретарів сільських рад та бухгалтерів, але інших кадрів нема); не в останню чергу така ситуація пов'язана з подрібненістю територіальних громад, що звужує можливості вибору;

- надмірна подрібненість територіальних громад Чернігівщини в більшості випадків призводить до нераціональних витрат бюджетних коштів, а головне – унеможлиблює саму постановку питання для більшості про їхню навіть гіпотетичну самодостатність;

- розривність території адміністративно-територіальних одиниць, що унеможлиблює його повсюдність; в області також існує включення однієї територіальної громади до іншої – в Ічнянському районі селище Дружба відносить до Ічнянської міської ради (таким чином, в області 29 селищ, але 28 селищних рад; існує на теренах області й анклав – місто Славутич Київської області;

- бракує точно визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини меж таких одиниць без врахування місцевих природних та інших факторів, перспектив розвитку територій;

- недосконалість процедур та критеріїв для формування адміністративно-територіальних одиниць, віднесення поселень до категорії сіл, селищ, міст призвела до дивних результатів (діє Положення Ради УРСР від 1981 р. «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою», яке багато в чому суперечить чинному Основному Закону України. «Система адміністративно-територіального устрою базується на поселенській мережі...»; категорії поселень визначаються на основі кількості населення, рівня урбанізації, характеру економічної діяльності тощо; немає єдиних стандартів для визначення «базової одиниці адміністративно-територіального устрою – громади»); наприклад, в області є місто Батурин – 2,7 тис. мешканців та село Кобижча Бобровицького району – 3,6 тис. мешканців;

- значний розмір території області посилює нерівномірну доступність та віддаленість до адміністративного центру адміністративно-територіальної одиниці (так територія найбільшого району в області Козелецького, становить 2660, 17 кв. км., а найменшого Срібнянського – 579,27 кв. км).

VI. КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Мета Концепції – визначення напрямів, механізмів та строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, спроможної максимально забезпечити передовсім надання якісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів демократії участі, задоволення

інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Шляхи і способи розв'язання проблеми:

- запровадження обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних та соціальних послуг, що надаються цими органами;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) і делегованих повноважень;
- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
- розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- встановлення механізмів державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг;
- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм демократії участі на місцях;
- встановлення механізмів координації діяльності місцевих органів виконавчої влади

Принципи реформування:

- верховенства права та законності;
- відкритості, прозорості та громадської участі;
- повсюдності місцевого самоврядування;
- субсидіарності;
- доступності адміністративних та соціальних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;
- підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у межах делегованих повноважень;

- правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування;
- державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; стимулювання економічного зростання територій.

Завдання реформи:

- забезпечення доступності та якості публічних послуг;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних та соціальних послуг, що надаються цими органами;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) і делегованих повноважень.

П'ять кроків проведення реформи:

- створення трьохрівневої системи територіального устрою (регіони, АРК, міста Київ та Севастополь – райони – громади);
- розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів за принципом субсидіарності;
- передача основних повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування (за ОВВ залишаться лише контрольні та координуючі повноваження);
- оновлення бюджетної системи – визначення за кожним рівнем органів влади необхідного обсягу ресурсів
- встановлення відповідальності органів місцевого самоврядування перед виборцем (за ефективність) та державою (за законність).

Перший етап (2014 рік):

- розробка проектів та прийняття законодавчих актів щодо запровадження механізмів демократії участі на місцях;
- законодавче забезпечення права тер. громад на добровільне об'єднання (протягом трьох років – державна підтримка для

