



Владислав ФЕДОРЕНКО

/ директор Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

## АНОТАЦІЯ

*Стаття присвячена актуальним проблемам теорії та практики реформи місцевого самоврядування в незалежній Україні, а також визначенню її пріоритетів і перспектив у конституційно-правових реаліях сьогодення. Обґрунтовано періодизацію основних етапів утвердження, розвитку та реформування вітчизняного місцевого самоврядування в 1991–2016 рр., розкрито сутність і зміст виявлених періодів.*

*Визначено основні положення реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації, втілені в законопроекті про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації) (2015) та в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р.*

*Досліджено організаційно-правові аспекти реформування місцевого самоврядування в Україні.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, реформа місцевого самоврядування, децентралізація, об'єднана територіальна громада, закон про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації.*

# РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ:

## ПОНЯТТЯ, ПРІОРИТЕТИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Реформа місцевого самоврядування в Україні має тривалу історію. Лише в період незалежності (1991–2016) було декілька спроб реформувати місцеве самоврядування в Україні. Загалом можна говорити про утвердження, розвиток і модернізацію місцевого самоврядування в Україні:

- 1991–1996 рр. – формування конституційної моделі місцевого самоврядування в незалежній Україні, трансформація радянської системи «рад всіх рівнів» у пострадянську громадівську модель місцевого самоврядування;
- 1996–2004 рр. – закріплення засад місцевого самоврядування в Конституції та законах, зокрема в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», розбудова громадівської моделі місцевого самоврядування в Україні;
- 2004–2014 рр. – спроби реформувати місцеве самоврядування шляхом прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1) та інші нереалізовані ініціативи;
- 2014–2016 рр. – започаткування після Революції гідності реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади на засадах децентралізації.

До прийняття Конституції України 1996 р. місцеве самоврядування в Україні регулювала Конституція Української РСР зі змінами і доповненнями та Конституційний Договір, або Договір «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р.

Так, ст. 4 Конституційного Договору визначала, що «місцеве самоврядування в Україні, здійснюється через територіальну самоорганізацію громадян безпосередньо та через органи місцевого самоврядування» [2]. Зміст місцевого самоврядування розкривав розділ VIII «Місцеві органи державної виконавчої влади та місцеве самоврядування в Україні» Конституційного Договору. Але Конституційний Договір не реформував, а здебільшого консервував трансформовану радянську модель місцевого управління та самоврядування.

З прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України було утверджено нинішню систему вітчизняного місцевого самоврядування. Так, ст. 7 Основного закону визначила, що в Україні «визнається і гарантується місцеве самоврядування», а розділ XI «Місцеве самоврядування» – унормував конституційні засади організації й діяльності місцевого самоврядування в Україні. Ця конституційна модель місцевого самоврядування мала дещо еkleктичний характер: вона поєднує в собі громадівську модель із посткомуністичними практиками місцевого самоврядування. Крім того, у самому Основному законі було закладено колізійні положення щодо співвідношення системи місцевого самоврядування із системою адміністративно-територіального устрою України.

Положення Основного закону про місцеве самоврядування в Україні було розвинуто у чинному законодавстві України. Зокрема, в Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), «Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні» (2001), «Про статус депутатів місцевих рад» (2002) та ін. У 1997 р. Україна також ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування. Проте конституційні колізії у сфері місцевого самоврядування вони не вирішили.

Відтак виникла потреба в реформі місцевого самоврядування. Спроби провести системні реформи у сфері місцевого самоврядування були здійснені під час адміністративної реформи 1998–1999 рр. Але відповідні реформи в частині розмежування компетенції між місцевими органами державного управління та місцевим самоврядуванням так і не були завершені. Першим нормативним актом, у якому йшлося про реформу місцевого самоврядування, була Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. за № 341/2001.

Незадовго до Помаранчевої революції, у 2003 р. в парламент було подано законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1 від 01.07.2003), який 12 грудня 2003 р. був прийнятий за основу та скерований до Конституційного Суду України. Цей законопроект передбачав посилення місцевого самоврядування й удосконалення його структури, а також унормування механізму утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміну меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів.

Як відомо, 8 грудня 2004 р., одночасно з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України», Верховна Рада України внесла до порядку денного законопроект № 3207-1, а 23 грудня 2004 р. прийняла його за основу та скерувала на розгляд Конституційного Суду України. Однак реформа місцевого самоврядування, передбачена законопроектом № 3207-1, так і не була реалізована.

Спроби ініціювати проведення реформи місцевого самоврядування були й пізніше. Так, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р було схвалено підготовлену відповідно до європейських стандартів Концепцію реформи місцевого самоврядування (схвалена), але її скасували 2012 р. [4, с. 10]. У цей час концептуальні засади реформи місцевого самоврядування розробляла Конституційна Асамблея, але відповідні напрацювання не були втілені в конституційній правотворчій і правозастосовній практиці.

