

DOI <https://doi.org/10.32782/2305-9389/2020.23.21>

УДК 352:94(4)

Горан Тетяна,

кандидатка історичних наук,
старша викладачка кафедри міжнародної економіки, маркетингу і менеджменту
Івано-Франківського навчально-наукового інституту менеджменту
Західноукраїнського національного університету

Дмитришин Марта,

кандидатка економічних наук, доцентка,
доцентка кафедри управління та адміністрування
Івано-Франківського навчально-наукового інституту менеджменту
Західноукраїнського національного університету

ІСТОРИЧНІ ТА СУЧАСНІ НАРАТИВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті з'ясовано значення місцевого самоврядування як основи побудови будь-якої демократичної держави, підкреслено передумови його розвитку на території України. Наведено історичні етапи вітчизняного місцевого самоврядування, що відповідають моделям місцевого самоврядування (доколоніальній моделі, колоніальній моделі, реакційно-національній моделі, радянській моделі, моделі перебудови та раннього українського націоналізму, та сучасній моделі місцевого самоврядування). Досліджено зможу приймати рішення щодо місцевої політики на кожному з наведених етапів. Для цього сформульовано п'ять критеріїв оцінки історичних етапів вітчизняного місцевого самоврядування: критерій повної самостійності, критерій часткової самостійності, критерій обмеженої самостійності, критерій декларованої самостійності та критерій гібридної самостійності. Охарактеризовано етапи реформи місцевого самоврядування в Україні за час незалежності. Описано труднощі реалізації реформи децентралізації у період із проголошення незалежності України до прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Досліджено історичні аспекти становлення нормативно-правового забезпечення реформи децентралізації в Україні. Розглянуто ставлення людей до реформи децентралізації. Визначено особливості нового адміністративно-територіального устрою в Україні. Виокремлено можливі проблеми у встановленні необхідного балансу між децентралізацією і централізацією, який би відповідав реальним соціально-економічним та політичним умовам розвитку країни, проведенню структурних реформ у сфері публічного управління. Виокремлено передумови зміни адміністративно-територіального устрою, наведено статистику здійснення його реформування. Підкреслено необхідність реформування адміністративно-територіальних одиниць, що зумовлена реформою децентралізації та потребою розмежування функцій і повноважень. Наведено плани та завдання поточного етапу реформи місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: децентралізація, реформи, об'єднані територіальні громади, адміністративно-територіальний устрій, місцеве самоврядування.

Goran Tetyana, Dmytryshyn Marta. Historical and modern narratives of local government in Ukraine

The article identifies the importance of local self-government as the basis for building any democratic state, emphasizes the prerequisites for its development in Ukraine. The historical stages of domestic local self-government corresponding to the models of local self-government (pre-colonial model, colonial model, reactionary-national model, soviet model, model of perestroika and early Ukrainian nationalism, and modern model of local self-government) are given. The possibility of making decisions on local policy at each of these stages is explored. To do this, five criteria for assessing the historical stages of domestic local government, in particular; the criterion of full independence, the criterion of partial independence, the criterion of limited independence, the criterion of declared independence and the criterion of hybrid independence. The stages of local self-government reform in Ukraine during the independence of our state are described. The difficulties of implementing the decentralization reform in the period from the proclamation of Ukraine's independence to the adoption of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power are described. The historical aspects of the formation of the legal support of decentralization reform in Ukraine are studied. The attitude of people to the decentralization reform is considered. The peculiarities of the new administrative-territorial system in Ukraine are determined. Possible problems in establishing the necessary balance between decentralization and centralization, which would correspond to the real socio-economic and political conditions of the country's development, the implementation of structural reforms in the field of public administration. The preconditions for changing the administrative-territorial system are singled out, the statistics of its reform are given. The need to reform the administrative-territorial units, which is due to the reform of decentralization and the need to delineate functions and powers, is emphasized. Plans and tasks of the current stage of local government reform in Ukraine are presented.

Key words: decentralization, reforms, united territorial communities, administrative-territorial system, and local self-government.



