

УДК 342.5:352

DOI: 10.32342/2709-6408-2021-2-3-6

В.В. КРАВЧЕНКО,

*кандидат юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму, Заслужений юрист України (м. Київ)
ORCID: 0000-0002-7553-6286*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБМУНІЦИПАЛЬНОГО РІВНЯ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Статтю присвячено організаційно-правовим питанням функціонування субмуніципального рівня управління. Проаналізовано попередні наслідки проведеної Кабінетом Міністрів України в 2020 році адміністративно-територіальної реформи, яка є важливою складовою децентралізації, оскільки передавання повноважень з надання публічних послуг органам місцевого самоврядування має супроводжуватися укрупненням територіальних громад. Автором ґрунтовно проаналізовано, що вітчизняний досвід функціонування нових територіальних громад, а також досвід зарубіжних країн дозволяє виокремити і відповідні негативні моменти (правові, організаційні, економічні, соціальні тощо), що супроводжують процес укрупнення громад. Визначено, що в громадах з великою територією юрисдикції та значною кількістю населених пунктів суттєво ускладнюється реалізація вимог відповідних європейських документів стосовно розвитку місцевої демократії. Досліджено точку зору з приводу того, що обмежити вплив негативних факторів, які виникли в процесі формування нової територіальної основи місцевого самоврядування, дозволить запровадження допоміжного рівня управління в системі місцевого самоврядування. Запропоновано два варіанти розбудови сучасної моделі муніципального управління у великих громадах та її організаційно-правового забезпечення з урахуванням європейських стандартів та принципів. Зазначено, що чинне законодавство України про органи самоорганізації населення не дозволяє повністю розкрити їх потенціал як субмуніципального рівня управління розвитком громади та не відповідає вимогам сучасного етапу реформування системи територіальної організації влади на засадах децентралізації.

Зроблено висновок, що існує нагальна потреба у децентралізації муніципального управління шляхом запровадження повноцінного субмуніципального рівня в системі місцевого самоврядування.

Ключові слова: громада, децентралізація, місцеве самоврядування, повноваження, субмуніципальний рівень, територіальна організація влади.

Постановка проблеми. Метою децентралізації відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні проголошено «створення і підтримку повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [1]. Вітчизняний та зарубіжний досвід свідчать що процес децентралізації, як правило, пов'язаний із

суттєвим укрупненням територіальних громад, що обумовлено низкою об'єктивних чинників, до яких можна віднести: низький рівень ресурсного забезпечення виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування в невеликих територіальних громадах, негативні демографічні тенденції, необхідність запровадження в муніципальну практику новітніх технологій муніципального менеджменту, що, у свою чергу, потребує відповідного кадрового та інформаційного забезпечення, централізації надання окремих послуг населенню з метою покращання їх якості (водопостачання та водовідведення, переробка сміття, громадський транспорт, енергетика тощо).

Так, в Україні на кінець 2020 року було утворено 1 469 спроможних територіальних громад замість 11 624 (у 2015 році). Подібний процес відбувався і в багатьох зарубіжних країнах, наприклад, останнім часом Данія скоротила кількість муніципалітетів з 271 до 98 у 2007 році, Латвія – з 524 до 119 у 2009-му, Туреччина – з 3 225 до 1 395 у 2014-му, Греція – з 1 034 до 325 у 2011 році тощо [2, с. 175–176]. У Східній Німеччині кількість громад була скорочена з 12 500 у 1946 році до 7 500 у 1989–1990 роках та до менш ніж 2 500 у 2019 році [3]. Суттєве скорочення кількості муніципалітетів спостерігається також у Великій Британії, Естонії, Іспанії, Латвії, Фінляндії, Угорщині та інших країнах.

Укрупнення громад поряд з використанням різних форм міжмуніципального співробітництва дозволило підвищити ефективність використання бюджетних коштів, сконцентрувати ресурси на вирішенні ключових завдань місцевого розвитку і створити можливості для посилення спроможності громад у наданні якісних послуг населенню. Однак поряд з позитивними результатами процес укрупнення громад супроводжується і новими викликами, що можуть нівелювати саму ідею децентралізації. Найважливішим з них є ускладнення доступу громадян до безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого та регіонального розвитку, що обумовлює необхідність наукового обґрунтування більш активного використання субмуніципальних рівнів у механізмі муніципального управління.