Серед позитивних кроків щодо посилення місцевого самоврядування у цей час можна відзначити легалізацію асоціацій місцевого самоврядування. Статус останніх було унормовано в Законі України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р. [6]. Це сприяло утвердженню потенціалу Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування, Асоціації міст України та інших асоціацій.

Розв'язання проблем місцевого самоврядування набуло своєї актуальності після Революції гідності. 1 квітня 2014 р. Кабмін ухвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, відтак було розпочато реформу місцевого самоврядуван-

ня на засадах децентралізації та субсидіарності. Ця реформа має на меті трансформувати громадську теорію в реальну практику місцевого самоврядування в Україні, а також розв'язати низку проблем, характерних для місцевого самоврядування ще з часів проголошення незалежності України.

Однією з найважливіших проблем місцевого самоврядування нині є проблема фінансової децентралізації. Так, у Концепції відзначається, що дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за кошти Державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети невеликих територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для Держбюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Втім, наведена проблема місцевого самоврядування в Україні не єдина. На цей час ефективного і швидкого розв'язання потребують такі проблеми:

- погіршення якості й доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;
- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- складна демографічна ситуація в більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);
- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади, та досягнення спільних цілей розвитку громади;
- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до

низької ефективності управлінських рішень;

- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;
- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;
- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування [3].

Задля реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було розпочато реформу місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності. Верховна Рада України 17 червня 2014 р. прийняла Закон України «Про співробітництво територіальних громад». Цей Закон визначив організаційно-правові засади, форми і механізми співробітництва територіальних громад, його стимулювання, фінансування і контролю [11]. По суті, Закон України «Про співробітництво територіальних громад» легітимізував інструментарій співробітництва територіальних громад, стимулював їх подальше об'єднання.

Реформа місцевого самоврядування та територіальна організація публічної влади в Україні на засадах децентралізації стали пріоритетом у діяльності утвореної 2015 р. Президентом України Конституційної комісії на чолі з В. Гройсманом. За короткий термін Комісія підготувала проект Закону України про внесення змін до Конституції в частині децентралізації. А вже в липні 2015 р. цей законопроект глава держави вніс на розгляд парламенту [7].

Законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» (реєстр. № 2217а) передбачив, що розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування.

Так, у ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування мовиться, що органи місцевого самоврядування, відповідно до положень законопроектів № 2217а, в межах закону мають повне

право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Публічні повноваження, як правило, здійснюють переважно ті органи публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи ними чи іншими повноваженнями інший орган, потрібно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

Так, законопроект № 2217а передбачає, що з Конституції України вилучаються положення про місцеві державні адміністрації та відповідно скасовується інститут голів місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження зосереджуються на базовому рівні – у територіальній громаді.

Предбачається також утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, які є підконтрольними і підзвітними раді громади. При цьому голова громади головує на засіданнях ради громади, очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади. Своєю чергою, районна й обласна ради обирають зі свого складу відповідно голову районної ради, голову обласної ради, який очолює виконавчий комітет ради.

Разом з тим, децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Саме тому для нагляду за додержанням Конституції і законів України органи місцевого самоврядування пропонують запровадити інститут префектів. Проектом передбачено, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України.

31 серпня 2015 р. Верховна Рада України ухвалила в першому читанні законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» (реєстр. № 2217а). У цей час біля парламенту відбувалися громадські акції, під час яких проти протестувальників застосували зброю.

Ініціатори реформи місцевого самоврядування – вище керівництво держави – ще до прийняття законопроекту № 2217а, розробили і прийняли 5 лютого 2015 р. Закони України «Про засади державної регіональної політики» і «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Зокрема, Закон України «Про засади державної регіональної політики» визначив основні правові,

економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України [9].

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» стимулював реформу місцевого самоврядування «знизу» та сприяв об'єднанню територіальних громад для посилення їх владоспроможності. У Пояснювальній записці до проекту закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» було визначено передумови для започаткування процесу об'єднання територіальних громад в Україні. За попередніми даними, 10 278 сільських рад представляють інтереси 284 451 сільського населеного пункту, 64 міста обласного значення об'єднують понад 200 населених пунктів.

Варто також відзначити, що не кожне село, селище, місто на практиці є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, а його жителі – самостійною територіальною громадою. Так, близько 1 тис. населених пунктів приєднані до міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення і разом з ними становлять єдині територіальні громади, водночас зберігаючи за собою права територіальних громад сіл, селищ, міст.

