

УДК 342.55

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.5.34>**Ольга Чепель,**

канд. юрид. наук,

доцент кафедри Європейського права

та порівняльного правознавства

Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

РЕФОРМА МУНІЦИПАЛЬНИХ ОРГАНІВ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ: НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ, ПОЛЬЩІ Й ЛАТВІЇ

У статті розкрито особливості децентралізаційних процесів в Україні, Польщі та Латвії, зокрема висвітлено концептуально-правові підходи до формування системи органів місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою України, Польщі та Латвії на основі порівняльно-правового дослідження. Також розкрито український партиципативний процес передачі повноважень від центральних органів влади муніципалітетам. Досліджено специфіку децентралізації влади, зокрема, в Польщі, де цей процес був більш адміністративним, а в Латвії – добровільним, що вплинуло на кінцевий результат реформи муніципальних органів та адміністративно-територіального устрою цих країн.

Ключові слова: децентралізація влади, орган місцевого самоврядування, об'єднана територіальна громада, принципи субсидіарності.

Постановка проблеми. Реформа місцевого самоврядування закінчиться успіхом лише тоді, коли є повна підтримка людей, готових саме так організувати своє життя [2]. Євроінтеграційний вектор України вимагає реального втілення принципів деконцентрації, децентралізації та субсидіарності в системі управління на місцях, зокрема, через запровадження нових моделей взаємовідносин між центральними органами й регіонами. Регіональні диспропорції розвитку території України, неспроможність реалізації реформи на місцях у конкретних адміністративно-територіальних одиницях, поширення корупційних схем – усе це наслідки неефективної моделі місцевого самоврядування та державного управління регіональним розвитком, які дісталися нам у спадок від радянської системи й потребують кардинальних змін [7, с. 7].

Крім того, досвід таких унітарних держав, як Данія, Норвегія, Швеція, Польща, Чехія, Естонія, Франція, показує, що передача значних повноважень від державних органів влади органам місцевого самоврядування, причому так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, які є найближчими до людей, забезпечила зміцнення місцевого самоврядування, відповідно, й усунення штучних перешкод (зайві дозволи, інстанції, надмірний контроль центру) для бізнесу та

підприємницької діяльності, створення прозорого інвестиційного клімату й можливості спроможним (гроші, ресурси) громадам ефективніше вирішувати питання місцевого значення для мешканців і розвитку своїх територій.

Досліджуючи реформу з децентралізації загалом, можна побачити, що розвиток і вдосконалення механізму діяльності місцевого самоврядування й територіального устрою являє собою найбільш рентабельний внесок у створення та зміцнення громадянського суспільства в державі. Значний вклад у дослідження місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади та особливостей децентралізації влади зробили Ю. Битяк, А. Матвієнко, І. Преснякова, З. Сірик, Р. Сметанін, Я. Старцев, В. Скрипничук, А. Ткаченко, П. Чернописький, Н. Шаповалова, Н. Шпортюк та ін. Однак різноманітні аспекти розуміння правової природи та шляхів здійснення децентралізації влади в Україні, імплементації європейських правових стандартів публічного управління у вітчизняну практику державотворення потребують комплексного аналізу на основі власного й зарубіжного досвіду.

|| **Мета статті** полягає в тому, щоб на основі порівняльного аналізу відповідних теоретичних і практичних розробок вітчизняних і

зарубіжних науковців, законодавства України дослідити правову природу децентралізації влади, на цій основі надати рекомендації щодо вдосконалення шляхів здійснення реформи муніципальних органів та адміністративно-територіального устрою в Україні.

Виклад основного матеріалу. У 2014 р. вітчизняна система місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою потребувала нагальних змін, оскільки в Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, із них у 4809 громадах – менше як 1 тис. осіб, а в 1129 громадах – менше як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо [4]. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не могли здійснювати надані їм законом повноваження, оскільки більшість із них були фактично дотаційні на 90%. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети нечисленних територіальних громад із використанням системи дотацій вирівнювання було обтяжливим для державного бюджету і стримувало розвиток малих міст і великих селищ, адже тих ресурсів, що вони мали, вистачало виключно на те, щоб утримувати власний адміністративний апарат, тому 1 квітня 2014 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) № 333-р схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) [4] й затверджено План заходів з її реалізації (розпорядження Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 18.06.2014 № 591-р), яким передбачається побудова трирівневої системи адміністративно-територіального устрою: базовий рівень – громаду; середній рівень – район, вищий рівень – регіон (область). Система місцевого самоврядування включає: на базовому рівні – сільську, селищну, міську ради та їх виконавчі органи, в тому числі старости у старостинських округах, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади; на районному рівні – районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади; на регіональному рівні – Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київську й Севастопольську міські ради та їх виконавчі органи, Київську та Севастопольську міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Отже,

закладені підвалини для проведення нинішньої децентралізації в Україні. Децентралізація означає законодавчо визначений процес передачі владних повноважень органами центральної влади органам місцевого самоврядування. Іншими словами, децентралізація забезпечить право громади мати повноваження й бути спроможними їх реалізовувати [4].