Стан дослідження. Дослідженню проблематики організаційно-правового забезпечення функціонування субмуніципального рівня управління розвитком територій присвячено праці вчених, які працюють у галузях державного управління, адміністративного та муніципального права, менеджменту тощо. Серед них М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Ю.С. Гринчук, О.В. Євдокімов, І.В. Козюра, В.В. Кравченко, В.С. Кравців, А.О. Краснейчук, В.А. Негода, М.О. Пухтинський, С.М. Серьогін, О.В. Слобожан, І.З. Сторонянська та ін.

Основна увага дослідників, при цьому зосереджувалася на питаннях досвіду зарубіжних країн або ж на суто управлінських аспектах, у той час як правові та організаційні питання розбудови субмуніципального рівня управління статусу відповідних суб'єктів ще не набули, на наш погляд, достатньо повного аналізу у вітчизняній науковій літературі.

Виклад основного матеріалу. Аналіз попередніх наслідків проведеної Кабінетом Міністрів України в 2020 році адміністративно-територіальної реформи, яка є важливою складовою децентралізації, оскільки передавання повноважень з надання публічних послуг органам місцевого самоврядування має супроводжуватися укрупненням територіальних громад, свідчить про певні позитивні результати. Зокрема утворення великих (спроможних) громад дозволяє скоротити адміністративні витрати, підвищити якість публічних послуг та створює потенційні можливості для наближення процесу прийняття рішень з питань місцевого розвитку до членів громад.

Однак уже перший вітчизняний досвід функціонування нових територіальних громад, досвід зарубіжних країн дозволяє виокремити і відповідні негативні моменти (правові, організаційні, економічні, соціальні тощо), що супроводжують процес укрупнення. Основними з них є такі:

1) частина новоутворених територіальних громад має значні розміри та охоплює велику кількість населених пунктів. Так, у ході адміністративно-територіальної реформи, проведеної Кабінетом Міністрів України в 2020 році, виникли нові громади на основі об'єднання 10–20 старих громад, які, у свою чергу, досить часто мали складну структуру і охоплювали жителів кількох населених пунктів. Унаслідок цього виникла ситуація коли, наприклад, Погребищенська міська територіальна громада (Вінницька обл.) включає 60 населених пунктів: 1 місто та 59 сіл, Онастирищенська міська територіальна громада (Черкаська обл.) – 30, Куяльницька сільська територіальна громада (Одеська обл.) – 56, а Рогатинська

міська територіальна громада (Івано-Франківська обл.) – 72 (які раніше перебували у складі 23 старих громад) [4]. Великі територіальні розміри громади суттєво ускладнюють реалізацію демократичних принципів муніципального управління, віддаляють значну кількість членів громади від органів місцевого самоврядування та центрів надання публічних послуг, обмежують можливості їх участі у вирішенні питань місцевого значення. Крім того, виникають проблеми адекватного представництва жителів населених пунктів громади в раді громади, інших органах місцевого самоврядування громади, що може призвести до домінування інтересів еліти адміністративного центру громади при вирішенні питань місцевого значення (наприклад, кількісний склад депутатів рад зазначених громад становить 26-27 депутатів що значно менше кількості населених пунктів, які перебувають під їх юрисдикцією). Свідченням таких негативних тенденцій є також і значне скорочення загальної кількості депутатів місцевих рад: на загальних виборах в 2015 році обиралося 158 399 депутатів [5], а в 2020 році – 43 122 [6]. Відповідно знижується явка виборців на місцевих виборах: 46,61% в 2015 році та 36,88% в 2020 році. Абсентеїзм більшості виборців свідчить про те, що проблеми багатьох населених пунктів можуть бути не почутими і не врахованими при формуванні політики органів місцевого самоврядування. При цьому результати досліджень зарубіжних вчених свідчать про те, що саме у великих громадах явка виборців є найнижчою [7].

