

*Малиновський Валентин Ярославович,
професор кафедри політології та державного управління Східно-
європейського національного університету імені Лесі Українки,
доктор політичних наук, професор*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Після перемоги Революції Гідності в Україні розпочалася децентралізаційна реформа, метою якої є ліквідація диспропорцій у розвитку регіонів і окремих територій, а, відповідно, усунення загроз унітарності і територіальній цілісності України. Для цього слід, нарешті, демонтувати централізовану систему державної влади, успадковану від радянського минулого, що значною мірою стала каталізатором сепаратистських тенденцій на Півдні та Сході України.

Початок реформі поклала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року [5]. Зазначимо, що на відміну від попередніх спроб реформування, зокрема 2005 р., нинішня буде складнішою, адже вона проходить у найбільш трагічний період новітньої історії України – війни на Донбасі. Зазначена обставина вимагає суттєвої корекції попередніх підходів, зважаючи на нові виклики, яких Україна до цього не знала. Це стратегічне завдання вимагає від української політичної еліти віднайдіння моделі територіальної організації публічної влади з оптимально збалансованими централізованими і децентралізованими формами публічної влади, яка б гарантувала єдність та консолідованість регіонів. У цьому зв'язку зазначимо, що політична децентралізація дає позитивні результати та є безпечною для стабільності держави лише у випадку, коли за останньою залишаються ефективні та збалансовані механізми контролю за діяльністю інститутів муніципальної влади у частині дотримання ними законності та забезпечення життєді-

яльності громад. Зокрема, у країнах ЄС такими механізмами є:

- а) упровадження представництва держави в особі уряду на відповідних територіях;
- б) право розпуску муніципальних органів у випадках порушення ними конституції і законів, а також сепаратистських проявів.

Фактично йдеться про реалізацію в Україні європейської моделі регіональної політики, коли саме регіони стають головними акторами державного та міждержавного спілкування. Такий підхід дає можливість гармонійного поєднання унітаризму з регіональними ініціативами, коли центр є чутливим до всіх складових держави, а регіонам надані дієві механізми впливу на прийняття окремих державних рішень (представництво у верхній палаті парламенту, право законодавчої ініціативи, право висловлювати свою точку зору при підготовці планів розвитку територій тощо).

За такої моделі центральні органи державної влади залишають за собою право розроблення політики та її впровадження у важливих сферах загальнонаціонального значення: зовнішня і внутрішня політика, національна безпека і оборона, грошова, фінансова, митна політика. В інших сферах вона виступає у ролі загального розробника напрямів державної політики та гарантує дотримання мінімальних соціальних стандартів.

Важливим кроком формування нової регіональної політики в Україні стало прийняття Закону України «Про засади державної регіональної політики» і затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Ці стратегічні документи розроблені з урахуванням впливу світових тенденцій просторового розвитку. Зокрема, у Стратегії наголошується, що питання ефективності здійснення заходів у рамках її реалізації неможливо розглядати окремо від питання проведення реформи адміністративно-територіального устрою, фінансової децентралізації, розвитку і стимулювання конкурентних засад економіки, посилення ролі місцевого самоврядування [2].

Повністю погоджуємося з такою констатацією, адже без комплексного підходу буде неможливо вирішити жодне із зазначених реформувань. Муніципальне реформування логічно розпочалося з базового рівня місцевого самоврядування, з його первинної ланки – територіальної громади, адже саме там зосереджено найбільше соціально-економічних проблем. Важливим кроком у практичному формуванні спроможних територіальних громад стало прийняття 5 лютого 2015 р. Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1], а також затвердження Кабінетом Міністрів України Методики формування спроможних територіальних громад [3].

Після завершення процесу формування дієздатних ОТГ, коли будуть окреслені територіальні параметри нових територій базового рівня, слід переходити до субрегіоналізації (реформування районного рівня). При цьому зазначимо, що компетенційна роль району суттєво зменшиться через передачу значної кількості функцій на базовий рівень, що актуалізує необхідність їх суттєвого укрупнення. Для цього необхідно процес формування ОТГ завершити до середини 2020 року з тим, щоб чергові місцеві вибори 25 жовтня 2020 р. провести на новій територіальній основі і таким чином завершити реформування базового рівня. Зважаючи на те, що за 2015-2018 рр. в ОТГ об'єдналося лише

36,3 % рад базового рівня, в яких мешкає 23,9 % жителів країни з площею 37,2 % [4], на наше переконання, 2019 р. має стати останнім роком добровільного об'єднання.