Постановка наукової проблеми та її значення. Нині в Україні триває процес децентралізації влади, розпочатий ще в 2014 р. Перший етап децентралізації хронологічно охопив період із 2014 р. по 2019 р., а в його основу було покладено Європейську хартію місцевого самоврядування та інші світові стандарти. Другий етап (2020–2021 рр.) характеризується реформуванням децентралізації в Україні, яке, за оцінками уряду, є одним із пріоритетних завдань. Без проведення реформ органів місцевого самоврядування неможливо вийти на якісно новий рівень суспільно-політичного, соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад.

Аналіз досліджень цієї проблеми. Проблематиці децентралізації влади роботи присвятили такі науковці, як О. Бородіна [1], Ю. Крегул [2], О. Скрипнюк [3], Г. Коваленко, Д. Топольськова [4], В. Худолей [5] та інші. Водночас актуальним залишається визначення ключових напрямів проведення децентралізації влади, формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації на сучасному етапі розвитку.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Українська держава з давніх-давен мала чітко визначені традиції місцевого самоуправління, ведення господарства та відповідальності за власне життя і долю. Місцеве самоврядування виступає основою побудови будь-якої демократичної держави, покликане на професійному рівні забезпечити ефективне управління публічними справами в територіальній громаді, а також має враховувати інтереси кожного члена громади.

У сучасний період реформа з побудови ефективної системи місцевого самоврядування отримала широковживану назву «реформа децентралізації». Це зумовлено переходом від радянської централізованої системи до підсилення функціональності, фінансової спроможності, можливостей та відповідальності органів влади базового рівня (громад).

Варто зазначити, що децентралізація була задекларована ще в 1996 р. в ст. 132 Конституції України. У ній, зокрема, йдеться про симбіоз централізації та децентралізації у здійсненні державної влади. Проте таке поєднання, задеклароване Основним Законом, зовсім не сприяло демократичним процесам у державі, а навпаки, зумовило посилення централізаційних тенденцій у державному управлінні.

З моменту проголошення незалежності України було здійснено низку спроб на законодавчому рівні закріпити шляхи здійснення децентралізації, кожна з яких, фактично, завершувалася невдачею. Так, ще у 1998 р. Указом Президента України було схвалено Концепцію адміністративної реформи в Україні, яка, однак, не призвела до структурних змін у сфері державного управління. Наступна спроба була пов'язана з прийняттям в 2001 р. Концепції державної регіональної політики, яка повторювала ст. 132 Конституції України про так званий симбіоз централізації та децентралізації влади. Внесення змін до Основного Закону України в 2003 р., 2004 р., проведення в жовтні 2005 р. парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні» не дали бажаних результатів та не змогли розпочати реформу децентралізації.

Традиційно корінням сучасне місцеве самоврядування сягає давнини та різних історичних етапів нашої держави. Зокрема, дослідниця еволюції реформи децентралізації в сучасній політичній практиці України О. Діордіца виділяє шість етапів розвитку місцевого самоврядування в Україні (рис. 1).

Доповнивши дослідницю, ми зробили спробу оцінити рівень та можливості приймати рішення щодо місцевої політики в кожному з наведених етапів, присудивши їм певний критерій самостійності (табл. 1).

Як бачимо з рис. 1, Україна протягом багатьох десятиліть не була самостійною у своїх діях, і відновити сучасну незалежність повністю вдалось лише в 1991 р. Таким чином, реальна можливість щось змінити у місцевому самоврядуванні та впливати на власне життя в сучасний період виникла лише протягом останніх трьох десятиліть (рис. 2).

