

Л.А. Мазуренко,

голова Борівської райдержадміністрації Харківської області,
здобувач кафедри державного управління ХарPI НАДУ

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО РОЗМЕЖУВАННЯ ЇХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Проаналізовано теоретичні засади реформування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, вітчизняний практичний досвід щодо розмежування їх повноважень, зокрема, у сферах бюджету та земельних відносин та внесено пропозиції з вирішення спільних завдань сталого розвитку територіальних громад.

Ключові слова: органи виконавчої влади, місцеве самоврядування, повноваження, бюджет, земельні відносини.

Місцеве самоврядування – є невід’ємним елементом демократичного державного устрою і здійснюється в межах об’єктивно існуючих поселень та інших територій, де забезпечується комплексне вирішення питань безпосередньої життєдіяльності населення.

Суть місцевого самоврядування як форми самоорганізації місцевого населення полягає в тому, що функціонально та організаційно воно є певною соціальною системою або тим організаційно-правовим механізмом, завдяки якому територіальні громади безпосередньо та через обрані ними органи здійснюють функції та повноваження місцевого самоврядування.

Світовий досвід переконливо показує, що в демократичному суспільстві територіальна організація влади може будуватися лише на основі обов’язкового використання місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади територіальних громад, у рамках якої забезпечується реалізація їх права здійснювати управління в межах відповідних територіальних одиниць, самостійно вирішувати всі питання місцевого значення.

Місцеве самоврядування в Україні також виступає сьогодні важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства.

Разом з тим ефективність його функціонування сьогодні не

задовільняє як державу, так і суспільство в цілому чи окрему особу. Це стосується зокрема питань формування бюджету, земельних відносин на місцевому рівні. Гострою також залишається проблема забезпечення органів влади кваліфікованими кадрами, здатними виконувати покладені на них завдання.

Органи місцевого самоврядування сьогодні демонструють неспроможність забезпечити якісний рівень надання громадських послуг населенню, що відповідав би європейським стандартам, і більше того – чинне законодавство не дає можливості прагнути до самовдосконалення і саморегулювання.

Тому сучасний стан розвитку українського суспільства потребує реформування системи місцевих органів влади та, зокрема, удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення спільних завдань територіальних громад сіл, селищ та міст, їх сталого розвитку.

Реалізація заходів з реформування місцевих органів влади дозволить кожному члену територіальної громади брати участь у діяльності органів місцевого самоврядування і, відповідно, контролювати їх роботу.

Протягом усієї історії існування місцевого самоврядування у світовій практиці воно було об'єктом досліджень представників різних наукових шкіл. Теорії Т. Гоббса, Д. Локка, Ж. Руссо, Канта, Гегеля, доробки М. Грушевського, Д. Багалія, С. Левицького, П. Струве, М. Бердяєва та ін. створили методологічну базу для вдосконалення інституту самоврядування.

Питання становлення, розвитку та конституційні засади місцевого самоврядування в Україні розглядали В. Шаповал, В. Кравченко, М. Пітцик; шляхи розвитку бюджетної системи громад та зміцнення бюджетів органів місцевого самоврядування – С. Буковинський та О. Гушта; міжбюджетні відносини як інструмент активізації регіонального розвитку – О. Мошенець; П. Гураль у своїх працях визначав стратегію реформування системи територіальної організації влади в Україні.

Однак, на наш погляд, у роботах як вітчизняних, так і зарубіжних

фахівців недостатньо висвітлюється проблема ефективної взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у вирішенні спільних завдань територіальних громад сіл, селищ, міст щодо сталого розвитку територій, виконання повноважень, пов'язаних із функціонуванням місцевого господарства, що дозволило б “кожному члену територіальної громади брати активну участь у діяльності органів місцевого самоврядування і, відповідно, контролювати їх роботу” [5, с. 1].

