

Петришина Марина Олександрівна

*кандидатка юридичних наук, старший науковий співробітник
НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку
НАПрН України, доцентка кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0002-5702-0112*

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ СПРОМОЖНОГО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Наукова робота присвячена вивченню проблемних питань формування та розвитку спроможного місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, досліджуються проблеми правового регулювання формування, становлення та розвитку спроможного місцевого самоврядування, зокрема, шляхом аналізу політико-правових засад цього інституту, а також надається їх загальна характеристика. На підставі проведеного аналізу окреслюються перспективи його удосконалення за нових умов суспільно-політичного і економічного ладу.

Ключові слова: міське самоврядування, децентралізація, субсидіарність, спроможність, фінансова стабільність, правове регулювання.

Petryshyna Maryna

*PhD, Senior Researcher of the Scientific and Research Institute
of Providing Legal Framework for the Innovative Development
of NALS of Ukraine, Associate Professor of the State Building
Department of the Yaroslav Mudryi National Law University
ORCID: 0000-0002-5702-0112*

PROBLEMS OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF CAPABLE LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

The scientific work is devoted to the study of problematic issues of the formation and development of capable local self-government in Ukraine. The

problems of legal regulation of the formation and development of capable local self-government are studied, in particular, by analysing the political and legal foundations of this institution, as well as their general characteristics. On the basis of the conducted analysis the prospects of its improvement under new conditions of a socio-political and economic system are outlined.

Key words: local self-government, decentralization, subsidiarity, capacity, financial stability, legal regulation.

Принципи децентралізації, субсидіарності, поєднання місцевого самоврядування і місцевого управління, рух у напрямі формування спроможного місцевого самоврядування як на світовому, загальнодержавному, так і на регіональному та муніципальному рівнях є визнаними і активно впроваджуються провідними країнами світу протягом останніх декількох десятиліть. Україна не відстає від загальносвітових тенденцій. Крім пошуку концепту та визначення місця й ролі місцевого самоврядування в системі публічного управління, на державному рівні було визнано необхідність проведення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в державі загалом. Слід враховувати й те, що процес реформатування влади є достатньо складним, тривалим і стосується як держави та органів державної влади, так і територіальної громади і органів місцевого самоврядування.

У контексті даного дослідження, йдеться про процес формування спроможного самоврядування як на базовому, так і на проміжному рівнях з утворенням відповідних рад, а також про оптимізацію адміністративно-територіального устрою держави, існуючої моделі територіальної організації влади, запровадження ефективних та дієвих механізмів партисипативної участі жителів територіальних громад у прийнятті важливих для них рішень.

Загалом, питання щодо формування спроможного місцевого самоврядування сьогодні не є об'єктом самостійного наукового пошуку. Через об'єктивні та політичні причини процес затягнувся, а сама реформа змінила вектор. Адже реформа була започаткована за однієї влади, та через змінену парадигму була продовжена іншим політичним складом владних структур. Відтак, в наслідок відставання нормативного закріплення та його реалізації від наукового супроводження, цей процес втратив увагу наукової спільноти.

При цьому, проблематика розвитку інституту місцевого самоврядування, зокрема, правових, організаційних, матеріально-фінансових засад, особливостей його організації та діяльності, форм та методів роботи його органів та посадових осіб досліджувалися в працях таких учених, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, І. І. Бодрова, Г. В. Задорожня, І. В. Козюра, Н. М. Кондрацька, О. Ю. Лялюк, О. О. Петришин, С. Г. Серьогіна та ін.

Пошук кращої моделі місцевого самоврядування, осучаснення правових засад його організації та діяльності, зокрема, в умовах впровадження технологій Четвертої промислової революції і політики тотальної цифровізації є вкрай актуальним сьогодні має стати предметом наукового пошуку галузевих та міждисциплінарних досліджень. Важливість місцевого самоврядування для розбудови нового суспільно-політичного та економічного ладу не лише на засадах верховенства права, демократії та визнання прав людини, а й враховуючі нові виклики та можливості, темпи науково-технічного прориву обумовлює формування і здійснення відповідного напрямку політики держави, що передбачає розробку і прийняття нових, а також перегляд чинних нормативно-правових актів у муніципальній сфері.

Особливої ваги сьогодні набуває утвердження спроможного місцевого самоврядування з точки зору як компетенції, матеріального і фінансового забезпечення, так і професійності посадових і службових осіб, підвищення рівня якості надання різних видів публічних послуг, досягнення оптимальності при вирішенні питань життєдіяльності, а також проблем подальшого (стратегічного) розвитку територіальних громад, регіонів.

