

УДК 352 (477)

I. В. Костенко,
к. е. н., доцент,

Донецький державний університет управління

МЕХАНІЗМИ ТА СПОСОБИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: РІВЕНЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

I. V. Kostenok,
PhD, professor,

Donetsk State university management

MECHANISMS AND MEANS DECENTRALIZATION OF POWER: LEVEL OF LOCAL GOVERNMENT

У статті пропонується система заходів, націлених на вдосконалення та ефективізацію місцевого самоврядування в Україні, ґрунтована на вітчизняній науковій рефлексії та оцінках Ради Європи. Систематизовані та перелічені основні пріоритети розвитку місцевого самоврядування та сформульовані першочергові завдання для оптимізації та вдосконалення інституту місцевого самоврядування в Україні

The article presents the system of measures aimed to improve and to make more effective local governance in Ukraine, which is based on domestic scientific reflection and assessments of the Council of Europe. The main priorities of local governing development are systematized and recited; the priority tasks for optimization and improvement of local governing institution in Ukraine are formulated.

В статье предлагается система мер, направленных на совершенствование и эффективизацию местного самоуправления в Украине, основанная на отечественной научной рефлексии и оценках Совета Европы. Систематизированы и перечислены основные приоритеты развития местного самоуправления, сформулированы первоочередные задачи для оптимизации и совершенствования института местного самоуправления в Украине

Ключові слова: *місцеве самоврядування, публічна влада, адміністративно-територіальна реформа, розподіл повноважень, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації.*

Key words: *local governance, public authorities, administrative-territorial reform, the distribution of powers, local governing authorities, local state administrations.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, публичная власть, административно-территориальная реформа, распределение полномочий, органы местного самоуправления, местные государственные администрации.*

Постановка проблеми Місцеве самоврядування за своєю природою виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної влади, так і від об'єднань громадян, воно втілює місцеві інтереси територіальних громад, виступає у якості механізму залучення громадян України до участі в управлінні своїми справами. У той же час місце органів місцевого самоврядування в системі публічного управління, їх справжня самостійність, як і ефективність діяльності, значною мірою визначаються політикою держави по відношенню до місцевого самоврядування, ступенем опрацьованості системи взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування.

У сучасних демократичних країнах децентралізація державної влади здійснюється через систему інститутів взаємодії державних регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування. Розмежування публічної влади по вертикалі використовується не лише як спосіб демократичного розвитку громадянського суспільства, але і як ефективний метод економічного і соціального управління в системі організації публічної влади. Сутність місцевого самоврядування виражається в тому, що багато питань вирішуються лише з урахуванням інтересів громадян, окремих інститутів громадянського суспільства. Присутність в місцевому самоврядуванні елементів самоорганізації населення дозволяє вважати його частиною громадянського суспільства. Тому інститут місцевого самоврядування як інститут публічних правовідносин поєднує в собі і деякі атрибути органів влади, і елементи інститутів громадянського суспільства.

Аналіз останніх публікацій Розвиток та становлення принципів демократії в Україні вимагає вдосконалення механізмів взаємодії громадян і держави, відповідних їм методів та форм. Актуальність означеної проблеми зумовлює її активне наукове обговорення. Питанням розмежування функцій між органами державної влади та місцевого самоврядування в Україні присвятили свої праці О.П. Рябченко [1], О.В. Батанов [2], В.В. Карпенко [3], проблеми законодавчого забезпечення такого розмежування вивчали В.В. Кравченко, М.В. Пітцик [4], необхідність адміністративної реформи обстоювалася у працях О.О. Томкіної [5], М.Ф. Орзики [6] та інших. Накопичений досвід інтелектуальної рефлексії щодо проблем місцевого самоврядування та можливостей їх розв'язання дозволяє на сьогодні комплексно поглянути на цю проблему та запропонувати систему заходів, паралельне здійснення яких є необхідною вимогою часу з оптимізації та вдосконалення інституту місцевого самоврядування в Україні.

Постановка завдання Зважаючи на зазначене метою цієї статті є визначення основних проблем, що стосуються вдосконалення механізмів місцевого самоврядування в Україні, та вибір можливих напрямків їх подолання.

Виклад основного матеріалу В контексті активізації формування громадянського суспільства в Україні найактуальнішими питаннями сьогодення є налагодження ефективної взаємодії між владою та суспільством, створення дієвих механізмів цього процесу. Особливо це стосується органів місцевого самоврядування тому, що вони є найбільш наближеними до населення. Головною метою місцевого самоврядування, виходячи з європейського досвіду, є формування життєздатних територіальних громад, які забезпечуватимуть громадянам високу якість життя за рахунок повного використання місцевих ресурсів, широкого залучення всіх громадян до вирішення місцевих питань.

Однак в Україні і надалі відсутній реальний суб'єкт місцевого самоврядування – самодостатня територіальна громада^[1], яка б володіла достатніми матеріальними і фінансовими ресурсами, мала б належні внутрішні джерела формування прибуткової частини місцевого бюджету.

