

УДК 342.12:339.92 (477)

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.5>

РОЛЬ РАДИ ЄВРОПИ В МЕТОДОЛОГІЧНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Бочарова Наталія Василівна,

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри права
Університету імені Альфреда Нобеля
<https://orcid.org/0000-0002-9256-9493>



Палєєва Юлія Сергіївна,

старший викладач кафедри права
Університету імені Альфреда Нобеля
<https://orcid.org/0000-0001-8284-1425>

Тодорошко Тетяна Андріївна,

старший викладач кафедри права
Університету імені Альфреда Нобеля
<https://orcid.org/0000-0002-1890-811>

У статті розглянуті питання значення співпраці України з Радою Європи щодо розвитку і реформування системи місцевого самоврядування. Зазначено, що співробітництво з Радою Європи грає важливу роль у процесі європейської інтеграції України, оскільки сприяє входженню нашої країни у європейський правовий простір. Провідну роль при цьому відіграє Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, який діє як консультативний орган організації, розробляє рекомендації Комітету міністрів та Парламентській Асамблеї Ради Європи з усіх аспектів місцевої та регіональної політики, а також тісно співпрацює з національними та міжнародними організаціями, які представляють інтереси місцевих та регіональних органів влади. Він також займається моніторингом того, як виконуються принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, яка набула чинності 9 вересня 1988 року і засвідчила зобов'язання країн РЄ визнавати принцип автономії місцевих органів влади і закріплення його у внутрішньодержавному праві.

Головна увага у статті зосереджена на аналізі змістового складника документів РЄ, які відображають моніторинг стану реформування місцевого самоврядування в Україні і формулюють рекомендації щодо його вдосконалення. Починаючи з 2001 року у рамках Конгресу місцевих і регіональних влад були підготовлені різноманітні аналітичні матеріали, дослідження і рекомендації щодо проведення реформ з децентралізації в Україні, які виконують важливу роль у визначенні напрямів і методологічних підходів до реформування. Серед останніх уже із самого початку співпраці були визначені шляхи здійснення реальної децентралізації в країні, включаючи чіткий розподіл повноважень і адміністративних завдань між державними органами та місцевими органами влади. Рекомендовано розробити конкретні стратегії, зокрема шляхом передачі повноважень на місцевий рівень, спрямованих на відродження приміських та сільських районів, які перебувають у економічному та демографічному занепаді. Вагоме значення має посилення фінансової автономії місцевих органів влади і прозорий перерозподіл коштів бюджету, заснований на чітких критеріях і цілях. Українській владі було рекомендовано посилити субсидіарність шляхом надання місцевим органам влади повноважень щодо значної частки державних справ та збільшення спроможності місцевих органів влади, в цьому сенсі необхідно діяти шляхом сприяння добровільному об'єднанню між місцевими органами влади в порядку, визначеному центральними органами влади, тобто взяти курс на злиття та міжмуніципальне співробітництво. Автори статті вказують на особливе значення підписання 20 травня 2015 року Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи та українською владою Дорожньої карти (Roadmap) впровадження реформи децентралізації в Україні. Її положення були враховані і втілені в реформаторському законодавстві країни і конкретній практичній діяльності з реформування.

Для визначення методології реформування місцевого самоврядування у нашій державі велике значення мають комплексні документи Ради Європи стосовно демократичного розвитку України. Мається на увазі насамперед План дій Ради Європи для України на 2018–2021 рр. (подовжений до кінця 2022 р.).

У статті відзначається позитивний вплив співпраці України з Радою Європи у питаннях реформування місцевого самоврядування.

Таким чином, наведені матеріали свідчать про принципову важливість для України співпраці з Радою Європи як для визначення доктринальних основ і методології реформи децентралізації, так і для практичного втілення завдань реформи.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальна реформа, Рада Європи, Конгрес місцевих і регіональних влад.