Метою роботи є виокремлення і вивчення питань, пов'язаних з проблемами правового регулювання формування, становлення та розвитку спроможного місцевого самоврядування, у тому числі, шляхом аналізу політико-правових засад означеного інституту, а також окреслення перспектив його удосконалення за нових умов суспільно-політичного і економічного ладу.

Загальносвітова тенденція до формування спроможного місцевого самоврядування, зокрема, шляхом проведення масштабних ре-

форм, виділилася на початку нового тисячоліття [1]. Так, децентралізація передбачає реформування за такими основними напрямками: територіальна реформа (передбачає реорганізацію територіального устрою, зазвичай через укрупнення (агломерацію) адміністративно-територіальних одиниць (добровільне, примусове або змішаного характеру); інституційна реорганізація (передача повноважень і відповідних ресурсів); процедурна реорганізація (реформа системи надання адміністративних послуг, запровадження електронного урядування на різних рівнях і в різних підсистемах публічної влади тощо).

Реформи, спрямовані на децентралізацію влади не були самоціллю, а мали за мету раціональний перерозподіл публічно-владних повноважень, фінансів та відповідальності [2]. Питання децентралізації, деконцентрації та деволуції були поставлені на перше місце і в унітарних, і у федеративних державах, і в державах із демократичним політичним режимом, і в тих, що перебували лише на старті тривалого шляху до утвердження демократичних принципів, засад та загальнолюдських цінностей.

При цьому, різняться не лише початкові умови впровадження нових принципів організації і здійснення влади, реалізації, гарантування і захисту прав і свобод людини і громадянина, а й усвідомлення представниками науки, громадянського суспільства, політичної сфери, органів публічної влади важливості вироблення єдиної концепції формування, становлення та розвитку спроможного з точки зору компетенції та компетентності, матеріально-фінансового та іншого ресурсного забезпечення місцевого самоврядування.

Йдеться, насамперед, про те, що означені вище зміни, як правило, стимулюються згори, тобто виходять від центральних органів державної влади. Проте, зарубіжні і вітчизняні теоретики і практики наголошують на важливості зворотного: ініціативи, готовності до змін, взяття на себе відповідальності, підвищення рівня компетентності знизу, тобто від органів та посадових осіб місцевого самоврядування, представників територіальних громади [3].

Базисом світової економіки можна вважати всі промислові революції. Четверта промислова революція (яка стала прогнозованим наслідком третьої, і передбачала введення електроніки та інформа-

ційних технологій з метою автоматизації виробництва), за словами К. Шваба, невідомо чим обернеться для людства. Проте відповідь на цей новий виклик повинна бути комплексною і всеохоплюючою за участі стейкхолдерів на всіх рівнях, враховуючи представників публічного та приватного секторів, академічної спільноти та громадянського суспільства.

Стратегії, плани, програми та проекти розвитку впроваджуються повсюдно, на всіх рівнях публічної влади в більшості демократичних держав світу, і мають на меті допомогти людям скористатися благами четвертої революції у своєму повсякденному житті, а сьогодні, ще й вихід з кризи, спричиненої пандемією та іншими негативними факторами [4].

Слід наголосити на тому, що нормативно-правова основа організації і здійснення муніципальної влади в Україні в сучасному вигляді була свого часу закладена у відповідних положеннях Конституції України, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про місцеві державні адміністрації», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», «Про асоціації органів місцевого самоврядування» тощо. Окремі аспекти організації та діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування врегульовані положеннями кодексів, підзаконних нормативно-правових актів. Крім того, місцеві ради, їх виконавчі органи, місцеві голови уповноважені приймати локальні правові, у тому числі, й нормативно-правові акти з питань виконання як власних (самоврядних), так і делегованих державою повноважень.

При цьому, напрями і логіка сучасної реформи децентралізації (проведення якої збіглося в часі з Четвертою промисловою революцією), що були визначені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року, стимулювали перегляд чинного законодавства у муніципальній сфері, зокрема, з урахуванням таких вихідних положень: передання повноважень від центру на місця; забезпечення переданих повноважень достатніми

фінансовими ресурсами; визначення форм і меж контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, а також забезпечення здійснення постійного внутрішнього контролю (аудиту).