Тому метою Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» стало встановлення порядку об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання державної підтримки об'єднаним територіальним громадам, а також створення правових умов та можливостей для:

- укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення;
- формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів та інших ресурсів;
- створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

Для досягнення зазначеної мети у проекті Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено основні умови об'єднання територіальних громад, порядок іні-

ціювання об'єднання, утворення об'єднаної територіальної громади та порядок діяльності органів місцевого самоврядування в такій громаді до формування нових органів [5].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» основними засадами об'єднання територіальних громад в Україні є такі принципи: 1) конституційності та законності; 2) добровільності; 3) економічної ефективності; 4) державної підтримки; 5) повсюдності місцевого самоврядування; 6) прозорості та відкритості; 7) відповідальності [8].

Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад Закон визначив суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. При цьому об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище – селищною, центром якої визначено село – сільською. Тобто нині маємо в Україні три види об'єднаних територіальних громад:

- міська об'єднана територіальна громада;
- селищна територіальна громада;
- сільська територіальна громада.

У зв'язку з утворенням об'єднаних територіальних громад Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у Прикінцевих положеннях запровадив інститут старост, із доповненням Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» новою ст. 14-1 «Староста».

Староста, як посадова особа місцевого самоврядування: 1) представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; 2) сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; 3) бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища; 4) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб; 5) здійснює інші обов'язки, визначені положенням про старосту [10].

З часу започаткування процесу добровільного об'єднання територіальних громад в Україні можна стверджувати про успіхи реформи місцевого

самоврядування. Так, станом на червень 2016 р. в Україні створено 172 об'єднані територіальні громади (ОТГ), у яких об'єдналося 794 сільські, селищні і міські ради. 31 липня 2016 р. відбулися вибори ще в 5 об'єднаних територіальних громадах.

Робота ОТГ вимірюється результатами бюджетної децентралізації, яка дозволила збільшити надходження до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад більш ніж удвічі (на 1046 млн грн), доходи бюджетів ОТГ із трансфертами зросли майже у 5 разів.

У 2016 р. Державним бюджетом передбачена значна державна підтримка місцевого самоврядування: 3 млрд грн з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), 1 млрд грн – субвенція для розвитку інфраструктури об'єднаних територіальних громад та 1,94 млрд грн – субвенція на заходи соціально-економічного розвитку окремих територій [12, с. 5].

Важливою бюджетною новацією є інфраструктурна субвенція для об'єднаних громад. До Мінрегіону надійшло 828 заявок від 134 ОТГ щодо реалізації інфраструктурних проектів. Загальний обсяг фінансування за субвенцією становить 724 млн грн. У регіони інвестовано 2,87 млрд грн з Державного фонду регіонального розвитку. Розподілено майже 96% цих коштів. Вперше за 25 років на території громад почали будувати дороги, модернізувати школи, лікарні і дитячі садки. За свідченням одного з ініціаторів реформи місцевого самоврядування в Україні Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Г. Зубка, «це реальна децентралізація в дії, яку вже неможливо заперечити чи ігнорувати» [1].

Очевидно, що успіх реформи місцевого самоврядування в Україні залежить від об'єднання та координації зусиль органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інститутів громадянського суспільства й міжнародних організацій і програм. Основними суб'єктами реформи місцевого самоврядування в Україні сьогодні є:

- Верховна Рада України та, зокрема, Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування;
- Президент України і, зокрема, Конституційна комісія, Національна рада реформ;

- Кабінет Міністрів України та Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;
- органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, органи самоорганізації населення;
- асоціації місцевого самоврядування в Україні та інші профільні інститути громадянського суспільства (громадські організації, благодійні асоціації, місцеві ЗМІ);
- Рада Європи, ЄС, ООН, а також програми реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади таких держав-партнерів України, як США, Швейцарія, Польща, Канада, Франція, Німеччина, Швеція, Норвегія та ін.

Оскільки успіх реформи місцевого самоврядування в Україні залежить від рівня підготовки службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також представників профільних інститутів громадянського суспільства, важливо залучати ґрунтовні напрацювання згаданих міжнародних програм під час підготовки майбутніх правознавців, а також перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування (лише корпус депутатів місцевих рад після місцевих виборів 2015 р. нараховує близько 200 тис. депутатів) та всіх активних учасників реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Зубко Г. Реформа у цифрах і діях [Електронний ресурс] / Г. Зубко. Режим доступу : [http://blogs.lb.ua/gennadiy\\_zubko/341309\\_reforma\\_tsifrah\\_i\\_diyah\\_.html](http://blogs.lb.ua/gennadiy_zubko/341309_reforma_tsifrah_i_diyah_.html).
2. Конституційний Договір між Верховною Радою та Президентом України «Про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-рп // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.
4. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
5. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52379](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379).
6. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16 квітня 2009 р. № 1275-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – Ст. 534.
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації) : проект Закону України від 1 липня 2015 р. реєстр. № 2217а [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.
9. Про засади державної регіональної політики : Закону України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 90.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
11. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.
12. Федоренко В. Успіх реформи ґрунтується на повазі до демократії та верховенства права / В. Федоренко // Голос України. – 2016. – № 128 (6382). – С. 5.