Таким чином, проведення реформування системи органів влади можливе завдяки аналізу теоретичних засад та вироблення пропозицій з питань реформування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо розмежування їх повноважень на місцях, чим і зумовлений вибір теми роботи.

Метою даного дослідження є аналіз теоретичних засад реформування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, узагальнення практичного досвіду щодо проблем формування місцевих бюджетів та земельних відносин, а також вироблення пропозицій і шляхів у сфері розмежування повноважень цих органів.

Сучасний стан розвитку українського суспільства свідчить про необхідність реформування багатьох базових суспільних інституцій, у т.ч. і системи органів публічної влади як у центрі, так і на місцевому рівні. Одним із найважливіших напрямків реформування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є питання розмежування повноважень між ними. У ст. 7 Конституції України зазначено: “В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування” [1, с. 7], яке слід розглядати як ключовий момент у розумінні демократії взагалі, воно стає соціальним середовищем, у рамках якого, за допомогою цієї самої демократії, відбуваються процеси утворення та інституціалізації управлінських структур, а також форм самоорганізації громадян, які проживають на визначеній території і вирішують свої власні потреби.

Ще М. Грушевський аналізував появу та розвиток конституційних

принципів керівництва козацькою республікою, а саме: виборності і колегіальності адміністрацій, широкої участі в управлінні народних мас, заслуховування звіту гетьманів та старшин про свою діяльність, усунення із посади і покарання гетьмана і старшин. Такі принципи самоврядування поєднували широке самоврядування із суворою дисципліною.

Ця частина наукової спадщини має сьогодні велике практичне значення для вирішення тих проблем, які існують в Україні, зокрема в розподілі повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Численні і водночас суперечливі реорганізації в органах влади, які проводилися за роки незалежності України, так і не вирішили питання щодо оптимального розподілу повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Гострі дискусії навколо такого двовладдя точаться і сьогодні. Серйозність даного питання визначається не лише важливістю самої проблеми, а й неординарністю ситуації, яка склалася нині в Україні.

Зміни, які впроваджувалися протягом останнього десятиліття, бажаного результату не дали, тобто ефективність діяльності органів місцевого самоврядування залишилася на тому ж рівні. По суті, територіальні громади не мають правового механізму щодо ефективного впливу на діяльність як органів місцевого самоврядування, так і виконавчої влади.

Існуючі сучасні суперечності у відносинах між цими органами у сфері повноважень є неминучими, бо тією чи іншою мірою вони існували протягом майже всієї історії місцевого самоврядування в Україні.

Тому дуже важливо визначити напрямки, етапи та вирішити питання – настільки радикальними повинні бути зміни щодо функцій органів місцевого самоврядування, місцевої влади в цілому.

Реформа місцевого самоврядування неможлива без її фінансового забезпечення. Адже відомо, що фінансово-економічна слабкість

територіальних громад зумовлює їх фінансову залежність від держави; відсутність чіткого розмежування повноважень змушують місцеву владу орієнтуватися на забезпечення інтересів не територіальних громад, а інтересів державної влади.

Деякі правові норми Бюджетного кодексу України настільки двозначні, що важко визначити, чи можуть органи самоврядування мати власні бюджети, а також, що саме мають формувати районні та обласні ради, згідно з Конституцією України.

Територіальна громада повинна мати право володіти, користуватися і розпоряджатися власними фінансовими коштами, достатніми для здійснення власних повноважень. При цьому принаймні частина зазначених коштів повинна, як наголошується в Європейській хартії місцевого самоврядування, надходити не тільки за рахунок місцевих податків і зборів, а шляхом збільшення відсотків від загальнодержавних податків і зборів, які збираються на відповідній території на користь цієї територіальної громади.

Ще одна проблема – врегулювання земельних відносин.

Реорганізація колишніх колгоспів у колективні сільськогосподарські підприємства, трансформація їх у різні форми господарських товариств, приватних підприємств, сільськогосподарських кооперативів, фермерських господарств, розширення землеволодінь і сфери діяльності особистих селянських господарств як основи родинного господарювання, поширення фермерства як явища, прихід у сільське господарство інвесторів з інших галузей економіки, об'єктивно сприяло початку ринкових перетворень на селі.

