

## СЕКЦІЯ 1 РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ

**Олександр АКІМОВ**

к.держ.упр., начальник відділу правового  
забезпечення Національної служби  
посередництва і примирення

**Людмила АКІМОВА**

к.е.н., доцент кафедри фінансів  
та економіки природокористування НУВГП

### РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Чому в Україні важливе проведення реформи місцевого самоврядування: у спадок від СРСР ми отримали дуже неефективний адміністративно-територіальний устрій. Коли в більшості країн кількість представників влади зменшувалася, в Україні їхня кількість збільшувалася. Так, порівняно з 1991 р. кількість населення зменшилася на 5 мільйонів, а на 117 представницьких органів влади стало більше. З 2010 року місцеве самоврядування жорстко вбивалося, в нього відбирали повноваження. Наприклад, земельну ділянку виділяє місцева рада, а об'єкт, який на ній буде збудований, приймає в експлуатацію орган державної влади. Проблема децентралізації влади в українській теорії конституційного права та практиці державотворення завжди посідала вагомe місце, починаючи з моменту проголошення незалежності України. Особливо ця проблема актуалізувалась у 2014 р. З 2010 р. в Україні фактично існувала суперпрезидентська республіка, за якої була встановлена жорстка централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади. За цих умов значно була обмежена роль Кабінету Міністрів як вищого органу в системі виконавчої влади, Верховна Рада опинилась у стані за якого виникла загроза існуванню парламентаризму в Україні, фактично було знівельовано місцеве самоврядування, знищена фінансова самостійність територіальних громад, небачених масштабів набула корупція.

Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади – передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів, розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи

По-друге, визначається методологічна база впровадження змін в управління економічним розвитком міста за нових умов господарювання.

По-третє, наводяться приклади реалізації на практиці нових для реалій України інструментальних підходів для формування умов сприяння підприємництву та розвитку місцевих ініціатив.

Вважаю, що у результаті проведення семінарів з партнерами по проекту щодо методології та докладного опису бази даних, розгляду конкретних прикладів, у тому числі і безпосередньо в органах місцевого самоврядування України та Польщі за участі українських та польських педагогів, науковців і практиків, що опікуються проблемами місцевого самоврядування вдалося досягти поставленої мети.

Дозвольте висловити подяку всім польським колегам, хто приймав участь у здійсненні проекту та побажати українським партнерам найефективнішого використання отриманого досвіду в практику місцевого самоврядування країни та побажати подальшої співпраці.

Директор Дніпропетровського регіонального інституту  
державного управління Національної академії  
державного управління при Президентові України  
С. СЕРЬОГІН

цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання державного апарату і його матеріальних придатків – армію, міліцію тощо.

В Україні за роки незалежності були зроблені перші кроки для інституціонування демократичної децентралізації в плані створення правової основи для процесу децентралізації. Прийняті Закон «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування» (1990), «Про Представника Президента України», «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» (1992). Зазначені закони визначили межі функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Чинна Конституція закріпила систему організації влади на місцевому рівні, закладеному в 1992 р. Наступним кроком у створенні правової основи для децентралізації влади стали закони «Про місцеві державні адміністрації» (1997 р.) та «Про місцеві адміністрації» (1999 р.). Етапом на цьому шляху стала Концепція реформи місцевого самоврядування, спрямована на децентралізацію влади. Наступним реальним кроком стали пропозиції щодо внесення змін до Конституції України, які ґрунтуються на положеннях Європейської Хартії місцевого самоврядування, напрацюваннях Конституційної асамблеї та Конституційної Комісії Верховної Ради, груп експертів в області конституційного права і місцевого самоврядування. Запропоновані зміни до Основного Закону України передбачають: закріплення принципу децентралізації у здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць; запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою – область, район, громада з широким самоврядуванням; громадою є адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто, а також прилеглі до них території); передача функцій виконавчої влади від місцевих державних адміністрацій виконавчим органам відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким колом повноважень; необхідне забезпечення фінансовими ресурсами повноважень органів місцевого самоврядування, включаючи їх участь у загальнодержавних податках; ліквідація державних адміністрацій і створення замість них державних представництв, позбавлених виконавчих функцій та наділення їх контрольно-наглядовими та координаційними повноваженнями.

Ключові пропозиції сформульовані таким чином, що вони не торкаються внесення змін до Розділу I Конституції, в якому закріплене поняття місцевого самоврядування і прийняття якого має відбуватись через референдум, що значно в часі відтермінували б процес децентралізації. Зміни стосуються наступних розділів Конституції

України «Адміністративно-територіальний устрій», «Місцеве самоврядування», які викладаються у новій редакції. Деякі зміни будуть внесені в розділи «Верховна Рада», «Президент України», «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади».

Передбачається у статті 116 Основного Закону закріпити положення, щодо утворення і ліквідації районів, встановлення і зміни меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів є не політичним питанням і за своєю природою має бути віднесене до повноважень Кабінету Міністрів.

Внесення відповідних змін до Конституції має створити правову основу для прийняття низки законодавчих актів, спрямованих на реалізацію реформи місцевого самоврядування. Серед них є нова редакція закону про місцеве самоврядування, закон про місцеві державні представництва, зміни до бюджетного кодексу, зміни до низки законодавчих актів, які визначають розподіл повноважень між виконавчими органами влади і органами місцевого самоврядування та ін. Передбачається, що законодавчі нововведення забезпечать надійну правову основу для ефективного здійснення влади в Україні. Однак, реалізуючи політику децентралізації слід зважати на ті ризики, які можуть виникнути.