Таким чином, у громадах з великою територією юрисдикції та значною кількістю населених пунктів значно ускладнюється реалізація вимог відповідних європейських документів стосовно розвитку місцевої демократії, зокрема Основних принципів політики демократичної участі на місцевому рівні, декларованих у Рекомендації (Rec 2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» [8] та Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [9].

2) утворення великих за територією громад може спричинити втрату жителями окремих населених пунктів місцевої самобутності (локальної ідентичності), що також є важливою передумовою їх залучення до місцевих справ;

3) надмірне укрупнення громад спричиняє ризик переміщення економічної діяльності з центрів старих громад в адміністративні центри новостворених громад, що, у свою чергу, тягне за собою певні негативні демографічні процеси.

Зазначені обставини свідчать про необхідність запровадження в муніципальну практику таких моделей муніципального управління, які б дозволили мінімізувати негативні наслідки нової територіальної основи місцевого самоврядування, які полягають у «муніципальній централізації», тобто централізації муніципального управління, механізмів надання багатьох послуг та ускладненні участі населення у процесах вирішення питань розвитку громади в цілому та розвитку її окремих населених пунктів. Мова йде про децентралізацію муніципального управління у великих громадах, де на сьогодні воно здійснюється фактично лише шляхом використання інституційних можливостей адміністративного центру громади. Певною мірою цю проблему намагалися вирішити шляхом запровадження інституту старост, особливо після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розвитку інституту старост» [10], згідно з яким дещо розширюються можливості участі в управлінні розвитком території відповідного старостинського округу старости села, селища (може виконувати окремі завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг, має право брати участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету тощо). Однак повністю проблему децентралізації управління розвитком громади запровадження інституту старости не вирішує, оскільки, по-перше, він не обирається жителями села, селища (через що не може виконувати представницькі функції), по-друге, за своїм статусом є співробітником центральних органів управління громадою (працює на постійній основі в апараті відповідної ради та її виконавчого комітету) [11, ст. 54-1].

Як уявляється, обмежити вплив негативних факторів, що виникли в процесі формування нової територіальної основи місцевого самоврядування, дозволить запровадження допоміжного рівня управління в системі місцевого самоврядування. При цьому доцільно запропонувати два варіанти розбудови сучасної моделі муніципального управління у великих громадах та її організаційно-правового забезпечення з урахуванням європейських стандартів та принципів:

Перший варіант може бути реалізовано в межах чинного законодавчого поля України. Він полягає у розбудові мережі органів самоорганізації населення, які утворюються в межах кожного старостинського округу (сільські, селищні комітети старостинських округів) та виражають інтереси його жителів на всіх етапах планування і реалізації планів, проектів чи програм місцевого розвитку, що стосуються як громади в цілому, так і населення відповідного старостинського округу. Утворення органів самоорганізації населення на територіальному рівні старостинських округів дозволить частково децентралізувати управління розвитком громади на субмуніципальний рівень, що продемонструвало свою ефективність в інших країнах, наприклад солецтво в Польщі [12], волость (пагасть) у Латвії [13] чи санюнія в Литві [14], а також сприятиме тісній співпраці комітетів старостинських округів зі старостами. Такий підхід повністю узгоджується з вимогами відповідних європейських документів. Так, Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює принцип, відповідно до якого місцеве самоврядування може здійснюватися шляхом використання «будь-яких форм прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» [15, ст. 2]. Зазначені положення Хартії набули розвитку в Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, де таке право визначається як «право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади». До таких заходів Додатковий протокол відносить «процедури залучення людей, які можуть включати консультативні процеси, місцеві референдуми й звернення та у випадках, коли на території органу місцевого самоврядування є багато жителів та (або) коли орган місцевого самоврядування охоплює великий географічний регіон, заходи із залучення людей на рівні, найближчому до них» [9, ст. 2]. Ще більш конкретні положення стосовно органів самоорганізації населення передбачені в Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи про участь громадян у місцевому публічному житті Res (2001) 19 (Додаток II), в якій міститься перелік кроків і заходів, спрямованих на заохочення громадян до участі в місцевому публічному житті та на зростання такої участі, зокрема пропонується: «розвивати як у найбільш населених містах, так і в сільських регіонах так звану форму об'єднання сусідів, щоб дати громадянам можливість більше впливати на їхнє місцеве середовище й діяльність місцевих рад у різних сферах життя» [8, Додаток II]. Крім того, Конституція України безпосередньо визначає органи самоорганізації населення як елемент системи місцевого самоврядування [16, ст. 140], а Закон України «Про органи самоорганізації населення» [17] закріплює правовий статус, систему, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення. Чинне законодавство передбачає можливість участі органів самоорганізації населення в процесі стратегічного планування, наділяючи їх правом вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів, а також брати участь у реалізації затверджених радою проектів та програм [17, ст. 14].