З моменту затвердження Концепції було розроблено і прийнято нормативно-правову базу реформи, прийнято закони, які закладають фундамент для формування спроможного місцевого самоврядування, співробітництва громад [5]. При цьому, незважаючи на прийняття нових, а також перегляд низки чинних актів, слід відзначити й певну непослідовність і безсистемність дій при формуванні та реформуванні національної системи законодавства у сфері місцевого самоврядування. Це стосується як проблемних питань забезпечення здійснення реформи необхідними ресурсами, так і відсутності законодавчого вирішення проблем, що були і залишаються визначальними у цій сфері.

Таким чином, зважаючи на основи Четвертої промислової революції, а також на суттєве відставання темпів соціально-економічного розвитку як окремих територій, так і регіонів в Україні, не можна стверджувати про готовність органів місцевого самоврядування до нових викликів та потреб. Адже, як видається, серед означених вище проблем правового регулювання формування та розвитку спроможного місцевого самоврядування в Україні, можна виокремити відсутність ініціативи знизу, відсутність достатніх знань та фінансового забезпечення, технічних ресурсів для досягнення цілей та підтримання необхідного рівня якості життя.

Підсумовуючи, можна окреслити такі перспективи його розвитку:

- 1) подальший перегляд чинного законодавства з урахуванням визначених цілей реформи децентралізації, а також в межах концепції індустрії 4.0.;

- 2) формування потенціалу (спроможності) місцевого самоврядування за допомогою комплексу заходів, починаючи від навчання та накопичення технічних знань, умінь та навичок до забезпечення сталого фінансування, створення мереж та розширення партнерства з метою спільного використання ресурсів задля вирішення спільних цілей;

3) залучення до цього процесу не лише посадових і службових осіб місцевого самоврядування та органів державної влади, а й представників громадськості, некомерційних організацій;

4) активна участь і допомога так званих регіонів-лідерів територіям і регіонам з нижчим рівнем якості життя, надаваних публічних та соціальних послуг тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Батанов О. В. Парадигма сучасного унітаризму в Україні: проблеми формування та реалізації. *Конституційно-правові академічні студії*. Вип. 2. С. 78–89. Ужгород: ТОВ «РІК-У», 2020.

2. Петришин О. В. Основні напрями формування і розвитку правової політики. *Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування*: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Київ, 5 груд. 2012 р.). Київ, НІСДб, 2013. 160, С. 28–31.

3. The EU's obstacle course for municipalism. 2018. URL: <https://corporateeurope.org/en/economy-finance/2018/10/eu-obstacle-course-municipalism>.

4. Theodore H. Poister, Gregory Streib. Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government. *Public Administration Review*, January / February, 2005, 65, 1.

5. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2020 року. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.09.2020.pdf (дата звернення 21.03.2021).

REFERENCES

1. Batanov, O.V. (2020). The paradigm of contemporary unitarism in Ukraine: issues of formation and implementation. *Constitutional and legal academic studies – Constitutional and legal academic studies, issue 2*, 78–89. Uzhhorod: RIK-U LLC [in Ukrainian].

2. Petryshyn O.V. (2012). The main directions of formation and development of legal policy. *Legal policy of Ukraine: conceptual principles and mechanisms of formation: coll. materials scientific-practical. conf. (Kyiv, December 5, 2012) – Legal policy of Ukraine: conceptual principles and mechanisms of formation: a collection of materials of the scientific-practical conference*. Kyiv, NISDb, 160, 28–31 [in Ukrainian].

3. The EU's obstacle course for municipalism. (2018). URL: <https://corporateeurope.org/en/economy-finance/2018/10/eu-obstacle-course-municipalism> [in English].

4. Poister H. Theodore, Streib Gregory. (2005). Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government. *Public Administration Review*, 65, 1 [in English].

5. Monitoring the process of decentralization of power and reform of local self-government as of September 10, 2020. Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.09.2020.pdf [in Ukrainian].

Подрез-Ряполова Ірина Валеріївна

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України
ORCID: 0000-0002-8802-1441

ІННОВАЦІЙНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ГЕОПРОСТОРОВИХ ДАНИХ

В тезах досліджено окремі інноваційні аспекти розвитку національної інфраструктури геопросторових даних. Оглянуто міжнародний досвід у цієї сфері, проаналізовані норми Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних». Визначено, що окремі положення проаналізованого Закону потребують вдосконалення з урахуванням сучасних концепцій і тенденцій інноваційного розвитку.

Ключові слова: інноваційний розвиток, європейська інфраструктура, національна інфраструктура геопросторових даних, принцип інноваційності.

Podrez-Riapolova Iryna

PhD, Senior Researcher of Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovate Development of NALS of Ukraine
ORCID: 0000-0002-8802-1441