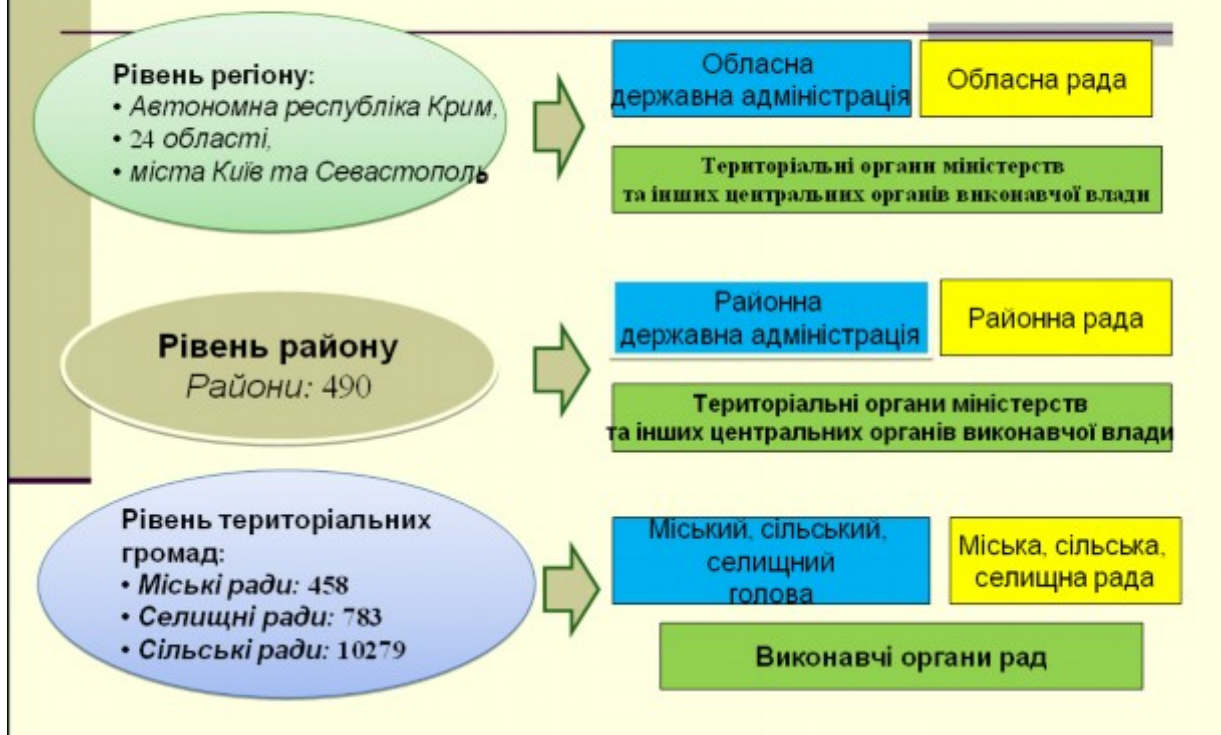
поліпшення інфраструктури, надання послуг та транспортної доступності;

- створення законодавчої бази для реалізації права тер. громад на співробітництва на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки;
- законодавче врегулювання системи адмін.-тер. устрою;
- здійснення моделювання адмін.-тер. одиниць в регіонах та підготовка проектів нормативно-правових актів для завершення формування нової системи адмін.-тер. устрою України;
- визначення Мінрегіонрозвитку головним державним органом із проведення реформи, запровадження в КМУ механізмів координації проведення реформи через створення комітету на чолі з главою уряду;
- проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи;
- створення конституційних основ утворення виконавчих органів обласних та районних рад, розподілу повноважень між ними та відповідними місцевими адміністраціями;
- завершення формування законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій основі з визначенням повноважень та їх ресурсного забезпечення відповідно до вимог Концепції.

Другий етап (2015 – 2017 роки):

- уніфікація та стандартизація адміністративних та соціальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, виходячи з принципів максимальної доступності послуг для їх споживачів та забезпечення на законодавчому рівні їх належного фінансування;
- проведення інституційної реорганізації органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;
- проведення місцевих виборів з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування;
- удосконалення системи планування території громад, вирішення питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