Аналізуючи результати їх роботи, потрібно зазначити, що власники цих категорій господарств потребують знань, навичок, порад у прибутковому господарюванні, а сільські громади – у формуванні соціальної інфраструктури відповідних територій.

Темпи розвитку аграрного сектора в останній час стримуються низьким рівнем платоспроможного попиту населення, негативними проявами

природних монополій, недосконалістю фінансово-кредитної системи та механізмів захисту внутрішнього ринку.

Усе це привело до того, що впроваджені реформи не забезпечили належного поліпшення умов життєдіяльності територіальних громад. Сьогодні бракує авторитетного моделювання та прогнозування наслідків проведення цих реформ, чіткого усвідомлення мети реформування на селі.

І хоча в Україні ринок землі має зафункціонувати з 1 січня 2008 р., вважаємо, що зволікати з цим не можна, але визнаємо, що сьогодні Україна ще не готова до відкриття ринку землі, оскільки немає правових та організаційних механізмів, які б забезпечили захист прав нинішніх дрібних власників землі в невідворотному процесі формування великих землеволодінь.

Разом з тим у державі доцільно б було все ж таки передбачити вільний продаж земельних ділянок за належною ціною. Зважаючи на розвиток вітчизняної економіки, на нашу думку, можна було б запровадити кредитування набувачів землі на тривалий термін під низькі відсотки або застосувати механізм купівлі на виплату під державні гарантії. Такі прості механізми мали б забезпечити сучасним землевласникам можливість гідно прожити своє життя в селі чи в місті або відкрити власну справу. Водночас, на селі міг би створитися заможний середній клас, не зайнятий у сільгоспвиробництві. Його кошти можна було б інвестувати в соціальний розвиток сільських громад, тобто в розвиток соціальної інфраструктури.

Деградовані та малопродуктивні землі, на наш погляд, має викупити держава або інституційні інвестори за посередництвом і під контролем держави. Ці землі повинні стати територіальним базисом для реалізації комплексних інвестиційних проектів розвитку територій за такими напрямками: екотуризм (готелі, паркінги, рекреаційні установи), розвиток інфраструктури (зв'язок, дороги, водопостачання та водовідведення, торговельні центри, розважальні комплекси), розвиток сфери виробництва (розміщення дочірніх структур компаній з інших країн, які шукають дешевших площ та дешевшої робочої сили). Залучити інвестиції складно, але

можливо.

Отже, відкривати ринок землі все одно доведеться. Уже сьогодні зрозуміло, що невідворотне заможне майбутнє українського села потребує створення ефективної моделі управління земельними ділянками дрібних землевласників. Ця модель має забезпечити працю землі на своїх власників або відчуження її в спосіб, який не стане новим чинником зубожіння. На нашу думку, нова модель має включати такі компоненти:

- завершення процесу оформлення державних актів на право власності на землю;
- упровадження механізму викупу земель сільськогосподарського призначення в теперішніх власників за справедливою ціною. Такою ціною має стати сума, наближена до європейської ціни (приблизно 50 – 60 тис. дол. США за га);
- упровадження державного кредитування набувачів земель на пільгових умовах (за потреби) або купівлі землі на виплат під державні гарантії;
- упровадження прямого державного субсидування фермерів;
- широка популяризація ідеї приватного підприємництва в сільській місцевості;
- сприяння переселенню мешканців міст у прилеглу сільську місцевість.

Отже, сьогодні необхідна переорієнтація держави та її органів на пріоритетність соціально-економічного розвитку територій.

У процесі реформування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування важливого значення набуває також питання їх кадрового забезпечення. І головним у цьому процесі має бути запровадження принципово нової системи підготовки та підвищення кваліфікації як державних службовців, так і посадових осіб місцевого самоврядування на засадах використання новітніх технологій та менеджменту.