В умовах сучасної політичної, економічної та соціальної кризи можливе поглиблення негативних тенденцій посилення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських тенденцій в окремих регіонах за умов надання їм можливості вирішувати свою долю у складі держави. Послаблення централізації влади в результаті децентралізації може спричинити зростання свавілля місцевих чиновників та зростання незадоволення населення владою, включаючи центральну, яка не в змозі і нездатна буде захистити інтереси та права регіональних громад. Децентралізація може посилити відцентрові тенденції через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами.

Зарубіжний досвід підтверджує, що навіть в успішних в політичному, економічному, соціальному плані країнах (Франція, Великобританія, Італія, Польща) в процесі здійснення децентралізації влади вони мали великі проблеми. В умовах глибокої політичної, економічної та соціальної кризи цей чинник слід завчасно враховувати, щоб упередити можливі негативні наслідки децентралізації. В цьому плані слід забезпечити послідовність у здійсненні цього процесу, зокрема, органи влади зобов'язані забезпечити спроможність участі народу в управлінні суспільно-політичними та суспільно-економічними процесами в державі: держава має посприяти зміцненню інститутів місцевого самоврядування, ефективності їх діяльності з метою забезпечення здійснення ними самоврядних функцій на рівні району та регіону, забезпечити ефективність

системи служби в органах місцевого самоврядування, підвищення рівня оплати службовців місцевого самоврядування, їх освітнього та компетентного рівня, здійснення ефективної політики, спрямованої на подолання диспропорцій в економічній та інших сферах розвитку територій, збільшення обсягу бюджетного фінансування та вдосконалення механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальних громад, ліквідації диспропорцій у розвитку економічної та правової основ у здійсненні децентралізації та ін. Іншого шляху у нас немає. Децентралізація – це запорука ефективного територіального розвитку, шлях до демократизації, дійсного народовладдя.

1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254 к/96-ВР / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

2. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/156-19>

### **Олена БОБРОВСЬКА**

д.держ.упр., проф., завідувач кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ

## **СОЦІАЛЬНА БЕЗПЕКА МІСТ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Реформи в місцевому самоврядуванні і децентралізація влади в Україні неминуче вимагають перегляду існуючих основ господарювання і керування процесами економічного і соціального розвитку регіонів.

На сучасному етапі на особливу увагу заслуговує вирішення проблеми соціальної безпеки і формування сприятливого соціального середовища проживання людей. Радикальної перебудови потребують соціально-просторові й організаційно-управлінські складові внутрішнього середовища регіонів, форми і методи організації їх діяльності, механізми і методи вирішення регіональних проблем надання соціальних послуг у повному обсязі і належної якості.

Серед соціальних послуг, які потребує населення, особливого значення набули послуги працевлаштування, що надає людям можливість самостійного забезпечення значної частки своїх потреб. Погіршення соціальних умов, відсутність гідної роботи призводить до погіршення соціально-психологічного клімату, створює умови соціального обурення і соціальної незлагоди, знижує параметри соціально-економічного розвитку регіону: негативно впливає на соціальне самопочуття людей, зниження рівня середньої заробітної плати, зайнятості, розміру

капіталовкладень, житлових умов та ін. Виникають проблеми загублення професійно-кваліфікаційного складу працюючих та проблеми духовного і культурного характеру.

Виходячи з альтернативних соціально-психологічних мотивів людей, які не мають можливості до самореалізації власного трудового потенціалу, американський економіст Чарльз Тібо побудував теорію їх забезпечення державними суспільними благами – соціальна безпека, правопорядок, захист довілля, транспортна й інформаційна інфраструктури та інші, що створює можливості успішного працевлаштування. Реалізація моделі Тібо можлива в разі існування ряду передумов, серед яких створення умов абсолютної мобільності людей, незалежності їх пересування від стану довілля та відсутності інших екстерналій, наявності вичерпної інформації про умови оподаткування підприємницької діяльності, можливості вибору роботи та місць проживання і забезпечення суспільними благами на новому робочому місці [1, с. 657].

Цінність територіальної моделі Тібо в тому, що вона дозволяє концептуалізувати підхід до внутрішньотериторіальної мобільності і адекватного розосередження трудових потоків в умовах появи і нарощування безробіття, яке в Україні стає постійним негативним чинником, що впливає на стан економічного самопочуття і соціальної безпеки населення. Послідовники Тібо на основі теорії забезпечення людей суспільними благами побудували теорію міжтериторіальної мобільності населення.

На сьогодні можливості органів місцевого самоврядування (ОМС) в частині забезпечення зайнятості і збереження трудового потенціалу населення безпосередньо на території їх проживання продовжують зменшуватись. Спроби державної і місцевої влади регулювати стан зайнятості і підтримувати безробітних у пошуках роботи шляхом перепідготовки вивільнених працівників і надання їм матеріальної допомоги не вирішують проблеми стабільного зниження безробіття. Ідуть процеси втрати базових компетентнісних навичок і досвіду роботи, з'являється соціальна недовіра, напруга стосовно працевлаштування не зменшується, зникає віра в краще майбутнє. Міграційні потоки набувають тенденцію до збільшення за обсягами і незворотністю.

Розширення прав і фінансових можливостей ОМС у самостійному вирішенні питань розвитку територіальних громад веде до збільшення їх відповідальності за вирішення проблеми найбільш повної і продуктивної зайнятості населення і задоволення його соціальних потреб. Одним із дієвих напрямів вирішення проблеми зайнятості слід розглядати створення системи її забезпечення шляхом формування керованого управління внутрішніми регіональними міграційними потоками. Це стає можливим за рахунок створення регіональної соціально-виробничої системи зниження безробіття, ініційованої, сформованої і підтримуваної