

УДК 327.39

ББК 66.023.2

Ігор Доцяк

Реформа місцевого самоврядування в контексті євроінтеграції України

У статті розглядається проблема реформування місцевого самоврядування в Україні як визначальна основа процесу євроінтеграції. Аналізується європейське законодавство, яке регулює відносини центральної та муніципальної влад. Виділяється вплив виборів місцевих органів влади на організацію та функціонування місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, євроінтеграція, пропорційна виборча система, субсидіарність.*

Євроінтеграційні процеси, що декларуються сучасною українською владою, передбачають трансформацію політичної системи з метою наближення її до демократичних стандартів. Одним із основних є децентралізація влади шляхом надання якнайбільших повноважень органам місцевого самоврядування. Характер взаємодії різних рівнів влади, співвідношення об'єму повноважень та реальної здатності їх реалізувати, в значній мірі, визначає тип політичної системи суспільства.

Місцеве самоврядування – це урядування що його здійснюють органи місцевої влади, сфера повноважень яких поширюється на певні територіально визначені одиниці, на які поділено територію держави. Повноваження органів місцевої влади постають тому, що ці органи обирає населення. Роль органів місцевого самоврядування у певній політичній системі звичайно оцінюють на основі їх відносин із центральною владою. Прихильники ліберально-демократичних поглядів наголошують на двох принципах, що визначають ці відносини ще з ХІХ. По-перше, вони вважають, що органи місцевої влади відіграють важливу роль у підвищенні політичної свідомості та політичної активності громадян, розглядають ці органи як основну ланку постачання послуг відповідно до місцевих проблем. Отже їхні відносини з центром визначені партнерством вільних демократичних інституцій. По-друге, місцеве самоврядування становить раціональний елемент адміністративної системи, бо

дає змогу під керівництвом центру ефективно забезпечувати комунальні послуги там, де існує потреба в них. У цьому розумінні органи місцевої влади є агентами центрального уряду [1,с.417].

У статті 140 Конституції України зазначається, що “місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України ” [2,с.141]. Визнання місцевого самоврядування однією із засад конституційного ладу України передбачає встановлення демократичної системи управління, яка базується на самостійності територіальних органів місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань місцевого значення.

У радянський період інститут місцевого самоврядування як форма самоорганізації територіальних громад не знайшов належного розвитку, а сам термін ”місцеве самоврядування” був вилучений навіть з ужитку. Об’єднуючим началом тогочасної системи рад виступала монополія єдиної офіційної партії. Вважалося, що місцеві ради втілюють суверенітет всього народу. Як частинки верховної влади ці органи, окрім здійснення власних повноважень, виступали ще провідниками загальнодержавних інтересів. Домінувало уявлення за яким Ради розглядались як органи державної влади, що частково виконують функції місцевого самоврядування, а саме ж місцеве самоврядування розглядалось як вигадка буржуазної науки і не сумісне із радянською формою організації влади.

Процес становлення і утвердження місцевого самоуправління розпочинається із прийняття 7 грудня 1990 року Закону “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”, який передбачав розподіл влади на місцевому рівні на законодавчу і виконавчу. На його основі був визначений базовий рівень місцевого самоврядування до якого відносились сільські ради, селища міського типу, міста. Пріоритетними вважались населені пункти, де і мала концентруватись місцева влада. Проте в цьому законі збереглися норми, що закріплювали всеохоплюючий державний контроль і чітко визначену ієрархію підпорядкування. Стаття 2 закріпила, що