Однак слід зазначити, що чинне законодавство України про органи самоорганізації населення не дозволяє повністю розкрити їх потенціал як субмуніципального рівня управління розвитком громади та не відповідає вимогам сучасного етапу реформування системи територіальної організації влади на засадах децентралізації. У ньому передбачено досить складну процедуру утворення цих органів, а їх повноваження визначаються в досить загальному вигляді. Було здійснено спробу адаптувати законодавство про органи самоорганізації населення до потреб сьогодення шляхом внесення до Верховної Ради України 24 березня 2015 року проекту нової редакції Закону «Про органи самоорганізації населення» [18]. Однак 29 серпня 2019 року цей законопроект було відкликано, оскільки він не отримав належної підтримки з боку експертів Ради Європи та вітчизняних інституцій унаслідок наявності низки спірних положень. У цілому можна зробити висновок, що ефективна реалізація цього варіанта потребує здійснення таких заходів:

1. Закріплення такої територіальної основи органів самоорганізації населення, як старостинський округ. При цьому доцільно встановити обов'язковий характер утворення комітетів старостинських округів та їх статус як юридичних осіб. Зазначене не виключає утво-

рення органів самоорганізації населення на іншій територіальній основі, але вже без статусу юридичної особи, а фінансове, матеріальне, інформаційне забезпечення їхньої діяльності можна було б покласти на комітети старостинських округів.

2. Встановлення законодавчих засад взаємовідносин комітетів старостинських округів зі старостами, поклавши на останніх обов'язки щодо організації виконання рішень цих комітетів і контролю за їх діяльністю.

3. Наділення комітетів старостинських округів таким обсягом власних повноважень, який надав би їм можливість брати реальну участь в управлінні розвитком громади з урахуванням інтересів населення округів. Одночасно необхідно дотримуватися принципу, згідно з яким повноваження комітетів не можуть зменшувати спроможність органів місцевого самоврядування громади визначати та здійснювати управління розвитком громади в інтересах всіх членів громади.

Другий варіант є більш радикальним, він передбачає законодавче закріплення старостинського округу як допоміжної територіальної одиниці та утворення відповідного представницького органу – ради старостинського округу, який може і не мати статусу юридичної особи. При цьому староста міг би виконувати функції виконавчого органу цієї ради.

Подібні допоміжні одиниці можуть бути утворені, наприклад, в Польщі відповідно до статті 5 Закону про гмінне самоврядування від 8 березня 1990 року [19]. До них належать солтства (пол. *Sołectwo*), переважно у сільській місцевості, та райони (пол. *dzielnica*) і мікрорайони (пол. *osiedla*) – у містах. Поділ гміни на допоміжні одиниці не є обов'язковим, а організацію та порядок діяльності допоміжних одиниць визначає рада гміни окремим статутом у якому визначаються:

- назва і територія допоміжної одиниці;
- засади та порядок проведення виборів до її органів;
- завдання та організація діяльності органів;
- перелік делегованих радою гміни повноважень та способи їх реалізації;
- форми нагляду та контролю радою гміни за діяльністю органів допоміжної

одиниці.