Bocharova Nataliia, Palieieva Yuliia, Todoroshko Tetiana. The role of the Council of Europe in methodological support municipal reform in Ukraine

The article examines the significance of Ukraine's cooperation with the Council of Europe regarding the development and reform of the local self-government system. It is noted that cooperation with the Council of Europe plays an important role in the process of European integration of Ukraine, as it contributes to the entry of our country into the European legal space. The leading role in this is played by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, which acts as an advisory body of the organization, develops recommendations of the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on all aspects of local and regional politics, and also closely cooperates with national and international organizations that represent the interests of local and regional authorities. It also monitors how the principles of the European Charter of Local Self-Government are implemented, which entered into force on September 9, 1988 and confirmed the obligation of the CE countries to recognize the principle of autonomy of local authorities and enshrine it in domestic law.

The main focus of the article is on the analysis of the substantive component of the CE documents, which reflect the monitoring of the state of local self-government reform in Ukraine and formulate recommendations for its improvement. Since 2001, within the framework of the Congress of Local and Regional Authorities, various analytical materials, studies and recommendations on decentralization reforms in Ukraine have been prepared, which play an important role in determining directions and methodological approaches to reform, ways to implement real decentralization in the country, including a clear division of powers and administrative tasks between state bodies and local authorities. It is recommended to develop specific strategies, in particular through the transfer of powers to the local level, aimed at revitalizing suburban and rural areas that are in economic and demographic decline. Strengthening the financial autonomy of local authorities and transparent redistribution of budget funds based on clear criteria and goals is important. The Ukrainian authorities were recommended to strengthen subsidiarity by giving local authorities powers over a significant share of state affairs and increasing the capacity of local authorities, in this sense it is necessary to act by promoting voluntary unification between local authorities in the order determined by the central authorities, i.e. take a course on mergers and inter-municipal cooperation. The authors of the article point to the special significance of the signing of the Roadmap for the implementation of the decentralization reform in Ukraine on May 20, 2015 by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the Ukrainian authorities. Its provisions were taken into account and embodied in the country's reform legislation and specific practical reform activities.

Complex documents of the Council of Europe regarding the democratic development of Ukraine are important for determining the methodology of reforming local self-government in our country. This refers primarily to the Council of Europe Action Plan for Ukraine for 2018–2021 (extended until the end of 2022).

The article notes the positive impact of Ukraine's cooperation with the Council of Europe in matters of local self-government reform.

Thus, the given materials testify to the fundamental importance for Ukraine of cooperation with the Council of Europe, both for determining the doctrinal foundations and methodology of the decentralization reform, and for the practical implementation of the reform tasks.

Key words: local self-government, municipal reform, Council of Europe, Congress of local and regional authorities,

У процесі європейської інтеграції України важливу роль грає співробітництво з Радою Європи, яке сприяє входженню нашої країни у європейський правовий простір. Україна має добре налагоджену систему співпраці з Радою Європи з питань розвитку локальної демократії та місцевого самоврядування. Провідну роль при цьому відіграє *Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи*, про що ще раз зазначив Президент *Конгресу* Леендарт Вербеєк (Leendert Verbeek) у своєму виступі 2 червня 2022 р. у Києві на Форумі "reVIVEd Ukraine – reVIVEd communities" («Відродження України – відродження громад»), організованому Асоціацією міст України [1]. Під час роботи Форуму мер Києва В. Кличко та Л. Вербеєк підписали *Спільну декларацію* (Joint Declaration on Reconstruction of Ukraine) із закликом до реконструкції українських громад та відновлення функціонування місцевих органів влади відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування в умовах збройної агресії РФ.