“система органів місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, міські, районні, районні у містах, обласні ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування ”[3,с.5]. Саме таке розуміння рад як органів законодавчої влади на місцях і органів місцевого самоврядування одночасно не дало змоги розділяти функції державні та самоврядні. Серйозним поштовхом до реального втілення місцевого самоуправління мала ініціатива Президента України започаткована в 1997 році із метою реформування системи органів виконавчої влади, підвищення ефективності роботи державної служби. Так 21 травня 1997 року приймається Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Згідно нього органами місцевого самоврядування визнаються ради і виконкоми населених пунктів, районні і обласні ради, а також органи самоорганізації населення [4,с.170]. Однак слід звернути увагу на те, що ради – це представницькі органи влади і адміністративного самоврядування. Вони не володіють правом здійснювати законодавчу діяльність чи правосуддя, а лише забезпечують втілення законів й інших нормативно - правових актів державних органів на певній, визначеній території, а завдання місцевого значення вирішують із додержанням законності і їх діяльність є підзаконною. Недоліком даного закону є те, що він не дає чіткого визначення терміну “орган місцевого самоврядування”, система місцевого самоврядування містить в собі ряд неоднорідних понять як: виконавчий комітет і територіальна громада. Стосовно органів самоорганізації населення, на які покладались великі надії, то тут авторами даного закону не було враховано низьку активність суспільства, яке не має відповідних традицій і тому ініціатив знизу було не багато.

Саме в цей час приймається близько 20 законів які в тій чи іншій мірі регулюють проблеми пов’язані з місцевим самоврядуванням. Верховна Рада України 15 липня ратифікує Європейську Хартію місцевого самоврядування, яка була підписана ще 6 листопада 1996 року. Вона зобов’язує держави, які її підписали, застосовувати основні норми, що гарантують правову, організаційну та матеріально-фінансову автономність місцевої влади [5,с.225].

Прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування є своєрідним підсумком історичного пошуку механізму узгодження інтересів суспільства та держави. Як міжнародний правовий документ Європейська Хартія місцевого самоврядування відіграє велику роль у становленні місцевого самоврядування на Європейському континенті. Місцеве самоврядування тут не розглядається як альтернатива сильної державної влади.

Розвинуте місцеве самоврядування є ознакою сильної держави. У період державних криз, беручи на себе питання життєзабезпечення на локальному рівні, місцеве самоврядування сприяє збереженню і зміцненню держави. У періоди між кризами місцеве самоврядування відіграє стабілізуючу роль у розвитку держави, забезпечуючи надання місцевих послуг і знімаючи соціальну напругу в суспільстві.

Відносна централізація державної влади може бути виправдана лише в періоди реальної загрози зовнішньої агресії. Звідси випливає, що наявність у системі владних відносин інституту місцевого самоврядування є необхідною умовою стійкого розвитку держави. Без інституту місцевого самоврядування держава хитка, а тривале придушення місцевого самоврядування може призводити до кризи влади. З огляду на цю фундаментальну властивість інституту місцевого самоврядування й особливості його правового статусу, можна з упевненістю стверджувати, що гальмування процесу становлення місцевого самоврядування не тільки гальмує процеси євроінтеграції, але й може мати серйозні негативні наслідки для України.

Тому сьогодні необхідно вживати рішучі заходи по формуванню і реалізації державної політики в царині розвитку місцевого самоврядування.

Якщо в Європі місцеве самоврядування розглядається як соціальний механізм, що гарантує демократичність влади, то в Україні місцеве самоврядування — не тільки данина демократії, а й значною мірою ефективний механізм господарювання. Як зазначалося, інститут місцевого самоврядування має складну суспільно-державну природу. Місцеве самоврядування (як складова суспільства) об'єктивно є в "конструктивній опозиції" до держави, особливо в питаннях захисту інтересів місцевих громад. Ця обставина вимагає або побудови складної процедури узгодження інтересів держави і територіальних громад, або

посилення тиску органів державної влади на місцеве самоврядування. Таким чином, виникає протиріччя: з одного боку, держава з метою забезпечення стабільності зацікавлена у зміцненні місцевого самоврядування, з іншого — вона часто чинить тиск на "конструктивну опозицію", використовуючи адміністративні механізми.