Для уникнення двозначного розуміння гібридної самостійності незалежної України необхідно зазначити, що ми жодним чином не намагаємось оскаржити незалежність України чи висловитись про її нечіткість. Однак не варто упускати той факт, що з 1991 р. наша держава жила в потужному російському інформаційному полі, із засиллям російськомовного медіапродукту. Радянське несамостійне минуле глибоко прописалось у свідомості українських громадян, сформувавши в них потужні патерналістські настрої, відчуття меншовартості, залежності та, відповідно, небажання брати на себе відповідальність, страх змін та викликів сучасності. Тимчасова незаконна окупація Криму та бойові дії на Донбасі усунули можливість будь-якого національного самоуправління на цих територіях. Тому реформа децентралізації, її успіхи та досягнення, позитиви та ефект є надзвичайно важливими нині. Адже це не лише розвиток держави та регіонів, це також поповнення інтелектуального капіталу, посилення впевненості у власних силах, підвищення завзяття та креативності.

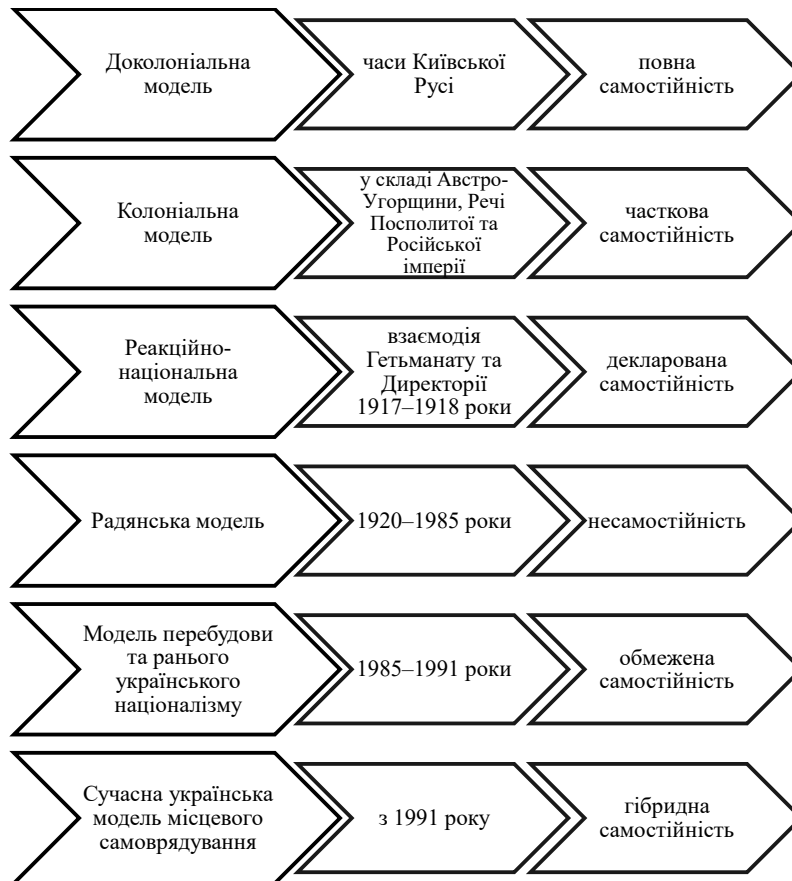


Рис. 1. Історичні етапи вітчизняного місцевого самоврядування

*сформовано на основі [6, с. 217]

Таблиця 1

Критерії оцінки історичних етапів вітчизняного місцевого самоврядування

Критерій	Опис критерію
Повна самостійність	Незалежність, можливість приймати самостійні рішення щодо питань місцевої політики
Часткова самостійність	Необхідність діяти в рамках політики та законів метрополії, зберігаючи окремі елементи національної ідентичності
Обмежена самостійність	Змога приймати окремі самостійні рішення чи впроваджувати інноваційні практики місцевого самоврядування в умовах відсутності незалежної держави
Декларована самостійність	Недовготривале самоуправління в не визнаній зовнішніми агентами незалежній державі
Гібридна самостійність	Самоврядування в умовах незалежної держави під впливом імперської (директивної) ідентичності, гібридної інформаційної війни з окупацією території та сердець людей
Несамостійність	Обмежена змога самодіяльності та самоуправління в жорстких рамках директивного управління