Таким чином, враховуючи історичні традиції та досвід, в Україні слід

будувати таку систему місцевого самоврядування, яка буде ґрунтуватись на засадах громадсько-господарської концепції, суть якої полягає в тому, що органи місцевого самоврядування повинні мати власну суверенну компетенцію і права тільки у сфері тих питань, в які держава не втручається і вони вирішуються органами самоврядування самостійно. У питаннях політичних, загальнодержавних ці органи діють як представники влади. Для цього слід змінити самі принципи діяльності органів влади – як представницької, так і виконавчої – щодо реального впливу на економічні та соціальні процеси в регіонах, а це дасть змогу підвищити ефективність управління в цілому.

Україна, декларуючи створення незалежної, демократичної, правової держави, формуючи, з урахуванням світового досвіду, “власну модель організації влади, має визнати місцеве самоврядування єдиною можливою формою організації публічної влади на місцях” [6, с. 4].

З наведеного матеріалу зробимо такі висновки. Вважаємо за необхідне запровадити механізм розширення компетенції органів місцевого самоврядування, а саме: надання районним і обласним радам права створювати власні виконавчі органи та передача їм управлінських функцій з питань соціально-економічного розвитку територій, тобто необхідно усунути двовладдя на місцевому рівні шляхом визначення нового статусу, функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій як органів, що здійснюють виключно наглядово-контрольні та аналітично-консультативні функції.

Доцільно чітко закріпити в національному законодавстві на підставі Конституції України принципи взаємодії органів місцевого самоврядування області, району, міста, селища, села. У правовому полі особливу увагу слід приділити територіальним громадам як первинному і основному суб’єкту місцевого самоврядування, її юридичному статусу та іншим повноваженням. Має бути закріплене місце та роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування.

Необхідно запровадити договірний принцип між місцевими органами

виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо виконання делегованих повноважень з виділенням необхідних коштів для їх виконання.

Слід визначити у зв'язку з реформування аграрних земельних відносин та реалізувати таку соціально-економічну модель існування сільської громади, яка б забезпечила подолання безробіття і підвищення її рівня життя її членів. Одним із головних чинників цих перетворень є організація цивілізованого ринку землі, тобто такого, коли торговельні операції здійснюються лише з міркувань економічного характеру, ціна товару є справедливою для обох сторін.

Необхідно надати органам місцевого самоврядування можливість самостійно визначати джерела наповнення своїх бюджетів, достатніх для виконання їхніх функцій.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – С. 382.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 379 – 429.
3. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 18. – С. 3 – 22.
4. Бюджетний кодекс України // ВВР України. – 2007. – № 7-8. – С. 66.
5. Збірник матеріалів з проведення експерименту по удосконаленню місцевого самоврядування в Харківській області. – Х., 2007. – С. 5 – 7.
6. Основи місцевого самоврядування в Україні: Конспект лекцій // Укл. О.С. Ігнатенко, С.М. Рюмшин. – К, 2002. – С. 4.

Mazurenko L.A. Theoretical basis of reformation of executive power and local self-governing authorities on distribution of powers.

Theoretical basis of reformation of executive power and local self-governing authorities, practical experience on distribution of powers in the sphere of budget and land relations are analyzed. Propositions on solving common tasks of sustainable development of territorial community are submitted.

Key words: executive power authorities, lokal self-gonrning authorities, powers, budget, land relations.

Мазуренко Л.А. Теоретические основы реформирования органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в части разделения их полномочий.

Проанализировано теоретические основы реформирования органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, отечественного практического опыта в части разделения их полномочий, в частности, в сферах бюджета и земельных отношений, а также внесено предложения по решению общих задач

стабильного развития территориальных общин.

Ключевые слова: органы государственной власти, местное самоуправление, полномочия, бюджет, земельные отношения.