Ще одне протиріччя викристалізувалось у процесі здійснення реформи місцевого самоврядування (реформа "зверху") і стосується методів та підходів його реалізації. Місцеве самоврядування по своїй природі суперечить державному диктату і може розвиватися тільки в умовах свободи. Місцеве самоврядування і державне управління в рамках єдиної адміністративної системи несумісні. На це вказує Конституція України, відповідно до якої органи місцевого самоврядування не входять у систему органів державної влади. Держава зацікавлена в розвитку місцевого самоврядування і змушена цьому сприяти. Але дуже важливо, щоб державна опіка не була зайвою, обмежуючою, щоб держава в обіймах не задушила місцеве самоврядування. Воно (місцеве самоврядування) повинно вирости і розвиватися "знизу" природним шляхом за підтримки держави і під її контролем. Стосовно ж муніципальної реформи, то її теперішній стан пояснюється неготовністю до неї управлінської еліти, в тому числі і місцевої, відсутністю ідеології державного будівництва, втратою традицій української муніципальної школи, поширенням утриманських настроїв, сформованих тривалим періодом придушення місцевої ініціативи державною владою. Розвиваючи місцеве самоврядування, держава повинна надати йому самостійність для розкриття потенціалу людини і місцевих громад. На розв'язанні двох зазначених протиріч, що існують між місцевим самоврядуванням і державою, повинна будуватися система державної підтримки місцевого самоврядування. Інакше кажучи, місцеве самоврядування без державної підтримки сформуватися не може, але водночас воно потребує і надійного захисту від неї ж. Тому під реформою місцевого самоврядування розуміють передусім створення умов для виконання його повноважень, уточнення обсягу цих повноважень і створення умов для реальної можливості їх здійснювати. Фактично сьогодні вся дискусія щодо реформи ведеться навколо декількох позицій: як реформувати територіальну базу місцевого самоврядування і забезпечити її повноваженнями

та ресурсами, та як обрати представницькі органи місцевого самоврядування. Важливе значення в процесі реформування має запозичення досвіду країн Східної Європи. Один із творців польської системи місцевого самоврядування професор Єжи Регульський назвав чотири етапи, необхідні для здійснення реформи [6,с.210]. Перший етап – законодавчий: треба прийняти відповідні законодавчі акти які стануть правовою основою як самого реформування, так і діяльності реформованих інституцій. Другий етап – інституційний: треба забезпечити їх належне функціонування. Третій етап – необхідність забезпечення соціально-психологічних змін у свідомості суспільства, переорієнтації його на те, щоб сприйняти ці реформи а не відторгнути. А це вимагає відповідної роз'яснювальної роботи. Четвертий етап – моніторинг запровадженої реформи. Треба спостерігати за тим, як реалізуються заходи, спрямовані на реформування, і мати механізм швидкого реагування для виправлення допущених помилок і усунення небажаних наслідків. Виходячи із запропонованих етапів, в Україні ще до кінця не сформована законодавча база щодо реформування місцевого самоврядування в контексті прийнятої конституційної реформи.

Складність українських реалій зумовлена відсутністю консолідованої позиції владної еліти щодо шляхів, напрямків та часових окреслень необхідних змін. Тому прийняті політичні рішення часто носять компромісний та половинчастий характер.

Дієдатне місцеве самоврядування повинно дати можливість інтегрувати в процес управління регіональні еліти, ввести діяльність останніх у конструктивне демократичне русло, залучаючи їх до участі в реалізації загальнонаціонального політичного курсу на місцях. Політичний плюралізм, що проявляється насамперед у багатопартійності і свободі політичної діяльності, необхідний елемент конституційних механізмів організації і діяльності представницьких муніципальних органів. Партійний склад муніципальних структур може значною мірою відрізнитися від складу Верховної Ради, що забезпечує своєрідну компенсацію тим партіям, соціальним

і етнічним групам, які не репрезентовані на центральному рівні, розширюючи загальний спектр політичних сил в країні.