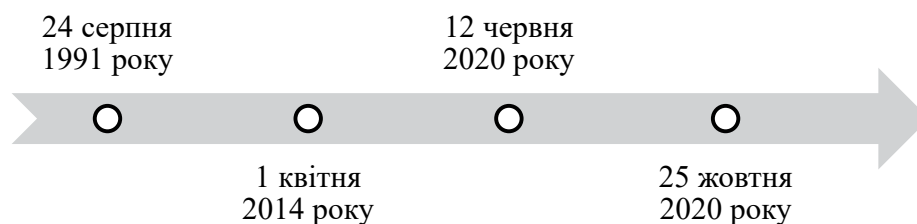


Рис. 2. Етапи реформи місцевого самоврядування в Україні за часи незалежності

*побудовано авторами



Нині наша держава перебуває на порозі святкування 30-річчя незалежності. Можливо, в масштабах держави це небагато, однак змушує замислитись над підбиттям певних підсумків.

Повертаючись до рис. 2, хотілось би відзначити другий етап реформи, який розпочався у квітні 2014 р. з прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [7]. Цей постреволюційний етап дав старт усій реформі, супроводжувався формуванням плану заходів щодо її реалізації. Пізніше було прийнято й удосконалено багато нормативно-правових актів, видано інструкцій та роз'яснень. Зокрема, внесено зміни до Бюджетного [8] та Податкового [9] кодексів, прийнято закони України «Про добровільне об'єднання громад» [10], «Про співробітництво територіальних громад» [11], «Про засади державної регіональної політики» [12].

У Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленій Указом Президента України, було передбачено чотири вектори руху (розвитку, безпеки, відповідальності, гордості), а також реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави. Серед них важливим визначено проведення ґрунтовної децентралізації влади, метою якої є «відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування» [13].

Серед Планів заходів із реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р, також передбачено передачу (децентралізацію) повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування за принципом субсидіарності [14].

Варто зазначити, що децентралізація влади зазвичай здійснюється цілеспрямовано і має на меті оптимізувати вирішення важливих практичних завдань у сфері публічного управління. Окрім того, децентралізація сприяє побудові громадянського суспільства. Практика зарубіжних країн свідчить, що децентралізація сприяє ефективній політиці, що здійснюється в інтересах громадян. Важливим у процесі проведення будь-яких реформ є врахування громадської думки населення. Так, на основі загальнонаціонального дослідження, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова з 14 по 19 серпня 2020 р., можна зробити висновок про неоднозначне ставлення населення до реформ місцевого самоврядування. Якщо звернутися до статистики, то бачимо, що 47% респондентів переконані в неефективності реформи децентралізації, 27% наголошують на певних змінах на краще, а 12% переконані, що зміни відбулися, але лише на гірше [15].

На основі цього соціологічного дослідження можна виділити п'ять напрямів, в яких, за свідченням респондентів, відбулися суттєві зміни на краще в процесі проведення реформи децентралізації: якість доріг; благоустрій, санітарний стан біля будинків; поліпшення умов для проведення дозвілля; робота місцевого транспорту та робота житлово-комунального господарства.

Важливим у процесі проведення децентралізації влади в Україні є питання фінансового забезпечення, від раціонального вирішення якого великою мірою залежить успішність функціонування територіальних громад. Для успішного розвитку громад необхідними є наявність економічно активних суб'єктів підприємницької діяльності, достатня кількість кваліфікованих трудових ресурсів, розвинена промислова та соціальна інфраструктура. Забезпечення вищезазваних факторів вимагає від органів місцевого самоврядування активізації пошуків резервних шляхів поповнення місцевих бюджетів, налагодження системи податків та бюджетних видатків. Перед органами місцевого самоврядування стоїть також важливе завдання – створення ефективного управлінського апарату.

Протягом 2015–2019 рр. відбувалось добровільне об'єднання громад на засадах добросусідства, раціональної кількості населення та площі, а також належної фінансової спроможності. У 2020 р. цей процес увінчався затвердженням низки документів щодо нового адміністративно-територіального устрою держави [16; 17]. Таким чином, в Україні замість 490 утворилось 136 нових більш укрупнених потужніших районів. А вже у жовтні 2020 р. відбулись перші місцеві вибори на основі нового районування [18]. Очікується, що буде і перехідний період до середини 2021 р., щоб процес зміни адміністративно-територіального устрою був максимально непомітним для людей, а якість і доступність послуг, що надавалися на районному рівні, не знизилася [19].

