

УДК 352.07

Стогова О.В.

Державний вищий навчальний заклад
“Українська академія банківської справи НБУ”

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.

Стаття присвячена проблемі реформування місцевих органів влади та місцевого самоврядування в Україні. Автор аналізує поняття “децентралізація” та “деконцентрація” державної влади. Доводиться, що для забезпечення ефективного функціонування держави та суспільства необхідно забезпечувати баланс державних і місцевих інтересів. Аналізуються перспективи реформування місцевих органів влади та місцевого самоврядування в Україні.

Статья посвящена проблеме реформирования местных органов власти и местного самоуправления в Украине. Автор анализирует понятия “децентрализация” и “деконцентрация” государственной власти. Доказывается, что для обеспечения эффективного функционирования государства и общества необходимо обеспечивать баланс государственных и местных интересов. Анализируются перспективы реформирования местных органов власти и местного самоуправления в Украине.

The article is dedicated to the reformation's problem of the local government and the self-government in Ukraine. The author analysed categories “decentralization” and “deconcentration” of state authority. For effective functioning of the state, the auther writes, it is necessary to provide a balance of state and local interests. The perspectives of the reformation of the local government and the self-government in Ukraine are analysed.

Важливою особливістю сучасного українського суспільства є його стійке розмежування по лінії “Захід - Схід”. Історично зумовлений регіональний поділ України залишається найбільш істотним диференціюючим чинником самоідентифікації українського суспільства. На загальнонаціональному рівні ситуація виглядає помірковано, досить компромісно, але регіональний підхід демонструє значну поляризацію (максимальну на заході та півдні -сході). Це стосується: проблеми зовнішньополітичних пріоритетів, уподобань в питанні інтеграційної політики (з ЄС або Росією), статусу російської мови[1]. Можливості, які існують у компромісній внутрішньополітичній стратегії і заперечують популярну серед українських політиків гру на протиставленні Росії та Заходу, залишаються невикористаними. На цьому фоні зростає значущість місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, як політичних інститутів, що максимально наближені до громадянина і територіальної спільноти. Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальних громад безпосередньо та через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Крім того, держава делегувала органам місцевого самоврядування повноваження з виконання певного переліку загальнодержавних функцій, передусім з надання публічних послуг у соціальній сфері.

Досвід розвинутих демократичних країн світу свідчить про те, що саме децентралізована виконавча влада з сильними інститутами місцевого самоврядування є найбільш ефективною системою державної влади. Основною проблемою, що значно впливає на розуміння суті місцевого самоврядування і його місця у державі, є необхідність чіткого визначення кола і суті функцій і завдань, які повинні здійснювати органи місцевого самоврядування. Це дискусійне питання вже тривалий час є предметом обговорення зарубіжних та вітчизняних науковців, політиків та громадськості[2;3;4]. Сама ідея зосередження діяльності органів місцевого самоврядування на вирішенні питань

місцевого значення походить з наукових розробок про природні права громад, за якою громада має право вирішувати свої власні справи, які впливають з інтересів і потреб її членів. Однак тривалий час теоретики та практики намагаються обґрунтувати різницю між державними та місцевими справами. Межа між першими і другим колом завдань є нестійкою і кожна держава в конкретний період свого існування проводить її відповідно до своїх історичних традицій та політико-економічних інтересів. Так, тіж питання в різних країнах можуть бути віднесені до відання органів виконавчої влади, а в інших – до відання місцевого самоврядування. На законодавчому рівні в Україні закладено ряд конфліктів між органами центральної влади та органами місцевого самоврядування. Так, місцеві державні адміністрації, з одного боку, формуються з гори, а з іншого виконують делеговані законом функції виконавчих органів відповідних рад. При цьому районні та обласні ради наділені безумовним правом висловлювати недовіру головам відповідних місцевих державних адміністрацій, що тягне за собою їх відставку. Голови ж місцевих адміністрацій не наділені безпосередніми правовими важелями контролю за діяльністю відповідних рад, впливу на них, навіть у випадку прийняття ними рішень, що суперечать законодавству. Тому актуальною проблемою для України залишається законодавче врегулювання проблем, пов'язаних з реформуванням системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з одночасним розмежуванням їхніх повноважень. Але при цьому важливо пам'ятати, що регуляція діяльності органів місцевого самоврядування здійснюється не лише національним законодавством[5], а й нормами міжнародного права, а саме – Європейською хартією місцевого самоврядування, яка ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р. Цей документ, визначаючи принцип та основні напрями розвитку місцевого самоврядування, водночас окреслює напрями взаємовідносин з місцевими органами виконавчої влади. В Україні відбувається процес імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування. Але на сьогоднішній день в державі існує певна суперечність – питома вага делегованих повноважень органів виконавчої влади, передбачених Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”[5], значно перевищує власні повноваження органів місцевого самоврядування. Це є порушенням основних принципів, на яких ґрунтується самоврядування. Доцільною є передача органам місцевого самоврядування більшого кола повноважень щодо вирішення питань місцевого значення, тоді як місцеві державні адміністрації мають здійснювати лише контрольно-наглядові повноваження щодо законності рішень органів місцевого самоврядування (відповідно до частини другої ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування).