Існуюча система органів публічної влади на місцях

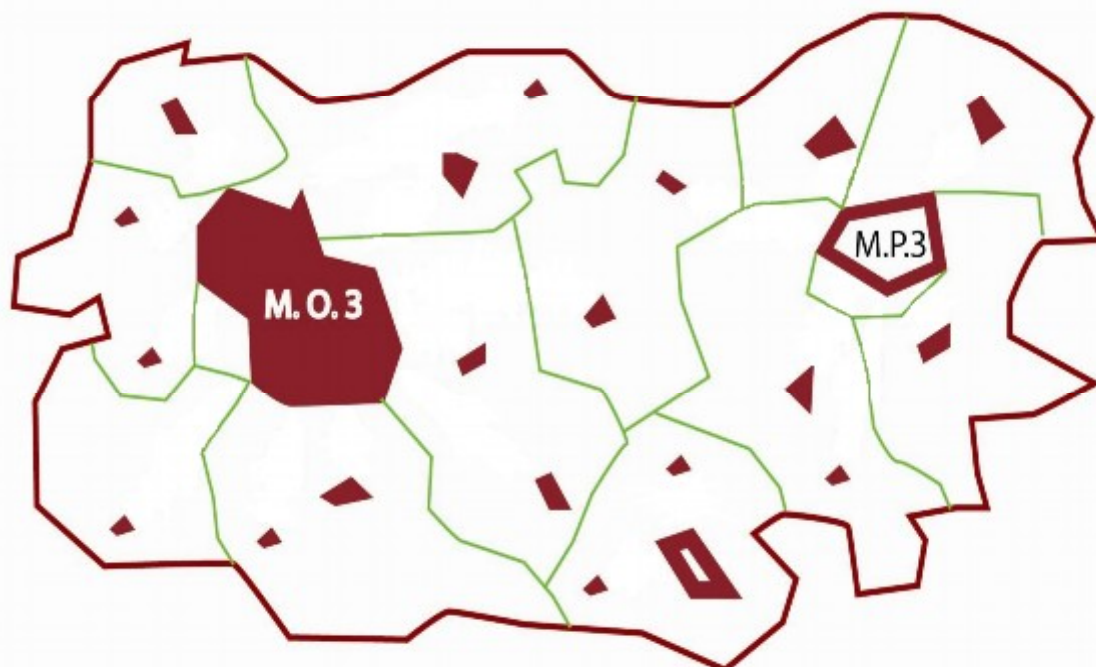


Модель реформованої системи органів публічної влади на місцях



АДМІНІСТРАТИВНО - ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ (АТУ)