Поряд із цим, в Україні й досі немає самостійного єдиного органу державної влади, який відповідав би за становлення місцевого самоврядування і

представляв його інтереси на всіх рівнях. На даний момент питаннями місцевого самоврядування займаються: Міністерство економіки і питань європейської інтеграції, Національна рада по узгодженню діяльності загальнодержавних і регіональних органів і місцевого самоврядування, Фонд сприяння розвитку місцевого самоврядування при Президенті України і Міжвідомча комісія з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України. Протягом усього періоду становлення місцевого самоврядування в Україні обговорюється питання про необхідність створення єдиного загальнонаціонального органу, який би представляв і захищав інтереси органів місцевого самоврядування всіх рівнів.

Ще одним важливим завданням вдосконалення та оптимізації системи місцевого самоврядування постає врегулювання проблеми забезпечення його фінансової спроможності. Внесення змін до відповідних нормативних актів повинно стосуватися розширення прав органів місцевого самоврядування щодо мобілізації додаткових джерел наповнення бюджетів та зменшення їх правової залежності від місцевих органів виконавчої влади. Чинне законодавство, що регламентує місцеві бюджети, по суті, не передбачає чітко визначених джерел достатнього фінансування діяльності в регіонах для всеосяжного вирішення питань місцевого значення. В більшості регіонів України формування прибуткової частини місцевих бюджетів здійснюється в основному не за рахунок власних джерел доходів. Для місцевих бюджетів більша частина їх прибутків є результатом реалізації міжбюджетних відносин. Крім того, на фінансову самостійність органів місцевого самоврядування впливає відсутність їх зацікавленості в збільшенні збору податків на своїй території.

У 1998 році Радою Європи була проведена значна робота з вивчення ситуації в Україні і, як наслідок, розроблені Рекомендації "Про місцеву та регіональну демократію в Україні" [46], в яких основну увагу було приділено проблемам і шляхам створення та забезпечення умов для повноцінного розвитку місцевого та регіонального самоврядування, як основного елементу та прояву демократії.

Основні пропозиції та рекомендації Ради Європи стосувалися:

- адміністративно-територіальної реформи в країні та розвитку регіонального самоврядування;
- розмежування сфери діяльності і повноважень між місцевими владами: органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями;
- забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними ресурсами для виконання їх обов'язків;
- вдосконалення системи правового захисту місцевого самоврядування.

Поряд із тим, багато пунктів цих Рекомендацій в Україні й досі не реалізовані. І надалі залишається актуальною проблема нового адміністративно-територіального устрою. Нагадаємо, що наявна на сьогодні адміністративно-територіальна система є спадком радянського часу. Її основи заклалися ще у 1920-ті роки на початковому етапі становлення радянської влади та узгоджувалися передусім із «ідеологічною» щодільністю - урахуванням представництва кількості членів партії та робочого класу на певній території. Попри визнання існуючої системи застарілою, такою, що не відповідає сучасним запитам і логіці розвитку країни, адміністративно-територіальній устрій України і надалі залишається без змін.

Конституційне та законодавче закріплення паралелізму на місцях у діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій і надалі залишається чинником, що загальмовує становлення справжнього місцевого самоврядування в Україні. Дублювання функцій замість чіткого їх розподілу знижує ефективність роботи, породжує ситуації керування місцевим самоуправлінням з боку державних адміністрацій замість делегування повноважень одним та забезпечення функцій контролю з боку інших.

Не менш проблематичною залишається фінансова складова діяльності органів місцевого самоврядування. На сьогодні в Україні законодавчо не закріпленими залишається можливість органів місцевого самоврядування залучати додаткові кошти на розв'язання проблем місцевого характеру, що зрештою робить місцеве самоуправління залежним від державних дотацій й, відповідно, зводить нанівець увесь їх незалежний характер.

Муниципальний Кодекс (прийнятий якого було однією з рекомендацій), який повинен об'єднати всі існуючі закони щодо місцевого самоврядування, і таким чином допомогти уникнути існуючого до сьогодні нормативного протиріччя, залишається не прийнятим.

В цілому ж, з огляду на наявну ситуацію, основними пріоритетами розвитку місцевого самоврядування мають стати:

- чітке розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;
- чіткий розподіл прав, повноважень і відповідальності місцевих органів публічної влади на основі принципів субсидіарності та прозорості;
- належні фінансові ресурси для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування;
- єдність системи публічної адміністрації та охоплення всіх учасників процесу публічного управління з урахуванням критерію налагодження ефективної системи надання населенню якісних публічних послуг;

- в сфері залучення громадян до вирішення питань місцевого значення – удосконалення та спрощення процедури місцевого плебісциту. Місцеві референдуми та громадські ініціативи мають стати дієвим інструментом територіальної громади в процесі вироблення місцевої політики та управління справами розвитку території. Необхідно на законодавчому рівні встановити чіткі, зрозумілі, адекватні і прості правила підготовки, організації, проведення та обліку результатів волевиявлення мешканців територіальних спільнот;