Отже, в результаті першого активного процесу децентралізації влади в Україні 2014–2019 рр. було здійснено такі заходи: створено 982 об'єднанні територіальні громади; запроваджено інститут старост в ОТГ; передано в комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів; розроблено механізм вирішення спільних проблем громад та ін.



Другий етап децентралізації 2020–2021 рр. ознаменувався запровадженням нового адміністративно-територіального устрою. В уряді переконані, що питання укрупнення районів є досить актуальним і допоможе уникнути проблем із дублюванням функцій, особливо в районах, територія яких покрита однією громадою. Однак варто наголосити на тому, що, остаточно не визначивши функції та повноваження районних рад, не вдасться уникнути можливих конфліктів між новоствореними органами на рівні районів та громад.

Таким чином, реформа децентралізації стала першою успішно реалізованою постмайданівською реформою України. Тут доцільно підкреслити вагомий внесок зарубіжних партнерів, які не лише профінансували багато проєктів місцевого розвитку, а й надавали юридичну підтримку, консультації, експертні висновки, методичні рекомендації та просто схвалення правильно вибраного шляху.

Безумовно, українцям ще належить навчитись нових правил самоврядування та пристосуватись до реалій нового адміністративно-територіального устрою. Ймовірно, виникатимуть непорозуміння, проблеми, які треба буде ефективно вирішувати. Однак ті успіхи, яких уже вдалось досягти, є шляхом до процвітаючої, розвиненої та справедливої України. І, можливо, це стане фактором відновлення територіальної цілісності нашої держави в майбутньому.

Література:

1. Бородіна О.А. Децентралізація влади в Україні: зміст, ризики, можливості та адміністративна роль громадянського суспільства. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VPDTU_ek_2015_29_24. (дата звернення: 17.01.2021).
2. Крегул Ю. Реформування місцевого самоврядування в Україні. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2016_1_4. (дата звернення: 17.01.2021).
3. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_12_8. (дата звернення: 17.01.2021).
4. Коваленко Г.В., Топольськова Д.Ю. Впровадження децентралізації публічної влади на основі досвіду європейських країн. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Міжнародні економічні відносини та світове господарство»*. Ужгород : Гельветика, 2017. Вип. 13. Ч. 1. С. 120–123.
5. Худoley В.Ю. Децентралізація як передумова модернізаційних змін сталого розвитку регіонів України : монографія. Київ : Вишемирський В.С., 2019. 111 с.
6. Дюрдіца О. Еволюція реформи децентралізації в сучасній політичній практиці України. *Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії*. 2020. № 1. С. 214–222.
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 17.01.2021).
8. Бюджетний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 17.01.2021).
9. Податковий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 17.01.2021).
10. Про добровільне об'єднання громад : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 28.12.2020).
11. Про співробітництво територіальних громад : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 17.01.2021).
12. Про засади державної регіональної політики : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 28.12.2020).
13. Указ Президента України Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10> (дата звернення: 17.01.2021).
14. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-p#Text> (дата звернення: 17.01.2021).
15. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації та її результатів (серпень 2020 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/gromadska-dumka-naselennia-shchodo-reformy-detsentralizatsii-ta-ii-rezultativ-serpen-2020r> (дата звернення: 17.01.2021).
16. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-IX#Text> (дата звернення: 17.01.2021).
17. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (дата звернення: 17.01.2021).
18. Про Календарний план основних організаційних заходів з підготовки та проведення місцевих виборів 25 жовтня 2020 року : Постанова Центральної виборчої комісії. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0163359-20#Text> (дата звернення: 17.01.2021).
19. Реформування адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня (районів). URL: <https://decentralization.gov.ua/new-rayons> (дата звернення: 17.01.2021).