Існуюча система



Нова громада

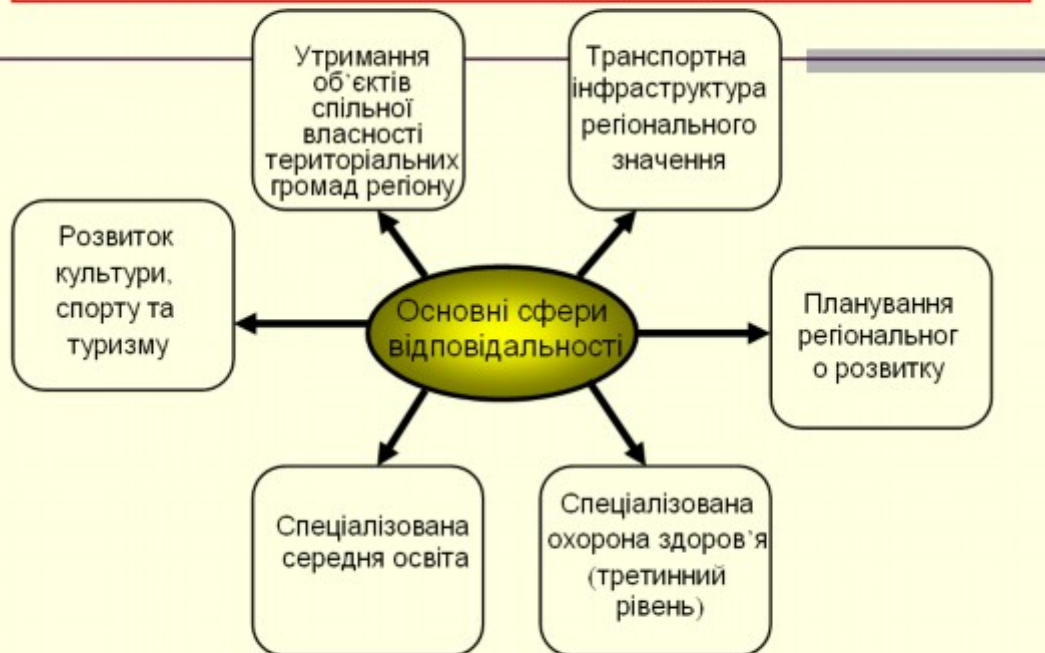
Запропонована система



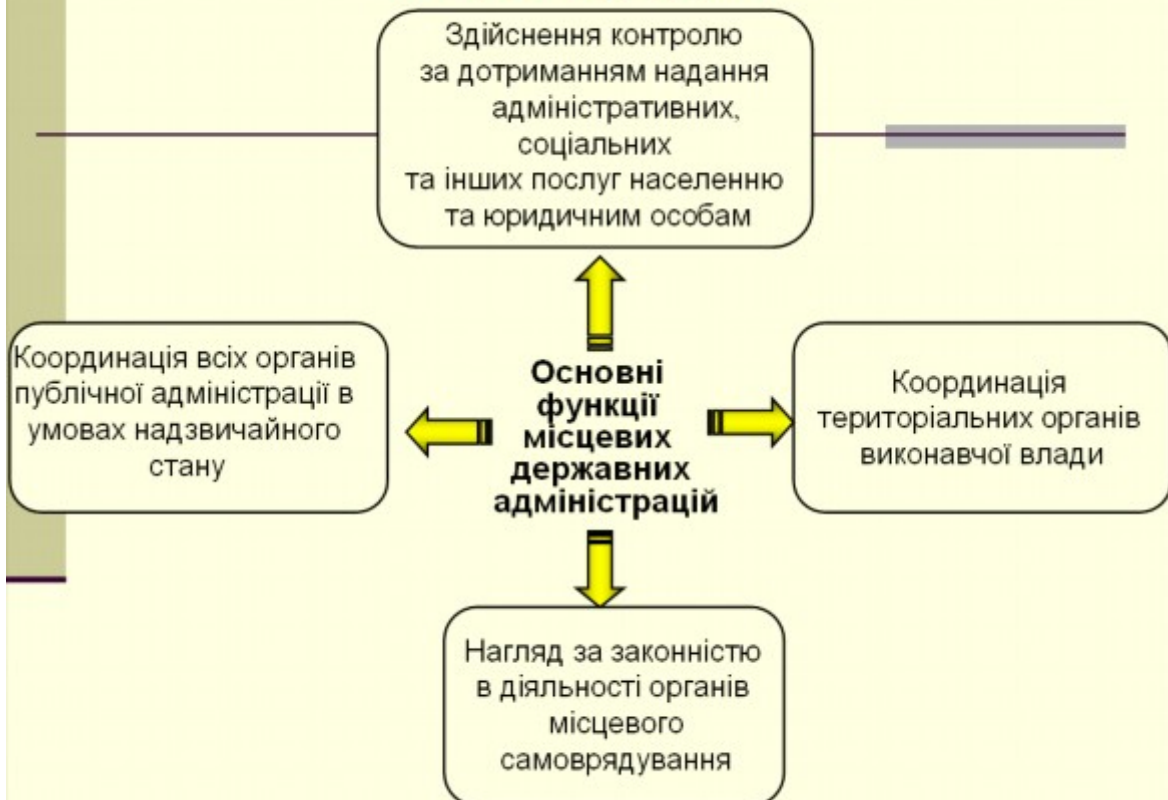


Результати реформи

Основні послуги, що надаються територіальним громадам та громадянам органами місцевого самоврядування регіону



Результати реформи



VII. ВИСВІТЛЕННЯ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УГОДІ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Угода про асоціацію й посилену зону вільної торгівлі України з Європейським Союзом порушує питання, що безпосередньо стосуються діяльності органів місцевого самоврядування. Вони не є розгорнутою концепцією реформування системи державного управління в Україні з детально прописаними етапами та заходами, але документ містить посилення на принципи та засади, сформульовані у низці документів як самого ЄС, так й інших міжнародних об'єднань, опрацювання яких дозволяє сформулювати мету та завдання реформи, зміст необхідних змін (зокрема, вони містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування, що підписана в Страсбурзі 15 жовтня 1985 р., Європейській міській хартії, підписаній в Страсбурзі 18 березня 1992 р., напрацюваннях Програми ООН з населених пунктів, Європейської Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні, що затверджена комітетом міністрів Ради Європи у 2008 р.). Наголосимо також (навіть якщо цього безпосередньо не зазначено в тексті Угоди) – історично місцеве самоврядування в Європі виникало там і тоді, коли для цього створювалося відповідне фінансово-майнове підґрунтя. Економічна самодостатність місцевого самоврядування разом із засадами правової держави – це джерело його появи та засади нинішнього функціонування.

Угода про асоціацію апелює до європейського права і наголошує на важливості адаптації чинного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Існуюча в Україні нормативно-правова база поступово має досягти сумісності з *acquis* ЄС. Для місцевого самоврядування це означає застосування як в правовій площині, так і в адміністративній практиці низки принципів. Насамперед, **субсидіарності** (максимальна можлива кількість питань повинна вирішуватися на найближчому до безпосереднього споживача управлінському рівні) та **консенсальності** (підкреслює згоду всіх учасників діалогу).