Рада Європи заснувала Конгрес місцевих та регіональних влад у 1994 році як консультативний орган, який замінив колишню Постійну Конференцію місцевої та регіональної влади Європи. Конгрес є форумом для проведення зустрічей та дискусій представників виборних органів місцевої та регіональної влади, а також для обміну думками щодо місцевої та регіональної політики країн-учасниць. Він розробляє рекомендації Комітету міністрів та Парламентській Асамблеї Ради Європи з усіх аспектів місцевої та регіональної політики, а також тісно співпрацює з національними та міжнародними організаціями, які представляють інтереси місцевих та регіональних органів влади. Конгрес організовує та проводить слухання та конференції з метою залучення широкої громадськості до процесу розширення та поглиблення демократичних реформ. Важливою його функцією є підготовка спеціальних доповідей щодо стану справ з місцевою та регіональною демократією у всіх державах-членах Ради, а також країн, які подали заявки на вступ до неї. Він також займається моніторингом того, як виконуються принципи Європейської хартії місцевого самоврядування,

яка набула чинності 9 вересня 1988 року і засвідчила зобов'язання країн РЄ визнавати принцип автономії місцевих органів влади і закріплення його у внутрішньодержавному праві.

Першою методологічною настановою Ради Європи щодо необхідності проведення реформування місцевого самоврядування в Україні вважається положення Резолюції Парламентської Асамблеї 1179 від 27 січня 1999 р. щодо виконання Україною зобов'язань після вступу до РЄ. У документі, зокрема, зазначено: «Законодавство про місцеве самоврядування має бути ухвалене без подальшого зволікання відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, включаючи чітке розмежування між державною адміністрацією та виборними муніципальними радами. Новий статус Києва та Севастополя має бути прийнятий відповідно до конституції та Європейської хартії місцевого самоврядування» [2].

Починаючи з 2001 року в рамках *Конгресу місцевих і регіональних влад* були підготовлені різноманітні аналітичні матеріали, дослідження і рекомендації щодо проведення реформ з децентралізації в Україні, які виконують важливу роль у визначенні напрямів і методологічних підходів до реформування. Особливе значення мають *Рекомендації 348 (2013) Місцева і регіональна демократія в Україні* [3]. У документі вказується на повільний темп реформи з децентралізації, незважаючи на рішучі заяви, зроблені на найвищому рівні держави, а нові законопроекти щодо місцевої влади характеризуються як такі, що рецентралізують повноваження на центральному рівні, незважаючи на цілі реформи. Натомість міститься заклики до здійснення реальної децентралізації в країні, включаючи чіткий розподіл повноважень і адміністративних завдань між державними органами та місцевими органами влади. Рекомендовано розробити конкретні стратегії, зокрема шляхом передачі повноважень на місцевий рівень, спрямовані на відродження приміських та сільських районів, які перебувають у економічному та демографічному занепаді. Велике значення має посилення фінансової автономії місцевих органів влади і прозорий перерозподіл коштів бюджету,

заснований на чітких критеріях і цілях. Українській владі рекомендовано посилити субсидіарність шляхом надання місцевим органам влади повноважень щодо значної частки державних справ та збільшення спроможності місцевих органів влади, в цьому сенсі необхідно діяти шляхом сприяння добровільному об'єднанню між місцевими органами влади в порядку, визначеному центральними органами влади, тобто взяти курс на злиття та міжмуніципальне співробітництво.

Співробітництво та тематичні заходи доповнюють на місцях нормативну роботу Конгресу. Вони базуються на політичному діалозі та моніторингу застосування Європейської хартії місцевого самоврядування і дають змогу реалізувати прийняті рекомендації та резолюції. Внаслідок цього 20 травня 2015 року Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи та українська національна влада підписали Дорожню карту (Roadmap) впровадження реформи децентралізації в Україні [4]. Підписання Дорожньої карти сталося після прийняття Конгресом рекомендації щодо стану місцевої демократії в Україні та конструктивного постмоніторингового діалогу щодо Європейської хартії місцевого самоврядування з 2014 року [5].

Як засвідчила подальша історія проведення муніципальної реформи в Україні, Рекомендації 348 (2013) були враховані і втілені в реформаторському законодавстві країни і конкретній практичній діяльності з реформування.