На виконання Плану заходів з реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими здійснено стимулювання до формуванню базового рівня – громад і підвищення їхньої спроможності шляхом передачі місцевим бюджетам об'єднаних територіальних громад 60% податку з доходів фізичних осіб і через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, однак зміни до Конституції України в частині децентралізації влади вітчизняним парламентом розглянуті лише в першому читанні, що створило певну правову невизначеність подальшої долі реформи з децентралізації.

Але 5 лютого 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (від 05.02.2015 № 157-VIII) (далі – Закон № 157) [1], яким регулюються відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Кабінетом Міністрів України для забезпечення реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» затверджено Методику формування спроможних територіальних громад (Постанова КМУ від 08.04.2015 № 214) (далі – Методика) [6]. Саме ці акти визначали, як саме має відбуватися об'єднання громад, щоб вони стали спроможними. Які ж це спроможні територіальні громади? Спроможні територіальні громади – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема, у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Отже, в спроможних територіальних громадах України органи місцевого самоврядування повинні реалізувати власні та делеговані державою повноваження щодо надання послуг населенню свого села, селища, міста.

Після консолідації громад населенні пункти, які ввійшли в об'єднану громаду,

вибирають не тільки голову та депутатів у раді об'єднаної громади, а й свого представника – старосту, який є членом виконавчого органу представницької ради об'єднаної громади. Староста – це, по суті, адміністратор у конкретному селі, селищі, місті об'єднаної громади, який покликаний вирішувати питання жителів цього населеного пункту. Також вітчизняний законодавець передбачив, що територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, мають право вийти зі складу об'єднаної територіальної громади (сецесія) в порядку, визначеному законом, це передбачено ч. 3 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак проблема в тому, що в Україні немає закону, який би забезпечив практичну реалізацію права на сецесію. Наприклад, на наш погляд, це можна здійснити через закон про місцевий референдум, який нині відсутній, однак передбачений у плані заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 рр. [5]

У разі об'єднання такі громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення. Натомість територіальні громади, які не візьмуть участь в об'єднанні, залишаються осторонь цього процесу та позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися, й відповідного фінансування на інфраструктуру та 60% податку з доходів фізичних осіб.

Можна сказати, що децентралізація влади в Україні фактично запрацювала з 2015 р., за результатами якого утворено 159 громад, по Україні це десь приблизно 8%, у 2016 р. – 366 громад, у 2017 р. – 665 громад, у 2018 р. – 806 громад, у 2019 р. станом на квітень – 888 громад, 16 громад ще очікують перших виборів [3]. Крім того, Центральна виборча комісія на 30 червня 2019 р. призначила перші вибори ще в 66 громадах [10]. Такий показник є досить високим, урахувавши нинішню геополітичну ситуацію нашої держави. Однак темп реформи децентралізації в Україні був би швидшим, якби не низка негативних факторів, а саме: відсутність політичного консенсусу між центральною та регіональними політичними елітами щодо реформування системи розподілу влади; незакінчений етап законодавчого забезпечення проведення відповідної реформи; низька активність і прагнення населення до самоорганізації.

Питання адміністративно-територіального устрою – питання державне, не само-

врядне. Але в Україні шлях адмінреформи є складним та унікальним, однак дещо схожим на той, яким ішла Латвія. З початку 90-х рр. у Латвії почалися дискусії щодо реформування системи адміністративно-територіального устрою. На той час у країні було 590 самоуправлень. Латвія складалася з 26 районів, 7 міст республіканського значення, 17 об'єднаних самоуправлень, 457 сільських (волостей) і 58 міст. У перші п'ять років прийнято низку законів щодо місцевого самоврядування, схвалено концепцію реформи самоуправлень (юридична, фінансова, адміністративно-територіальна) [8, с. 7–8].

Політики Латвії відверто боялись проводити комплексну всеохоплюючу реформу територіального устрою в примусовому порядку, тому було запущено механізм «добровільного об'єднання волостей». Проте за 6 років періоду добровільного об'єднання створилось десь до 20 об'єднаних самоуправлень.

Однією з основних перешкод на шляху впровадження реформи стало негативне ставлення населення через брак інформації та пояснень з боку державних органів про сутність реформи та її наслідки. Іншою вагомою перешкодою була невизначеність у перебігу процесу. Місцева влада, визнаючи відсутність сильної політичної волі щодо проведення реформи, вважала за краще затягувати реформування [9, с. 679].