- удосконалення процесу імплементації рішень, прийнятих за результатами громадських слухань. Необхідно позбутися практики використання громадських слухань як засобу маніпулювання та механізму легітимації неефективних рішень. Території мають отримати більше прав у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

- чітке регламентування процесу функціонування консультативно-дорадчих органів (громадських, політичних, соціально-економічних рад) при місцевих радах та органах виконавчої влади. Ці ради повинні отримати дієві важелі впливу на процес вироблення управлінських рішень, мати ефективні механізми контролю за їх реалізацією та необхідні інструменти для запобігання будь-яким зловживанням з боку посадових осіб органів публічної влади.

- надання можливості територіальним громадам самостійно обирати модель місцевого самоврядування, відповідно до якої організовується діяльність цього виду публічної влади на території юрисдикції громади;

- передбачення ситуації делегування повноважень як знизу-вверх, так і зверху-униз виключно на основі угод і з відповідним матеріально-фінансовим забезпеченням їх виконання;

- вироблення і забезпечення функціонування механізмів як фінансово-економічного "вирівнювання" територіальних громад, так і їх розвитку;

- вдосконалення механізмів розпорядження бюджетними коштами та контролю, із дотриманням умови прозорості процесу та його підконтрольності представницьким органам.

Таким чином, першочерговими завданнями для оптимізації та вдосконалення інституту місцевого самоврядування в Україні мають стати:

1. Остаточне визначення національної моделі місцевого самоврядування, зокрема, сюди можна віднести:

а) створення механізму формування економічно та соціально ефективних територіальних громад на базі добровільного об'єднання сільських або міських поселень (шляхом стимулювання цього об'єднання, врахування думки та потреб населення в рамках різних моделей об'єднання);

б) оперативне вирішення питання про межі територіальних громад в рамках запровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування;

в) оптимізація схем організації місцевого самоврядування (для окремих типів територіальних громад, зокрема, для великих міських агломерацій та малозаселених територій);

г) закріплення в національному законодавстві за кожним із рівнів місцевого самоврядування вичерпного переліку власних і наданих державних повноважень.

2. Завершення процесу формування економічної бази місцевого самоврядування:

а) закріплення за кожним рівнем самоврядування власних джерел доходів (насамперед - податкових джерел);

б) використання механізмів договірного виконання делегованих повноважень.

Висновки Сучасна практика функціонування місцевого самоврядування, що пов'язана з калькуванням багатьох елементів державного управління на муниципальному рівні, свідчить про незавершений характер інституціоналізації місцевого самоврядування як форми самоорганізації громадян для вирішення питань місцевого значення в чистому вигляді. Ключовою проблемою для забезпечення інтересів територіальних громад залишається дублювання компетенцій органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Існування двох центрів влади породжує ситуацію, коли органи місцевого самоврядування несуть повну відповідальність за розвиток усіх сфер життєдіяльності громад, але не мають достатніх механізмів впливу на ситуацію. Складовою окресленої проблеми виступає і декларативність місцевого самоврядування на рівні областей і районів, де місцеві державні адміністрації володіють більшістю важелів впливу. Без кардинального перегляду функцій місцевих державних адміністрацій можливість розвитку місцевого самоврядування будуть залишатися обмеженими.

Головним результатом вирішення окреслених проблем повинна стати побудова децентралізованої моделі організації влади, яка б була спроможна в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій, забезпечувала б якісний рівень надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів, була здатна до самовдосконалення і саморегуляції.

Література

1. Рябченко О.П. Єдність та розподіл влад у системі органів державної влади в Україні / О.П. Рябченко // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2000. – № 1 (10). – С. № 3-11.
2. Батанов О.В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні / О.В. Батанов. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2000. – 20 с.
3. Карпенко В.В. Протиріччя між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням на регіональному рівні та механізми їх розв'язання: досвід України і Франції / В.В. Карпенко // УАДУ, Одеський філіал. – Одеса, 2000. – 19 с.
4. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К.: Арарат-Центр, 2001. – 176 с.
5. Фомкіна О.О. До питання адміністративної реформи в Україні / О.О. Фомкіна // Наук. записки інституту «Острозька Академія». – Серія «Право». – 2000. – Вип. 1. – С. 120-128.
6. Орзих М.Ф. Государственное устройство Украины в условиях государственно-правовой реформы / М.Ф. Орзих // Юридический вестник. – 1999. – № 2. – С.

92-101.

7. Рекомендації "Про місцеву та регіональну демократію в Україні" (Страсбург 26-28 травня 1998 р.) – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lgkos.narod2.ru/Perevorot_na_Hreschatiku/council4.html – Назва з екрану.

[1] Територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Стаття надійшла до редакції 19.03.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"