Місцеве самоврядування у державно-організованому суспільстві забезпечує становлення та реалізацію соціальних, національних, професійних, територіальних, корпоративних, колективних інтересів. Воно визнається і гарантується державою як форма самоорганізації громадян для рішення питань місцевого значення, забезпечення повсякденних потреб кожної людини окремо і територіальної спільноти в цілому. Місцеве самоврядування формується в процесі розмежування інтересів центральної державної влади з інтересом окремих територій. Для ефективного функціонування держави необхідний баланс інтересів державних і місцевих (тобто загальних інтересів мешканців певного села, селища чи міста). Виразником місцевих інтересів саме й виступає місцеве самоврядування[4, с.120]. Але проблемою в становленні та розвитку місцевого самоврядування залишається саме баланс інтересів територіальної спільноти і держави. Держава здебільшого прагне обмежити самостійність територіальних громад, знижуючи тим самим інтерес громадян до спільних дій. Місцеве співтовариство позбавляється дієздатності в рішенні питань власного життєзабезпечення і втрачає мотивацію для взаємодії з іншими суб'єктами влади, у тому числі і самою державою[6]. Крім того,

історичний досвід демонструє, що обмеження державою самостійності територіальних громад та їх об'єднань, неодмінно призводить до соціальних катастроф.

Існуюча система державного управління в Україні є внутрішньо суперечливою і незавершеною. Після кількох спроб її реформування система залишається неефективною. Результатом реформування виконавчої влади має стати створення такої системи, яка забезпечуватиме ефективне державне управління як на центральному рівні, так і на місцевому, захист прав та законних інтересів громадян, належний соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Але такий взаємозв'язок інтересів не означає злиття інтересів центру та периферії. Поляризація інтересів центра і периферії – основа муніципальної влади, яка виникає в процесі децентралізації та деконцентрації державної виконавчої влади. Поняття самоврядування прямо пов'язане з централізацією та децентралізацією. Так, А. Токвіль у своїй відомій роботі “Демократія в Америці” [7] виділив два типи централізації: урядову і адміністративну. При політичному типі влада зосереджується в єдиному центрі для захисту загальних для всіх груп суспільства інтересів. При адміністративному типі централізація відбувається для захисту інтересів окремих суспільних груп [7, с.80-84]. До речі, А.Токвіль наголошував на небезпеці поєднання урядової централізації з адміністративною. Зворотня сторона централізації – децентралізація державної влади, що полягає в передачі повноважень з центра до периферії, є основою місцевого самоврядування. Поняття деконцентрації вводиться спеціально, щоб підкреслити, що владні повноваження не делегуються суспільству, а відбувається просто перерозподіл влади на рівнях урядової адміністрації, судів. На практиці деконцентрація означає просто передачу повноважень від вищих органів державної ієрархії до нижчих.

Пошук оптимальної моделі виконавчої влади на місцях пов'язаний з процесом децентралізації і деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади з метою розмежування та збалансування між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Деконцентрація передбачає передачу певних повноважень до територіальних органів виконавчої влади та до місцевих державних адміністрацій. Децентралізація – делегування виконання державних повноважень органам місцевого самоврядування. Деконцентрація повноважень підвищує відповідальність місцевих державних адміністрацій за виконання цих повноважень, а також за координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на місцях з метою досягнення більшої ефективності державного управління соціально-економічними процесами. Щодо децентралізації, то відповідно до ст.143. Конституції України [8, с.43] органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади з відповідною передачею бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків, зборів, обов'язкових платежів або їхньої частки. Таким чином, повноваження органів виконавчої влади, що передаються державою органам місцевого самоврядування – величина змінна і прямо пов'язана з фінансуванням.

В якості основних засад, на яких має реформуватися система виконавчої влади на місцях пропонуємо наступні: дотримання принципу верховенства права в діяльності місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [9]; забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, яке має здійснюватися на всій території України, без будь-яких обмежень; дотримання принципу субсидіарності (зі сфери компетенції органів виконавчої влади мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування повноваження, які можуть бути більш ефективно реалізовані територіальними громадами) [10, с.103]; реформування адміністративно-територіального устрою з метою створення умов для формування територіальних громад, які б володіли всіма типами ресурсів в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та функцій

самоврядування; трансформація місцевих державних адміністрацій у бік контрольно-наглядових органів і залишення за ними лише функцій виконавчої влади з питань, що не можуть бути передані органам місцевого самоврядування та передача відповідним органам місцевого самоврядування функцій і повноважень організаційно-господарського характеру.