Наприкінці 2000 р. – на початку 2001 р. був розроблений Проект адміністративного поділу місцевого самоврядування, що включав пропозиції щодо адміністративного поділу державної території на 102 органи місцевого самоврядування. Центральний уряд був більше зацікавлений у примусовому об'єднанні, яке розпочалось тоді, коли кількість об'єднаних громад стало 51% згідно з проектом адміністративного поділу.

У 2009 р. з-понад 500 самоуправлень створилося 110 самоуправлень (тепер це краї). Після об'єднання держава давала додаткову дотацію в розмірі 5% до загального бюджету об'єднаних волостей. На кожне об'єднання, яке створюється за проектом, отримувало 285 тисяч євро дотацію на крайову інфраструктуру. Попри це, 35 самоуправлень до 2009 р. так і не об'єдналися й були об'єднані без дотації примусово [9, с. 677].

Баланс розвитку територій і висока активність населення ментально може змінити системи організації місцевої влади в Україні. І в цьому питанні варто звернути увагу на досвід реформи децентралізації влади Польщі.

На думку Н. Шпортюк, основна мета польської адміністративно-територіальної реформи полягала в демократизації суспіль-

ного життя й децентралізації державного управління як основи для розбудови локальної демократії, протилежної соціалістичній представницькій системі вирішення місцевих справ [12, с. 16–17].

Зокрема, Єжи Регульський (один із авторів польської реформи місцевого самоврядування) вказав, що реформа адміністративно-територіального устрою для Польщі була досить успішною, хоча й довготривалою [2].

27 травня 1990 р. – реформа в Польщі набула чинності разом із першими виборами до місцевих органів влади. Відповідно до норм конституції та згідно з принципами унітарності, субсидіарності, децентралізації та надання правосуб'єктності місцевим спільнотам, вирішено, що новий основний територіальний поділ повинен: а) складатися з трьох ланок – гміни, повіти й воєводства, б) відповідати принципів, що кожна одиниця поділу повинна бути водночас одиницею місцевого самоврядування з відповідним обсягом повноважень, з 5 червня 1998 р. Сейм ухвалив три закони, які встановили принципи організації територіальної адміністрації: про самоврядування повіту; про самоврядування воєводства; про урядову адміністрацію у воєводстві. Зміст цих законів відповідав основним принципам реформ і нормам Конституції.

Місцеве самоврядування після реформи в Польщі включало регіональні, повітові і спільноти гмін, які відповідають трьом різним рівням основного територіального поділу держави. Між трьома рівнями самоврядування немає відношення організаційної залежності. Вони є рівноправними, різняться за поставленими перед ними завданнями. У результаті цієї реформи змінено головний принцип організації польського суспільства: «Місцеве самоврядування організує людей навколо їхніх місць проживання, а не навколо робочих місць» [2].

Сьогодні кількість територіальних одиниць першого рівня місцевого самоврядування Польщі становить 2479 гмін, у кожній із яких живуть у середньому близько 15 тис. людей. Гміна (громада) виконує всі державні функції місцевого характеру, які не належать до компетенцій інших органів (у сфері територіального порядку, комунального господарства, соціальної допомоги, початкової освіти, охорони здоров'я тощо). Рада гміни – орган, що обирається прямим голосуванням, приймає рішення й контролює їх виконання на території гміни. Керує виконавчим органом гміни війт (президент гміни). Повіт (район) – другий рівень місцевого самоврядування. Усього їх у Польщі 314, живуть у повіті в середньому по 81 тис.

громадян. Крім того, у Польщі є 65 міст, які мають статус повіту. Чисельність їх жителів перевищує 190 тис. Повіт також займається самоврядуванням локального типу, однак виконує завдання надмуніципального рівня (боротьба з безробіттям, громадський порядок і безпека, середня освіта, захист прав споживачів, охорона здоров'я на рівні спеціалізованих госпіталів тощо). Обирається рада повіту, яка приймає й контролює рішення. Рада, своєю чергою, обирає правління повіту – його виконавчий орган, який очолює староста. Воєводство (область) – це одиниця адміністрації третього, регіонального рівня. У Польщі 16 воєводств, у кожному з яких у середньому живе 2 млн. 400 тис. людей. Воєводство являє собою подвійний урядово-самоврядний тип державної адміністрації на рівні регіону. Самоврядування воєводства виконує завдання у сфері регіональної політики (визначення напрямів розвитку воєводства, створення умов для економічного розвитку та інвестицій, розвиток суспільної й технічної інфраструктур). Органи воєводського самоврядування – сеймик воєводства (рада, що обирається на прямих виборах) і правління воєводства (виконавчий орган на чолі з маршалком), яке обирається сеймиком. Державне управління у воєводстві здійснює воєвода. Він – представник уряду в регіоні [11].