Моделюючи національну структуру публічної влади на місцевому та регіональному рівнях, слід враховувати такі засадничі аспекти:

1) її формування має здійснюватися на таких базових параметрах: унітарність державного устрою та парламентсько-президентська республіка, від яких залежить конституційно-правовий статус суб'єктів регіональних суспільних відносин;

2) основним завданням трансформації територіальної організації влади є перетворення сучасного адміністративного регіону в самоврядний регіон.

Загалом реформа має здійснюватися за такими напрямками:

1) політичному, пов'язаному з формуванням інституційних умов демократизації цієї сфери (нове виборче законодавство, нові моделі участі громадян, місцеві дорадчі ради, громадські ініціативи і слухання), а також із запровадженням інституту регіонального самоврядування – наріжного каменя децентралізованої держави та відповідного механізму стримувань і противаг між центральною та регіональною владами. Органи регіонального самоврядування повинні опікуватися розробленням і реалізацією програм регіонального розвитку, питаннями інвестиційної привабливості регіону, логістичного розвитку, а також питаннями вищої освіти, спеціалізованого медичного обслуговування, культури. Регіональне самоврядування пропонується запровадити на рівні району та області.

На субрегіональному рівні доцільно ліквідувати районні державні адміністрації як органи виконавчої влади, натомість усю владу слід зосередити у районній раді з виконавчим органом ради. Утворити орган префекторального типу (інститут субпрефекта району), підпорядкованого Кабінету Міністрів України. До його компетенції віднести:

а) контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах відповідних районів за дотриманням органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами Конституції та законів України;

б) координацію діяльності органів міністерств й інших центральних органів виконавчої влади в районах.

Аналогічну модель варто запровадити і на регіональному рівні. На місці ліквідованої обласної державної адміністрації створити виконавчий орган обласної ради. Запровадити інститут префекта області, підпорядкований Кабінету Міністрів України. До його компетенції віднести:

а) контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах відповідних областей за дотриманням обласною та районними радами та їхніми посадовими особами Конституції й законів України;

б) координацію діяльності органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в областях.

2) функціональному – спрямованому на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними та центральними органами влади на засадах децентраліза-

ції та субсидіарності. Зокрема, слід забезпечити чіткий поділ компетенцій між різними рівнями державної та муніципальної влади. Кожен має займатися своєю справою та не втручатися у чужі компетенції. Водночас зростає відповідальність кожного рівня публічної влади за ефективне виконання функцій, покладених на нього законом. Зокрема, на регіональному та субрегіональному рівнях органи державної влади мають здійснювати лише загальнодержавні функції або такі функції, що не можуть самостійно здійснюватися муніципальними інститутами. Усі інші повноваження згідно з принципом субсидіарності мають бути віднесені до компетенції муніципальних органів відповідного рівня.

Не повинно допускатися дублювання повноважень між органами виконавчої та муніципальної влади, а також між органами місцевого та регіонального самоврядування. У межах власних повноважень муніципальні органи різних територіальних рівнів діють самостійно, незалежно від органів державної влади, а також органів місцевого та регіонального самоврядування інших територіальних рівнів.

3) просторовому – пов'язаному з реформуванням територіального устрою держави з метою його приведення до реалій сучасної держави та параметрів NUTS⁴. Останній фактор є необхідною умовою для членства України в ЄС. Для цього необхідно вже найближчим часом прийняти довгоочікуваний Закон «Про засади адміністративно-територіального устрою».

Вкрай важливо, щоб зазначені реформи, від успішності яких значною мірою залежатиме майбутнє України (зокрема її європейська інтеграція), відбулися як системні трансформації, адже хаотичний характер, вибірковість заходів, відсутність політичної волі та імітація, вчергове призведуть до їх поразки та остаточної дискредитації муніципальної влади як інституту народовладдя на місцях.

Література:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. *Голос України*. 2015. 4 берез. С. 17.

2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. *Урядовий кур'єр*. 2014. 3 верес. С. 12.

3. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. *Урядовий кур'єр*. 2015. 6 трав. С. 9.

4. Про об'єднання територіальних громад. *Інфографіка. Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromadas/gallery> (дата звернення: 18.11.2018).

5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. 11 квіт. С. 13-14.

⁴ Класифікація адміністративно-територіальних одиниць ЄС, узаконена рішенням Єврокомісії 2001/0046.