За Законом (реєстраційний № 2222) “Про внесення змін і доповнень до Конституції України” запроваджено парламентсько-президентську форму правління, перерозподілено конституційні повноваження між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України. Натомість ефективне функціонування парламентсько – президентської держави неможливе без самодостатньої моделі місцевого самоврядування. Важливим є те, що за прикінцевими та перехідними положеннями зазначеного Закону задекларовано необхідність прийняття Закону про внесення змін до Конституції України з питань удосконалення місцевого самоврядування. Однак спроби в 2005 р. започаткувати проведення адміністративно-територіальної реформи, як основи нової системи влади на місцях, виявилися невдалими. Основною причиною невдачі була відсутність концептуальних засад реформи місцевого самоврядування, які мали б політичну підтримку основних суб’єктів політичного життя в Україні. У 2006-2007 рр. у зв’язку з проведенням строкових та дострокових парламентських виборів не було здійснено жодних кроків щодо нормативно-правового процесу децентралізації виконавчої влади в Україні, крім прийняття рішення Кабінетом міністрів про створення Міністерства регіонального розвитку і будівництва[11].

У 2008 р. двома ключовими міністерствами, а саме Міністерством економіки і Міністерством регіонального розвитку і будівництва були підготовлені проекти концепцій щодо реформування центрального та місцевого рівнів органів виконавчої влади, адміністративно – територіального устрою України та місцевого самоврядування. Зазначеними органами розроблено чотири проекти, які знаходяться на різних стадіях доопрацювання.

Проект Концепції державної регіональної політики [11] розроблено Мінрегіонбудом на виконання пункту 2 розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 січня 2008 р. № 164-р “Про утворення робочої групи з розроблення проекту Концепції державної регіональної політики”. Зазначеним проектом Концепції пропонується визначити: виклики, на які держава має реагувати шляхом вироблення та реалізації нової державної регіональної політики; поняття та терміни (регіон, державна регіональна політика, регіональний розвиток, публічні послуги, органи публічної влади); мету та принципи державної регіональної політики; міжнародні аспекти державної регіональної політики; напрями та пріоритети сучасної державної регіональної політики, зокрема: формування ефективної системи влади в регіонах, упорядкування меж адміністративно-територіальних одиниць, чіткий поділ сфер повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; принципи територіальної організації влади; інструменти реалізації державної регіональної політики; підходи до ресурсного, правового, інформаційного, кадрового та фінансового забезпечення. Цей Проект Концепції пройшов ряд обговорень за участі науковців, представників громадських організацій, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, народних депутатів України.

Другим документом є проект Концепції реформ адміністративно-територіального устрою України [11], розроблений Мінрегіонбудом у рамках діяльності Міжвідомчої робочої групи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, утвореної розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 14 травня 2008 р. № 714-р “Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування”.

Зазначеним проектом пропонується визначити: основні проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою; вимоги до організації адміністративно-територіального устрою; систему адміністративно-територіального устрою; основні повноваження органів місцевого самоврядування; принципи організації виконавчої влади; підходи до законодавчого забезпечення; етапи здійснення реформи.

Третім проектом є Концепція реформування місцевого самоврядування в Україні[11], що розроблена Мінрегіонбудом у рамках діяльності вищезазначеної Міжвідомчої робочої групи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. Цим проектом пропонується визначити: виклики, які потребують швидкого реагування; мету та завдання реформи; принципи реформування; принципи розмежування повноважень місцевого самоврядування; підходи до фінансового та законодавчого забезпечення місцевого самоврядування; етапи здійснення реформи.

Четвертим документом є проект Концепції реформування публічної адміністрації, розроблений Міністерством економіки на виконання пункту 2 розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. № 531-р “Про утворення робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації”. Зазначеним проектом концепції пропонується визначити: причини низької ефективності діяльності публічної адміністрації в Україні; мету та основні завдання реформи публічної адміністрації; напрямки реформування Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, принципи розмежування повноважень місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, підходів до фінансового забезпечення місцевого самоврядування; напрями реформування публічної адміністрації та контроль за публічною адміністрацією; відносини публічної адміністрації з приватними особами; політичні, організаційні, правові, фінансові, наукові та інформаційно-просвітницькі підходи до реформування і його етапи.

