

# **ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: АНАЛІЗ В АСПЕКТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРАГНЕНЬ УКРАЇНИ**

*Стрільчук В. А.*

к.ю.н., ст. викладач кафедри правознавства

Реальність, в якій опинилася Україна після Революції гідності цілком закономірно поставила нові й водночас архіважливі завдання перед представниками публічної влади,

національною елітою, громадянським суспільством, власне кожним громадянином від вирішення яких, без будь-якого перебільшення, залежить подальша доля нашої країни, доля майбутніх поколінь. Більше того, значна частина цих завдань виступили в якості потужного стимулу, власне детермінанти прояву активної позиції свідомої частини громадян України, які взяли на себе мужність ціною власного життя відстоювати євроінтеграційні прагнення.

Звичайно, що останні не є і не можуть бути самоціллю. Вони є своєрідним вектором руху на шляху до досягнення та відповідного втілення довгоочікуваної мети українського суспільства – побудувати дійсно демократичну соціально-правову державу, в якій діятимуть не декларативно, а цілком реально в повсякденному житті загальноцивілізаційні та європейські цінності, зокрема такі як: гідність, свобода, рівність, повага, толерантність, солідарність, справедливість, мир, чесність, доброзичливість, милосердя, верховенство права, права і свободи людини, юстиція, місцева демократія тощо. Звичайно, що це далеко не вичерпний їх перелік.

При цьому висновок, який впевнено можемо зробити на підставі аналізу вищеперелічених цінностей – так це те, що їм властива не тільки правова природа, але і релігійна, моральна, культурна. А отже, на цій підставі слушним є ствердження, що не всі цінності знаходять своє формальне закріплення безпосередньо в інститутах та нормах права. Будучи глибинними смисложиттєвими орієнтаціями індивіда або груп людей, цінності визначають цілі життя та переконання і можуть втілюватися також в соціально-політичні рухи та інститути [1, с. 1].

Поставивши перед собою запитання, чи можна право розглядати як цінність, відповідь, думається є однозначною. Безперечно, що так. Адже, як слушно стверджує Н. А. Амельченко, відмінність цінностей від правових норм в жодному разі не означає, що право не може стати цінністю. Оскільки ядром європейських цінностей виступають права і свободи (в тому числі й муніципальні) кожного індивіда та рівність всіх перед законом. Перетворення правових норм на цінності означає, що виконання цих норм стає категоричним імперативом, життєвою орієнтацією людини, яка в своїй діяльності не «обходить» закон, а бориться за його виконання, активно виступає за те, щоб всі громадяни, незалежно від їх статусу і майнового стану, виконували приписи законів.

Також і розвинуте місцеве самоврядування є вагомою цінністю правової демократичної держави. Адже воно може суттєво протидіяти авторитарним тенденціям, оптимально забезпечити збалансованість відносин людини і держави, сприяти забезпеченню прав і свобод людини і громадянина [2, с. 290]. Саме місцеве самоврядування надає певну свободу суспільству, хай то буде свобода індивідів чи груп; воно найбільшою мірою гарантує рівність, тобто створює найкращі умови для участі громадян в управлінській діяльності; місцеве самоврядування, з одного боку, забезпечує найвищий ступінь відповідності між реальними потребами та політикою, яку провадить держава, а з іншого – стимулює конкуренцію між різними одиницями місцевого управління, які намагаються шляхом підвищення якості послуг, які вони надають, залучити нових громадян і додаткові ресурси; крім того, місцеве самоврядування створює сприятливі умови для координації інтересів усередині місцевого співтовариства; місцеве самоврядування є тим простором, усередині якого громадяни вчаться діяти політично [3, с. 15, 17–18].

Більше того, в умовах глобалізованого світу саме від рівня розвитку місцевого самоврядування залежить спроможність держави, з однієї сторони, ефективно протидіяти негативним тенденціям глобалізації, а з іншої – раціонально використовувати той потенціал, який вона створює.

Слід зазначити, що інтеграційні прагнення України й пов'язані із цим завдання у сфері реформування безпосередньо місцевого самоврядування обумовлені в значній мірі також істотним впливом процесів правової глобалізації. Адже, як відомо, однією із найважливіших форм правової глобалізації є власне правова інтеграція.

В загальному розумінні інтеграція виступає як процес, чи ситуація, яка реалізується у глобальному, міжнародному масштабі чи вужчому, географічному плані, та виражається в існуванні регіональних систем. Це дає змогу виокремити інтеграцію міжнародну та інтеграцію регіональну. В цьому аспекті праксеологічно найвдалішою є регіональна інтеграція, яка відбувається на Європейському континенті [4, с. 42].

Європейська правова інтеграція є процесом об'єднання та взаємного пристосування національних правових систем Європи в межах їх співтовариств (міждержавних правових систем) з метою забезпечення стабільності й розвитку як європейського регіону в цілому, так й кожної держави, що знаходиться в ньому як його суб'єкт [5, с. 114-115].