Для визначення методології реформування місцевого самоврядування у нашій державі велике значення мають комплексні документи Ради Європи стосовно демократичного розвитку України. Мається на увазі насамперед *План дій Ради Європи для України на 2018–2021 рр.* (подовжений до кінця 2022 р.) [6]. Це стратегічний програмний документ, який ставить за мету через співпрацю сприяти зусиллям країни, спрямованим на узгодження своїх законодавства, інституцій та практики з європейськими стандартами у сфері прав людини, верховенства права й демократії та підтримувати країну у виконанні своїх зобов'язань як держави-члена Ради Європи. Практика створення *Планів дій для України* розпочалась з 2005 року

і сприяла її інтеграції до єдиного європейського правового простору.

Одним з пріоритетів *Плану дій на 2018–2021 рр.* є вдосконалення місцевої та регіональної демократії в Україні. Аналітика з цього питання базується на Рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад щодо стану місцевої демократії в Україні, а також враховує Резолюції ПАРЄ про функціонування демократичних інститутів в Україні, Рекомендації GRECO про потребу в підвищенні прозорості й підзвітності політичного процесу, висновки Венеціанської комісії щодо поправок до Конституції, пов'язаних із децентралізацією влади, територіальним устроєм і місцевими адміністраціями, а також зазначені в щорічних доповідях Генерального секретаря Ради Європи висновки про стан демократії, прав людини та верховенства права. Пропонований *План дій* бере до уваги такі досягнення *Плану дій на 2015–2017 рр.*, як створення понад 600 нових об'єднаних територіальних громад. Вказується, що виконання завдань за цим *Планом дій* також сприятиме досягненню цілей, визначених *Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом*.

У документі Ради Європи зазначено, що реформа місцевого самоврядування та децентралізації залишається пріоритетом політичного порядку денного в Україні починаючи з 2014 року. До позитивів реформування віднесено закріплення політичних зобов'язань на загальнонаціональному рівні у стратегічних документах (Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, схваленій урядом 1 квітня 2014 року, та в Планах дій щодо реалізації її положень на 2014, 2015 і 2016 роки; у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженій указом Президента 12 січня 2015 року; в Угоді про Коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України; у Програмі діяльності уряду від 11 грудня 2014 року, «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік», а також середньостроковому плані пріоритетних дій уряду до 2020 року), створення об'єднаних територіальних громад, а також зростання фінансової стабільності місцевих органів влади завдяки механізм-

мам фінансової децентралізації, вперше запровадженням у 2015 р. і розширенням упродовж 2016 року.

Попри ці досягнення, реформа не може вважатися завершеною (особливо в областях і районах) без повноцінного реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, а також без ухвалення змін до Конституції в частині децентралізації.

Кваліфікований і неупереджений аналіз процесу реформування дозволив виявити низку викликів на шляху перетворень, а саме:

- брак політичного консенсусу;
- корупцію та надмірну бюрократію;
- низьку адміністративну спроможність і брак координування всередині та між рівнями врядування;
- відсутність ґендерно чутливих політики та практики на всіх рівнях залишається серйозною перешкодою;
- процес децентралізації має брати до уваги важливість забезпечення ефективного представництва національних меншин у новостворених громадах;
- відповідно до чинної Конституції передача виконавчих повноважень районним і обласним радам неможлива, поки що жодній установі не доручено нагляд за відповідністю законодавчих актів місцевої влади до положень Конституції та законів України;
- попри позитивну оцінку, яку отримали процес впровадження законодавства про об'єднання та співробітництво територіальних громад, фіскальна децентралізація, державна служба на місцевому рівні, низка законів усе ще потребує підготовки та ухвалення.

Методологічні підходи, запропоновані Радою Європи щодо подальшого реформування місцевого самоврядування, включають перегляд законодавства, що стосується ролі та відповідальності місцевих депутатів, принципів територіальної організації, співробітництва на метрополійних територіях, зміцнення підзвітності на місцевому рівні, статусу й відповідальності місцевих та регіональних виборних представників, секторної децентралізації.