Саме місцеве самоврядування, відбиваючи політичні, культурні, географічні, соціально-економічні та інші особливості тих чи інших територіальних одиниць, сприяє набуттю ними своєї індивідуальності і тим самим посилює відчуття належності людини до певної територіальної громади, сприяючи у кінцевому підсумку соціальній інтеграції і політичній мобілізації суспільства. Проте не можна говорити про ефективне місцеве самоврядування без фінансової автономії. І це чи не найгостріша проблема муніципальної реформи. Брак коштів, неможливість посилення податкового тиску та залежність місцевих бюджетів від бюджетів вищого рівня нівелюють фінансові можливості місцевих органів влади. Більше того, виникає парадокс, коли державні адміністрації, які є органами державної влади, виконують місцеві бюджети, затверджені представницькими органами місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, що має діяти автономно від системи державної виконавчої влади, насправді бюджетно й фінансово підпорядковане їй. Ця система посилилась із запровадженням казначейського обслуговування місцевих бюджетів, коли державний чиновник контролює використання коштів органами місцевої влади і фактично одноосібно може ревізувати або навіть відмінити рішення представницького органу місцевого самоврядування. Реформа місцевого самоврядування вимагає і зміни системи фінансового забезпечення органів місцевої влади. Фінансова самостійність муніципальних органів тісно пов'язана із наявністю власних джерел доходів, незалежних від державних. Державний дохід перерозподілятиме держава. А на місцевому рівні потрібно, щоб на фінансування власних повноважень були власні доходи, якими можна самостійно розпоряджатися і які можна передбачити. Однак тенденція останніх років призвела до того, що ідея зниження податкового тиску передусім вдарила по переліку місцевих податків та зборів. Хоча вони далеко не є головними у формуванні податкового тиску, їхню кількість різко зменшено. Звузився грошовий діапазон, у межах якого місцеве самоврядування може регулювати ці податки. У консолідованому бюджеті частка місцевих

податків і зборів у доходній частині різко зменшилась за останні 10 років. Це означає що місцеве самоврядування щораз більше залежить від державних доходів. Серйозні проблеми накопичились у питанні розпорядження комунальною власністю. Тому сьогодні не можна говорити про завершеність ні правової, ні фінансово-економічної основи самоврядування в Україні. Декларована законом автономність місцевого самоврядування залишається, власне, декларацією, оскільки питома вага власних доходів до міських бюджетів становить тільки 6-12 %, а в сільських та селищних радах їх немає взагалі. Фінансове забезпечення виконання повноважень сільських органів місцевого самоврядування у 3-7 разів менше за можливості міських бюджетів. Нині не може йтися про реальну бюджетну політику на самоврядному рівні [9,с.243]. Не вирішеним продовжує залишатись питання формування економічної основи самоврядування, власних фіксованих джерел формування бюджету. Мають місце прогалини у вирішенні проблематики комунальної власності як об'єкта власності громади населеного пункту. Не визначено і не закріплено статус міст, їх приміських зон і резервних територій тощо. Як наслідок, маємо погіршення стану комунального господарства міст, жахливий стан доріг, хаотичну забудову приміських зон з практично повною відсутністю інженерних мереж, проблеми чіткого встановлення меж населених пунктів та ін. Незавершеність правової основи та економічної бази місцевого самоврядування спричиняють негативні соціальні наслідки, які впливають на політичну ситуацію у державі в цілому.

При окресленні меж самоврядування на рівні громад необхідно дотримуватись принципу субсидіарності [7,с.125]. Згідно з ним владні повноваження повинні бути передані на найнижчий (найближчий до громадян) рівень організації влади, здатний їх реалізувати. Принцип субсидіарності підкреслює недоцільність надмірної централізації влади та концентрації її в одних руках, особливо коли мова йде про так звані владні послуги. Децентралізація влади є принциповим напрямом розвитку демократичної держави європейського типу, що опирається на свідомий характер суспільної діяльності своїх громадян. Таким чином місцевому самоврядуванню

територіальної громади слід надати максимум повноважень, які вона здатна здійснити.