Ключовими для розуміння є ст. 2 та 3, де, зокрема, наголошується: «Сторони визнають, що в основі їх відносин лежать принципи вільної ринкової економіки. Верховенство права, належного врядування, боротьби з корупцією». В Угоді наголошується на питаннях діалогу та співробітництва з питань

внутрішніх реформ. Ст. 6 зазначає, що Сторони співпрацюють із метою забезпечення того, щоб їхня внутрішня політика ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах, зокрема таких, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права, та повага до прав людини і основоположних свобод, про які йдеться також у статті 14 Угоди.

В першому розділі Угоди йдеться про належне врядування, сприяння сталому розвитку. Принципи належного врядування визначені в Білій книзі «Європейське врядування», представленій Європейською Комісією 25 липня 2001 року. Зазначені такі принципи – відкритість, участь, відповідальність, ефективність та узгодженість. Щоправда, вони є базовими для демократії та верховенства права в країнах-членах ЄС та мають застосовуватися на всіх рівнях врядування: глобальному, європейському, національному, регіональному та місцевому. У проекції на місцеве самоврядування та українські реалії їх розуміння, на нашу думку, може бути таким.

Відкритість. Означає процес, в якому інституції та інформація мають бути загальнодоступними для тих, кого вони стосуються. Також має бути надано достатньо інформації для розуміння та можливості моніторингу. Прозорість означає, що рішення приймають та їхнє введення в дію відбувається відповідно до процедур, передбачених законом та інструкціями (законодавством). Це також означає, що інформація є у наявності та є вільно доступною для тих, кого може стосуватись це рішення, чи його введення в дію, а також, що інформація надається у достатній кількості, у зрозумілій формі, а також через засоби масової інформації.

Участь. Всі громадяни повинні мати право голосу при прийнятті рішень безпосередньо або через легітимно представлені посередницькі структури, що представляють їхні інтереси. Місцева демократія та децентралізація є необхідною умовою для участі. Участь громадян є ключовим наріжним каменем належного урядування. Вона може бути як прямою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників.

Відповідальність (підзвітність). Всі інституції та процеси повинні служити усім зацікавленим сторонам, а також керівники, приватний сектор та організації громадянського суспільства підзвітні громадськості, так само як інституціональним зацікавленим сторонам процесу. Відповідальність (підзвітність) є ключовою умовою належного врядування. Не лише урядові

інституції, а й приватний сектор і організації громадянського суспільства мають бути відповідальними громадськості та їх інституалізованим представництвом. Хто є відповідальним (підзвітним) перед ким (кому) залежить від того, які рішення або дії здійснюються, є вони внутрішніми чи зовнішніми, і чи стосуються вони організацій чи інституцій. Загалом, організація або інституція є відповідальною перед тими (тим), кого стосуються рішення чи дії. Відповідальність не може бути впроваджено без прозорості та забезпечення верховенства права

Ефективність. Політики мають бути ефективними та своєчасними, давати необхідний результат на основі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу та, за наявності, узагальнення отриманого досвіду. Ефективність також залежить від принципів пропорційності та субсидіарності.

Узгодженість. Політики і заходи мають бути узгодженими та легко зрозумілими. Узгодженість потребує політичного лідерства та суворої відповідальності з боку задіяних інститутів для забезпечення єдиного підходу.

В «Білій книзі» наголошується, що застосування цих принципів посилює **пропорційність та субсидіарність** – вибір рівня, на якому здійснюються заходи та вибір інструментів, що застосовуються, повинні бути пропорційні поставленим цілям. Значені принципи мають бути застосовані й на рівні нашої держави.

Відзначимо, що теорія належного врядування ґрунтується на розумінні того, що уряд (державна влада) найчастіше є лише одним з акторів, які беруть участь у процесі державного управління. У більшості суспільств до цього процесу залучені різноманітні гравці (формально або неформально), які діють в рамках різноманітних структур (формальних або неформальних). І між ними треба налагоджувати взаємодію. **«Європейська» модель реалізації політики забезпечує участь різних акторів: (урядових, неурядових, регіональних, локальних), які можуть бути зацікавленими у вирішенні конкретного питання.** Ст. 26 Угоди безпосередньо розкриває «Співробітництво з питань громадянського суспільства». Очікуваний вплив від реалізації зазначеної статті полягатиме у збільшенні впливу організацій громадянського суспільства на прийняття рішень органами місцевого самоврядування й, відповідно, підвищенню якості прийняття таких рішень.