Це не просто сторонні абстрактні вказівки та побажання. Рада Європи бере зобов'язання надавати технічну підтримку,

допомагаючи центральній владі доповнювати та вдосконалювати нормативну базу діяльності державних службовців і об'єднаних територіальних громад, розробляти та застосовувати сучасний інструментарій управління людськими ресурсами. Рада Європи надаватиме допомогу щодо формування онлайнового реєстру місцевих публічних службовців із декількома рівнями доступу і можливістю щодо визначення потреб (включно з потребами в навчанні). Рада Європи готова надати експертну, методологічну та технічну допомогу урядові України в розробленні та подальшому впровадженні сучасної Національної стратегії навчання місцевих публічних службовців. Окрім того, Рада Європи продовжуватиме роботу на основі раніше реалізованих успішних програм, як-от: «Обмін добрими практиками», «Академія лідерства», конкурс ЗМІ на найкраще висвітлення питань децентралізації, щорічні опитування громадської думки про децентралізацію. Також і надалі триватиме фінансове стимулювання у вигляді мінігрантів із метою зміцнення спроможності об'єднаних громад, сприяючи співробітництву між громадами та підвищуючи якість роботи місцевих служб. У березні 2022 р. за сприянням Конгресу місцевих і регіональних влад створена онлайн-платформа "Cities4Cities" для кращої координації необхідної допомоги, зокрема гуманітарної, між українськими та європейськими містами.

Аналіз документів двох останніх моніторингових візитів Конгресу місцевих і регіональних влад в Україну (4–6 березня 2020 р. і 23 листопада 2021 р.) свідчить, що основний акцент у рекомендаціях Ради Європи робиться на першочерговій необхідності внесення змін до Конституції стосовно місцевого самоврядування з урахуванням рекомендацій Конгресу. У майбутньому Конгрес регіональних і місцевих влад має намір здійснювати свої моніторингові заходи щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні, зокрема в рамках процесу постмоніторингового діалогу, аби оцінити кроки, до яких Україна вже вдалася в питаннях реформи децентралізації (з особливою увагою до об'єднань територіальних громад і делегування повноважень).

Загалом маємо відзначити позитивний вплив співпраці України з Радою Європи у питаннях реформування місцевого самоврядування. На сайті Постійного представництва України при Раді Європи відзначено: «25 лютого 2021 р. Генеральний секретар Конгресу А. Кіфер взяв участь у засіданні Ради розвитку громад і територій України під головуванням

Президента України, у ході якого, зокрема, визнав успіх реформи децентралізації в Україні» [7].

Таким чином, наведені матеріали свідчать про принципову важливість для України співпраці з Радою Європи як для визначення доктринальних основ і методології реформи децентралізації, так і для практичного втілення завдань реформи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Council of Europe Congress President in Ukraine. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/-/council-of-europe-congress-president-in-ukraine>.
2. Resolution 1179 (1999). Honouring of obligations and commitments by Ukraine. URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16671&lang=en>.
3. Local and regional democracy in Ukraine. RECOMMENDATION 348 (2013). Debated and adopted by the Congress on 31 October 2013. URL: <https://rm.coe.int/168071a834>.
4. Local democracy in Ukraine: signing of a roadmap for implementation of the Congress recommendations. URL: <https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/local-democracy-in-ukraine-signing-of-a-roadmap-for-implementation-of-the-congress-recommendations>.
5. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи. Моніторинговий комітет. CG/MON/2015(27)16. 20 березня 2015 року. Підсумки пост-моніторингу в Україні. Дорожня карта. URL: <https://rm.coe.int/168071b4eb>.
6. Рада Європи. План дій для України на 2018–2021 рр. Документ ухвалив Комітет міністрів Ради Європи 21 лютого 2018 року (CM/Del/Dec(2018) 1308/2.1bisc). URL: <https://rm.coe.int/ar-ukraine-2018-2021-ukr-local-lang-official-non-web/16809e4563>.
7. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи. URL: <https://coe.mfa.gov.ua/pro-radu-yevropi/2553-congress>.