Висновки

Отже, польська модель адміністративно-територіального устрою, яка є своєрідним синтезом французької та англосаксонської моделей місцевого самоврядування, характеризується надзвичайно широкими повноваженнями для одиниць субрегіонального рівня, але в цю модель закладається високий рівень політичної активності й самосвідомості громади, високий рівень розвитку громадянського суспільства та адміністративний метод формування базового рівня польського адміністративно-територіального устрою. Утім латвійський досвід децентралізації влади вказує на базовий принцип – добровільність у процесі реалізації реформи. В Україні фактично за чотири роки реформи з децентралізації напрацьовано власний досвід, який розпочався за мінімального законодавчого та фінансового забезпечення, але більшою мірою на основі принципу добровільності. І для успішного завершення української реформи децентралізації влади цьому повинні сприяти такі фактори: *по-перше*, політична воля керівників держави завершувати процес формування об'єднаних територіальних громад на основі принципу добровільності й засто-

сувати адміністративний метод утворення базового рівня – громад – на основі затверджених урядом України перспективних планів, щоб після чергових місцевих виборів 2020 р. розпочати процес формування другого – районного – рівня адміністративно-територіального устрою України; *по-друге*, підтримка суспільства, бо без неї реформа не має сенсу; *по-третє*, кваліфіковані кадри, яким під силу продовжувати впроваджувати реформу місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України. Тобто варто зазначити, що позитивний досвід європейських країн і взяті Україною зобов'язання передбачені Європейською хартією місцевого самоврядування щодо повсюдності й фінансової самодостатності територіальних громад доводить, що зробити державне управління ефективним, а публічні послуги на місцях якісними без децентралізації неможливо в сучасній Європі.

Список використаних джерел:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.
2. Історія, принципи та етапи реформи місцевого самоврядування в Польщі. URL: <http://gazeta.dt.ua/internal/decentralizaciya>.
3. Моніторинг децентралізації станом на квітень 2019 року. URL: <http://decentralization.gov.ua/>.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету

Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <http://www.zakon0.rada.gov.ua>.

5. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80/print>.

6. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 зі змінами від 02.09.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/214-2015-p>.

7. Сірик З.О. Адміністративно-територіальний устрій Польщі: вертикально-рівнева система управління. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 6. С. 7–13.

8. Ткачук А.Ф. Латвія: довга дорога реформи. *Робочі записки*. Київ: К.І.С., 2015. 56 с.

9. Матвієнко А.С. Реформа адміністративно-територіального устрою в Латвії. *Держава і право*. 2011. Вип. 54. С. 674–680.

10. ЦВК: Перші вибори в об'єднаних територіальних громадах відбудуться 30 червня. URL: <http://www.dw.com/uk/цвк-перші-вибори-в-об'єднаних-територіальних-громадах-відбудуться-30-червня/a-48418650>.

11. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати. URL: <http://www.dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.htm>.

12. Шпортюк Н.Л. Реформування адміністративно-територіального устрою Польщі як основи місцевого самоврядування: досвід для України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04. Дніпропетровськ, 2013. 20 с.

В статтє раскрыты особенности децентрализованных процессов в Украине, Польше и Латвии, в частности освещены концептуально-правовые подходы к формированию системы органов местного самоуправления и административно-территориального устройства Украины, Польши и Латвии на основе сравнительно-правового исследования. Также раскрыт украинский партиципационный процесс передачи полномочий от центральных органов власти муниципалитетам. Раскрыта польская специфика децентрализации власти, в частности в Польше этот процесс был более административным, а в Латвии – добровольным, что повлияло на конечный результат реформы муниципальных органов и административно-территориального устройства этих стран.

Ключевые слова: децентрализация власти, орган местного самоуправления, объединенная территориальная община, принцип субсидиарности.

In this article, the peculiarities of decentralization processes in Ukraine, Poland and Latvia are revealed, in particular, the conceptual and legal approaches to the formation of the system of local self-government bodies and administrative-territorial organization of Ukraine, Poland and Latvia on the basis of comparative legal research are described. Also disclosed is the Ukrainian participative process of transferring authority from central authorities to municipalities. The Polish specificity of decentralization of power was investigated, in particular in Poland, this process was more administrative and in Latvia – voluntary, which affected the final result of the reform municipalities and the administrative-territorial structure of these countries.

Key words: decentralization of power, local self-government body, united territorial community, principle of subsidiarity.