Аналіз положень зазначених проектів концепцій свідчить про те, що Концепція реформування публічної адміністрації, розроблена Мінекономіки, містить основні положення проектів, що розроблялися Мінрегіонбудом. Так, проект, розроблений Мінекономіки передбачає три рівні адміністративно-територіальних одиниць – область, район, громада. Водночас відповідно до розроблених Мінрегіонбудом проектів систему адміністративно-територіального устрою складають – регіон, район, громада. Решта положень щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць, принципів реформування місцевого самоврядування, основних повноважень органів місцевого самоврядування, принципів розмежування повноважень місцевого самоврядування, фінансового забезпечення повторюють або дублюють положення проектів, розроблених Мінрегіонбудом.

Безсистемність українського самоврядування є закономірною. Від початку свого становлення воно працювало без чіткої стратегії розвитку. Держава до сих пір не визначила національної моделі місцевого самоврядування. У правовому полі нараховується близько трьох тисяч нормативно-правових актів, в яких згадується термін “місцеве самоврядування”, а 700 законів пов’язані з цією сферою. На даний момент в Україні актуально не тільки прийняття нової редакції Закону “Про місцеве самоврядування”, але й внесення змін до Конституції України. Так, згідно ч. 3 ст.140 Конституції єдиним суб’єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. Проте ні в Конституції, ні в інших нормативних актах статус територіальної громади не визначено. Згідно ч.1 ст. 140 Конституції під територіальною громадою розуміються “жителі села чи добровільного об’єднання в сільську громаду мешканців кількох сіл, селища, міста”. Конституцією громаді надано право володіти майном (ст.142), але

механізму використання громадою власного майна не існує, громада не має статусу юридичної особи, законодавство не передбачає державної реєстрації територіальних громад. Незрозумілою залишається і територія впливу громад, адже не визначеним є статус територій прилеглих до адміністративно-територіальних одиниць. Проблемою залишається делегування місцевих державних адміністрацій органам місцевого самоврядування частини своїх повноважень, оскільки законом не встановлений чіткий обов'язок адміністрації під делеговані повноваження надати самоврядуванню адекватні матеріально-технічні ресурси. Приватизаційна політика вивела з власності територіальних громад більшість прибуткових підприємств, а реструктуризація приватизованих підприємств, унаслідок якої вся соціальна сфера передавалася у комунальну власність без відповідного ресурсного забезпечення погіршила матеріальну спроможність місцевого самоврядування виконувати свої функції. Недосконалою є і місцева податкова база. Ці чинники посилили фінансову залежність місцевого самоврядування від місцевих адміністрацій.

Окрім міст обласного підпорядкування місцеве самоврядування в Україні складається з 30 000 громад міст, сіл та селищ, розміри яких надзвичайно відрізняються. Більшість цих громад є занадто малими і бідними для самостійного управління та фінансування місцевих послуг, в результаті такі послуги виконуються на рівні району. Район є поєднанням виборної ради (органу місцевого самоврядування представницького характеру, що не має права утворювати власний виконавчий комітет) і виконавчого органу у вигляді державної районної адміністрації. Традиційно район сприймався як орган державної влади, а не як одиниця місцевого самоврядування.

Аналізуючи викладене, можна стверджувати про необхідність вирішення наступних проблем: слід чітко визначити, які питання відносяться до відання органів виконавчої влади на місцях, а які до органів місцевого самоврядування; місцеві органи влади наділити виключно контрольно-наглядними повноваженнями; переглянути статус територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування; переглянути повноваження представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів; відродити систему регіонального самоврядування; забезпечити фінансову автономію територіальних громад через реформування місцевих фінансів та міжбюджетних відносини.

ЛІТЕРАТУРА

1. <http://www.levada.ru/press/2008032803html>
2. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування/ Панейко Ю. – Мюнхен, 1968. - 282с.
3. Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід/ Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т.. – К., 1997. – 187с.
4. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія/ Батанов О.В. – К., 2003.
5. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”// Голос України. – 1997. - 12 червня.
6. Батанов А.В. Современный конституционализм и муниципальная власть: концептуальные основы и факторы становления// Современный конституционализм. – 2006. - №1. – С.34.
7. Токвиль А. Демократия в Америке/ Токвиль Алексис де. – М.:Літера, 1992. – 554с.
8. Конституція України. – Х.: Ксилон, 2007. – 48с.
9. Принципи верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві/ Відп.ред. В.Б. Авер'янов. – К.:Конус-Ю, 2008. – 314с.
10. Панченко Т.В. Субсидіарність як доктринальний принцип: витоки, сутність, особливості застосування// Вісник ХНУ ім. В.Н.Каразіна “Питання політології”. – 2007. -№785. - 196с., С.98-104.
11. <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id>