Основним завданням для втілення належного місцевого самоврядування є сталий розвиток. Головна загроза йому – слабкі інституції, які проводять програми та заходи через непрозору систему прийняття рішень. Закритий процес прийняття рішень є основою для поганого управління (“mismanagement”) та корупції. Тому вважається, що в процесі реалізації належного врядування завдяки побудові прозорості, підзвітності та участі всіх зацікавлених сторін у процесі прийняття рішень досягаються істотні вигоди. На цьому шляху темпи розвитку ростуть, та ведуть до активної участі та партнерства з приватним сектором, сектором громадянського суспільства та з громадою. Все це, в свою чергу, веде до сталого розвитку.

Місьцеве самоврядування Чернігівщини тісно пов’язане з питаннями розвитку сільських територій. Глава 17 Угоди стосується сільського господарства та розвитку сільських територій. Там мовиться про посилення адміністративних спроможностей на центральному та місцевому рівнях щодо планування, оцінки та реалізації політики у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій, обміну знаннями та найкращими практиками щодо політики розвитку сільських територій з метою сприяння економічному добробуту сільських громад; покращання конкурентоспроможності сільськогосподарського сектора та ефективності і прозорості ринків, а також умов для інвестування та ін.

Угода розкриває поняття транскордонного та регіонального співробітництва (це – одна з сфер її застосування), що є важливим з огляду на природне положення Чернігівської області. Зокрема, мовиться про взаєморозуміння та двостороннє співробітництво у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневе управління та партнерство з особливим наголосом на розвитку відсталих територій та територіальному співробітництву з метою створення каналів зв’язку та активізації обміну інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства.

Детальніше питання транскордонного співробітництва розкриті в Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями

(підписаній в Мадриді 21 травня 1980 р.). У 1993 р. Україна приєдналася до зазначеної конвенції, отже взяла на себе зобов'язання підтримувати та заохочувати транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями, які знаходяться під її юрисдикцією, та територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією інших договірних сторін.

Рада Європи прагне забезпечити участь територіальних общин або властей Європи у розвитку співробітництва, зокрема, шляхом укладення угод в адміністративній галузі. Пріоритетними галузями для співробітництва визначаються такі, як: регіональний, міський та сільський розвиток, охорона довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування і комунального обслуговування, а також взаємна допомога у надзвичайних ситуаціях, тобто, всі ті сфери, яких безпосередньо торкається діяльність органів місцевого самоврядування України. Вважається, що співробітництво між місцевими та регіональними властями дозволяє їм ефективно виконувати свої завдання і сприяє, зокрема, благоустрою та розвитку прикордонних регіонів. При цьому, транскордонне співробітництво має здійснюватися в межах компетенції територіальних громад або властей, визначеної внутрішнім законодавством.

Опосередковано Угода торкається питання фінансування на регіональному рівні. Питання місцевих фінансів входять і до сфер законодавчої, адміністративної та гуманітарної експертизи Ради Європи щодо країн Центральної та Східної Європи (в тому числі й України) у контексті розділу «Територіальна адміністрація» та положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Передбачається у сфері місцевого самоврядування подолати низку проблем щодо фінансового забезпечення територіальних громад.

Отже, реформа місцевого самоврядування в Україні має орієнтуватися на європейські підходи в цілому, а не лише на Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, враховувати максимально можливо широке коло напрацювань з цього питання міжнародних інституцій та бути сумісними як з європейським правом, так і українськими традиціями місцевого самоврядування.

**Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації
влади в Україні: матеріали для самопідготовки**

Укладач: *В.М. Бойко*

Ред.: *Д.В. Казіміров*

Комунальний заклад «Чернігівський центр перепідготовки
та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади,
органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій
(офіційна скорочена назва – Сіверський центр післядипломної освіти)
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців,
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 4438 від 13.11.2012.

Підписано до друку 12.06.2014 р.
Формат 60х84/16. Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman.
Ум. друк. арк. 2,32. Обл.-вид. арк. 2,75
Тираж 100 екз.

14000, м. Чернігів, просп. Миру, 43
Тел. (0462) 774-312 Факс (0462) 676-052
Електронна пошта: chcppk@gmail.com
Інтернет: <http://cppk.cg.gov.ua>