В системі євроінтеграційних процесів в сучасній Україні однією із найважливіших проблем виступає реформа місцевого самоврядування. Становлення інституту місцевого самоврядування в Україні супроводжується кардинальними змінами у всій системі територіальної організації влади.

Наближення України до європейських стандартів організації місцевого самоврядування, на нашу думку, передбачає вирішення таких завдань:

реформування системи адміністративно-територіального устрою України з метою забезпечення територіальності місцевого самоврядування, яке має здійснюватися на територіях, які відмежовані одна від одної. В межах однієї самоврядної території не може бути кількох територіальних громад, що виступали би самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування;

створення правових та організаційних умов для формування самодостатніх територіальних громад - громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування;

зміну статусу і порядку формування обласних та районних рад. При цьому, обласні ради мають набути статусу представницьких органів і обиратися населенням області на основі змішаної виборчої системи. Обов'язковим є розведення в часі місцевих виборів зі всіма іншими. Необхідно визначити статус територіальної громади в системі місцевого самоврядування;

чіткий законодавчо обґрунтований розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади різного рівня. Визначення статусу об'єктів комунальної власності, що передбачає законодавче закріплення об'єктів комунальної власності, встановивши при цьому перелік об'єктів виключного права власності (об'єкти, які не можуть бути відчужені ні за яких умов);

подальше вдосконалення бюджетної системи та міжбюджетних відносин з метою забезпечення реальної самостійності місцевих бюджетів, гарантування державою фінансового забезпечення мінімального рівня соціальних та

адміністративних послуг, надання яких населенню передбачається самоврядними повноваженнями.

Вирішення даних завдань сприятиме побудові оптимальної і ефективної системи органів місцевого самоврядування задля задоволення інтересів і потреб людини. Необхідною умовою становлення конституційного громадянського суспільства, демократичної правової держави з такими її атрибутами, як верховенство права, пріоритет прав людини, поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки є утвердження в суспільстві місцевого самоврядування. Досвід світової цивілізації свідчить, що лише децентралізація управління, максимальне наближення до людей владних інститутів дозволяють ефективно вирішувати нагальні питання облаштування життя людей, надання якісних адміністративних та громадських послуг жителям сіл, селищ та міст.

1. Короткий оксфордський політологічний словник / Маклін І., Макмілан А. / за ред. І.Макліна і А.Макмілана. – К. “ОСНОВИ”- 2005. – 523 с.

2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996.- № 30. – С.110-181

3. Закон України від 07. 12. 1990 р. "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. - № 2. – с. 3- 28.

4.Закон України від 21. 05. 1997 р. № 280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні" // Відомості Верховної Ради України. —1997.— № 24. – 120-185.

5.Європейська хартія місцевого самоврядування // Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред. А.П.Зайця. – К.: Вид.Дім «ІнЮре», 2002. – с.210-230.

6.Місьцеве самоврядування: 10 років здобутків: Збірник / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при Президентові України / М. Пухтинський (наук. ред.). — К.: Атіка, 2002

7.Ключковський Ю. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні / Ю.В. Ключковський // Виборче законодавство України: проблеми та шляхи їх вирішення: (За матеріалами науково-практичних конференцій та круглих столів)./ Ін-т виборч. права. – К.: ФАДА

9. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія./ В.С.Куйбіда — К.: МАУП

Igor Docyak

Reform of local self-government is in the context of eurointegration of Ukraine

In the article the problem of reformation of local self-government is examined in Ukraine as determining basis of process of eurointegration. The European legislation which regulates the relations of central and municipal влад is analysed. Influence of results of elections of local authorities is selected on organization and functioning of local self-government in Ukraine.

Key words: *local self-government, eurointegration, proportional electoral system, subsidition.*