У літературі зазначається, що перевагами запровадження допоміжних одиниць є:

- децентралізація;
- розширення можливостей місцевих громад – індивідуальна і колективна здатність впливати на рішення та плани щодо своєї громади;
- наближення «влади» до людей;
- підвищення ефективності рішень та дій органів місцевого самоврядування вищого рівня, оскільки на місцях значно краща обізнаність про потреби та поточну ситуацію в громаді;
- локалізація – на рівні місцевих громад існують певні цінності, втрата яких неприпустима – соціальні зв'язки, сусідство, взаємодія [20].

У той же час реалізація другого варіанта можлива лише за умови внесення відповідних змін до законодавства України про місцеве самоврядування та про адміністративно-територіальний устрій.

Висновки. Таким чином, існує нагальна потреба у децентралізації муніципального управління шляхом:

- запровадження повноцінного субмуніципального рівня в системі місцевого самоврядування, чого можна досягти шляхом формування органів самоорганізації населення на територіальній основі старостинських округів та оновлення їх законодавчого статусу;
- законодавчого закріплення старостинських округів як допоміжного територіального рівня та визначення порядку утворення і діяльності їх представницьких та виконавчих органів.

Список використаної літератури

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 12.11.2021).

2. Матвієнко А.С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна: монографія. Київ.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. 376 с.

3. Розель Фелікс. Як розмір громади пов'язаний з належним місцевим самоврядуванням – експертна стаття. URL: <https://voxukraine.org/rozmir-maye-znachennya-dohodimenshih-gromad-zrostayut-shvidshe-nizh-u-bilshih/> (дата звернення: 12.11.2021).

4. Децентралізація дає можливості: веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada> (дата звернення: 12.11.2021).

5. Центральна виборча комісія. Чергові місцеві вибори 25.10.2015 р.: веб-сайт. URL: https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/pvm002pt001f01=100pt00_t001f01=100.html (дата звернення: 12.11.2021).

6. Центральна виборча комісія. Чергові місцеві вибори 25.10.2015 р.: веб-сайт. URL: https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/pvm002pt001f01=695pt00_t001f01=695.html (дата звернення: 12.11.2021).

7. Cancela, J., & Geys, B. (2016). Explaining voter turnout: A meta-analysis of national and subnational elections. *Electoral Studies*, 42, 264–275; Van Houwelingen, P. (2017). Political participation and municipal population size: A meta-study. *Local Government Studies*, 43(3), 408–428; McDonnell, J. (2020). Municipality size, political efficacy and political participation: a systematic review. *Local Government Studies*, 46(3), 331–350.

8. Рекомендація (Рес 2001) 19 Кабінету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text (дата звернення: 12.11.2021).

9. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади». Ратифікація від 02.09.2014, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b49#Text (дата звернення: 12.11.2021).

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розвитку інституту старост: Закон України від 14.07.2021 р. № 1638-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1638-20#Text> (дата звернення: 12.11.2021).

11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.11.2021).

12. Крат М., Софій О. Управління спроможними територіальними громадами. Досвід Польщі. Інформаційно-аналітичне видання: веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/90/upravlinnja-spromozhnyumy-terytorialnymy-hromadamy-dosvid-polshchi.pdf> (дата звернення: 12.11.2021).

13. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. Огляд. Стокгольм: SKL International, 2016. 57 с.

14. Л.Л. Прокопенко. Реформування територіальної організації влади в Литві у процесі вступу в Європейський союз. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11pllves.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11pllves.pdf) (дата звернення: 12.11.2021).

15. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 12.11.2021).

16. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.11.2021).

17. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2021 р. №2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text> (дата звернення: 12.11.2021).

18. Проект Закону про органи самоорганізації населення. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54538 (дата звернення: 12.11.2021).

19. Польща. Закон про гмінне самоврядування від 8 березня 1990 року: веб-сайт. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b/> (дата звернення: 12.11.2021).

20. Організація місцевого самоврядування Республіки Польща: веб-сайт. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/orhanizatsiia-mistsevoho-samovriaduvannia-respubliky-polshcha/> (дата звернення: 12.11.2021).