Так, незважаючи на всі гострі кути, посилення відцентрових та навіть сепаратистських тенденцій, європейська інтеграція при цьому всьому має потенціал до об'єднання українського суспільства, щоправда цей потенціал потрібно реалізувати. Це можливо через представлення та імплементацію курсу на євроінтеграцію, в першу чергу, як політики внутрішніх трансформацій і реформ, у тому числі реформи в сфері місцевого самоврядування. Якщо на сьогодні все ще зберігаються істотні регіональні відмінності у зовнішньополітичних орієнтаціях українців, то суспільний запит внутрішнього характеру – запит на реформи – українців різних регіонів навпаки об'єднує. Наразі Україна переживає унікальний момент, коли соціальна, політична та економічна криза може дійсно стати вікном можливостей як для консолідації суспільства, реального здійснення внутрішніх реформ, з одного боку, так і для успішної реалізації курсу на інтеграцію в європейський простір [6, с. 23-24].

Європейська інтеграція, за цілком слушним зауваженням М. Золкіної, на сьогодні повинна сприйматися в першу чергу не як зовнішня, а як комплексна внутрішня державна політика, спрямована на впровадження актуальних, можна сказати життєвонеобхідних для українського суспільства реформ. Інформаційна кампанія у сфері європейської інтеграції повинна бути тісно пов'язана з внутрішнім виміром трансформацій. Представлення переваг євроінтеграційного курсу повинно відбуватися через призму внутрішніх реформ, ефективну імплементацію Угоди про асоціацію. Інформаційний супровід реформ повинен бути не менш активним, всеохоплюючим та ефективним, аніж вони самі, особливо – на Півдні і Сході, де є істотний резерв для підтримки євроінтеграції в категорії тих, хто розчарувався в євразійській альтернативі і належить до категорії так званих «неприєднанців».

Яка ж роль відведена при всьому цьому місцевому самоврядуванню? Без перебільшення – ключова. Оскільки одним із найважливіших «запускаючих інструментів» процесу євроінтеграції, транскордонного та міжконтинентального співробітництва є розвинуте, самодостатнє місцеве самоврядування [7, с. 85]. Від якомога швидшого втілення європейських та міжнародних стандартів місцевого самоврядування в національне законодавство, створення реально діючих механізмів їх реалізації, забезпечення спроможності місцевого самоврядування, побудови ефективної системи територіальної організації публічної влади в Україні, в основі якої лежатиме гармонізація тенденцій централізації та децентралізації, залежить подальший розвиток українського суспільства та держави, власне їх місце в глобалізованому світі [8, с. 124].

Реформування місцевого самоврядування є тривалим процесом. В значній мірі це обумовлено динамічним характером розвитку муніципально-правової матерії. У Західній Європі, як зазначають вітчизняні вчені-муніципалісти, навіть сьогодні спостерігається загальна тенденція у реформуванні місцевого самоврядування – його розвиток і деконцентрація, тобто послаблення контролю на місцях, здійснюваного представниками центральної влади. Все це вимагає пристосування органів місцевого самоврядування та держави загалом до мінливих реалій, що, своєю чергою, потребує переосмислення феномену самоврядування та самоорганізації взагалі, його завдань, функцій, місця та ролі у процесах модернізації державності й формування громадянського суспільства тощо» [9, с. 42]. Слід зазначити, що в контексті вищевказаного досвід країн Вишеградської четвірки

(Чехії, Польщі, Угорщини, Словаччини) є надзвичайно цінним для України, особливо в умовах сьогодення.

Так, в Словаччині як країні, що є прикладом успішного здійснення соціальних змін, реформа державного управління розпочалася саме із місцевого самоврядування, зокрема введення низькорівневих муніципалітетів у 1990 році (прийняття закону про місцеве самоуправління, вибори мерів міст та муніципалітетів, вибори місцевих та муніципальних рад). При цьому в наступні роки, хоч і з певними паузами та проблемами, відповідний процес реформаційних змін місцевого самоврядування був продовжений. У 1998 році відповідна реформа призвела до створення іншого – регіонального – рівня самоврядування, широка передача повноважень із центрального рівня на регіональний та місцевий рівні, а також від уряду (виконавча влада) – до обраної місцевої влади (регіональних та місцевих самоуправлінь) у 2001 році. Власне саме завдяки реформі державного управління, Словаччина сьогодні – це децентралізована унітарна країна, з достатнім рівнем політичної стабільності. Реформа також створила сприятливі умови для розвитку окремих регіонів та міст, а також для поступового зниження значних регіональних відмінностей» [10, с. 31-32].

Безперечно, в процесі формування компетенційних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні особливо важливе значення має запозичення позитивного зарубіжного досвіду тих країн, що вже здійснили відповідні ринкові перетворення та мають позитивний досвід децентралізації повноважень органів публічної влади. При цьому, як зазначає професор М. М. Баймуратов, досвід Польщі у вказаному питанні не має альтернатив, адже Україна та Польща мали приблизно рівні стартові умови для початку соціально-економічних та соціально-політичних перетворень [11, с. 146].

Аналізуючи в контексті євроінтеграції стан вітчизняної муніципально-правової дійсності, а також зважаючи на позитивний зарубіжний досвід згаданих країн Європи, можна сформулювати низку вагомих завдань у сфері реформування вітчизняного місцевого самоврядування:

1) враховуючи позитивний досвід країн Європи, розробити та запровадити через муніципальне законодавство універсальні й водночас дієві правові формули транскордонного, міжтериторіального співробітництва України з сусідніми державами, в тому числі на локальному рівні – тобто рівні функціонування територіальних громад;

2) вдосконалити спроможність територіальних громад внаслідок якомога швидшого запровадження відповідних реформаційних процесів, які стосуються основ організації та здійснення публічної влади в Україні (маємо на увазі перш за все сучасну реформу децентралізації публічної влади), а також адміністративно-територіального устрою;

3) створити законодавчу базу для подальшого економічного розвитку територіальних громад, збільшення їх фінансової незалежності. Адже реальна спроможність місцевого самоврядування самостійно вирішувати в межах законодавства важливі питання місцевого значення водночас посилює економічне становище держави в глобалізованому світі, формує сприятливі умови для інноваційного, економічного її розвитку на фоні лібералізації міжнародних фінансових ринків.

4) якісно оновити зміст окремих муніципальних прав і свобод особи, розширити їх видову класифікацію шляхом імплементації в національне законодавство загальновізнаних міжнародних та європейських правових стандартів в сфері муніципальних прав людини, а також їх гармонізувати;

5) вдосконалити механізм забезпечення муніципальних прав і свобод, в тому числі через його нормативну процесуалізацію;

6) вдосконалити вітчизняне правове регулювання партисипативної демократії, зокрема через покращення механізмів реалізації локальних форм безпосередньої демократії;

7) всіляко сприяти підвищенню рівня активності громадян у вирішенні питань місцевого значення, покращувати їх обізнаність в цій сфері, а також створити умови для підвищення кваліфікації публічних службовців місцевого самоврядування.

Звичайно, що запропоновані завдання реформування місцевого самоврядування не є вичерпними. При цьому слід пам'ятати, що будь-яка реформа, в тому числі й у сфері місцевого самоврядування є складним, довготривалим процесом. Як свідчить позитивний досвід розвинутих Європейських країн, в тому числі країн Вишеградської четвірки, політичні амбіції, відмінності та суперечності в поглядах правлячих партій, різномірні інтереси представників виконавчої влади, які переважали в той чи інший період державотворення та правотворення, не можуть за жодних обставин домінували над прагненням суспільства жити в демократичній соціальній правовій державі. Досягнути відповідної мети можливо за наявності ефективного державного управління, побудованого на принципах субсидіарності, децентралізації публічної влади, повсюдності місцевого самоврядування.

### Література:

1. Амельченко Н. Цінності об'єднаної Європи / Наталія Амельченко. – К.: ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив», 2013. – 42 с.
2. Петришина М. О. Місцеве самоврядування в системі цінностей правової держави / М. О. Петришина // Актуальні проблеми держави і права. – 2008. – Вип. 40. – С. 286-290.
3. Петриашвили Г. Г. Правовая институционализация местного самоуправления в структуре гражданского общества (историко-теоретическое исследование) : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Г. Г. Петриашвили. – СПб., 2010. – 30 с.
4. Волошин Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти: Монографія / За ред. М.О. Баймуратова / Ю.О. Волошин. – К.: Логос, 2010. – 428 с.
5. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / О.Ф. Скаун, Д.А. Бондаренко ; под общ. ред. О.Ф. Скаун. – Х.: Эспада, 2007.– 488 с.
6. Золкіна М. Громадська думка щодо євроінтеграції: нові тренди як шанс на консолідацію суспільства / Євроінтеграція України: досвід сусідів та перспективи об'єднання суспільства // Благодійний фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», ФОП І.П. Артюшенко. – 2014. – 50 с.
7. Батанов О. В. Муніципальне право в умовах глобалізації / О.В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 3. – С. 84-88.
8. Стрільчук В. А. Муніципально-правовий вимір діалектики глобального та локального на прикладі реформи децентралізації публічної влади в Україні / В. А. Стрільчук // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. – 2016. – № 7. – С. 117-126.
9. Батанов О. В. Громадівське муніципальне праворозуміння як чинник формування сучасного муніципального права в Україні / О. В. Батанов // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : Збірник наукових праць. – 2012. – № 1. – С. 40–46.
10. Месежніков Г. Реформи та євроінтеграція у Словаччині: уроки для України // «Євроінтеграція України: досвід сусідів та перспективи об'єднання суспільства». - Благодійний фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», ФОП І.П. Артюшенко. – 2014. – 50 с.

11. Баймуратов М. М. Децентралізація повноважень публічної влади в Польщі як засіб формування компетенції місцевого самоврядування: досвід для України / М. М. Баймуратов // Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право. – 2014. – Вип. 7. – С. 138-147.