

УДК 342.25(477)

В.О. ВЕЛИЧКО, канд. юрид. наук, доц.,
Національний університет «Юридична академія
України ім. Ярослава Мудрого»

В.І. БУДАКОВА, Національний універси-
тет «Юридична академія України ім. Ярослава
Мудрого»

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА СВІТОВИЙ ДОСВІД

*Ключові слова: місцеве самоврядування, тери-
торіальна громада, делеговані повноваження,
місцеві органи виконавчої влади*

Одним із основних національних пріоритетів України є курс на європейську інтеграцію. На його реалізацію на сьогодні спрямовані зусилля всіх державних органів і загалом більшої частини українського суспільства. Але просування України цим шляхом не завжди можна назвати вдалим, що актуалізує необхідність ґрунтовного аналізу перешкод, власних недоліків і прорахунків, які гальмували і продовжують гальмувати вказаний процес на різних його напрямках, зокрема у сфері реформування системи місцевого самоврядування.

Дослідженню проблем та прорахунків на шляху розбудови системи місцевого самоврядування України, її аналізу присвячені праці знаних українських вчених: О. Батанова, П. Любченка, В. Борденюка, О. Дробота, О. Лазор, М. Корнієнка, С. Серьогіної та інших. Незважаючи на відмінності у наукових позиціях дослідників, вони одностайно наполягають на необхідності вивчення досвіду європейських країн та врахування критичних зауважень європейських владних структур. Тому метою даної статті є виявлення перспектив успішного реформування системи місцевого самоврядування України з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

Слід зазначити, що Європейський Союз, аналізуючи просування України на шляху де-

мократизації, буде звертати серйозну увагу на те, як його розцінює Рада Європи. Серед іншого, серйозне занепокоєння Ради Європи викликає ситуація з місцевим самоврядуванням в Україні. Вивчення стану справ у галузі розвитку місцевого самоврядування здійснює такий орган Ради Європи, як Конгрес місцевих та регіональних влад Європи (КМРВС). На сьогодні базовим рекомендаційним документом Ради Європи щодо місцевої і регіональної демократії в Україні є Рекомендація 102 (2001), яка пропонує низку реформ у цій галузі для приведення у відповідність системи місцевого самоврядування України європейським стандартам.

По-перше, незадовільно оцінюється система взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади на місцях. Європа продовжує нагадувати про необхідність створення на рівні області та району, тобто на регіональному рівні, виконавчих комітетів відповідних рад. Це не означає ліквідацію місцевих державних адміністрацій, проте вимагає суттєвого перегляду їх повноважень (разом із повноваженнями органів місцевого самоврядування). При цьому не слід забувати, що на сьогодні повноваження двох видів місцевої влади серйозно перетинаються, про що свідчить аналіз низки правових актів, що суперечать один одному. Наприклад, у п.2 ст.17 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» зазначається: «Забезпечує ефективно використання природних, трудових і фінансових ресурсів». Теж саме зазначається у п.2 ч.1 ст.27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «Забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів». І таких прикладів у законодавстві України чимало. За місцевими органами державної виконавчої влади на рівні районів та областей значною мірою закріплені ті повноваження, які на рівні населених пунктів виконують виконавчі комітети відповідних рад. Така ж ситуація простежується і при зверненні до галузевого законодавства. Майже половина справ, віднесених до відання держадміністрацій, по своїй суті є

справами місцевого значення. Законодавче закріплення таких повноважень за місцевими органами державної виконавчої влади є свідченням того, що держава не впевнена у дієвості місцевого самоврядування, вона побоюється передавати значне коло справ до відання муніципальних органів. Звісно, це обумовлено і суто структурними причинами, зокрема відсутністю власних виконавчих органів у районних та обласних рад. З тих же причин значну кількість повноважень, законодавчо закріплених за органами місцевого самоврядування, районні та обласні ради вимушені делегувати місцевим держадміністраціям. Як результат – розмиваються межі між державною і муніципальною владою, а місцеве самоврядування на рівні областей і районів перетворюється на декларацію [1].

Варто згадати, що у другій половині ХХ ст. субсидіарність, місцева автономія і регіоналізація стала метою європейського правового порядку і європейської політики у сфері права [1]. Саме тому Конгрес місцевих та регіональних влад Європи наполягає, щоб проблема дублювання повноважень між місцевими органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування вирішувалася згідно з принципом субсидіарності – територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування вирішує ті питання місцевого значення, які вона в стані вирішити, а все, що залишається поза межами її можливостей, є сферою компетенції держави та її органів [2].

По-друге, занепокоєння Ради Європи викликає також вже згаданий інститут делегованих повноважень. Крім вже зазначених проблем цього інституту, ще однією проблемою є те, що не завжди делегування державою частини своїх повноважень органам місцевого самоврядування супроводжується передачею необхідних для їх здійснення матеріальних і фінансових засобів, про що йдеться у ст.143 Конституції України, а також у ст.67 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Це надзвичайно важлива умова, що гарантує, поперше, саме здійснення повноважень, а по-

друге, продовження виконання місцевим самоврядуванням властивих йому головних функцій. Невиконання такої умови, на думку більшості дослідників, є підставою для відмови відповідних органів місцевого самоврядування від виконання відповідних державних повноважень або для виконання органами місцевого самоврядування переданих повноважень лише в межах наданих ресурсів.

Отже, при передачі матеріальних і фінансових засобів для здійснення органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень важливо враховувати їх домірність переданим повноваженням і їх достатність для реалізації цих повноважень. Від достатності переданих органам місцевого самоврядування зазначених засобів для здійснення окремих державних повноважень залежатимуть межі реалізації цих повноважень відповідними органами, а також відповідальність органів місцевого самоврядування за їх здійснення [3]. Вимога домірності фінансових коштів органів місцевого самоврядування наданим їм Конституцією чи законом повноваженням знайшла відображення в Європейській хартії місцевого самоврядування (ч.2 ст.9) [4].

По-третє, Рада Європи звертає увагу на таку проблему, як фінансування місцевого самоврядування. У цьому контексті європейські структури періодично нагадують нам, що обсяг фінансових ресурсів органів місцевого та регіонального самоврядування має відповідати їх функціям, передбаченим Конституцією та законодавством [4]. Як відомо, основою фінансової автономії органів місцевого самоврядування є місцевий бюджет. Місцеві бюджети широко використовуються для впливу на економіку, для регулювання господарських процесів, розвитку культури і освіти, подолання соціальних конфліктів, працевлаштування населення. Доходи місцевих бюджетів зазвичай складаються з чотирьох частин: податків, неподаткових надходжень, субсидій і дотацій з центрального бюджету, запозичень. До джерел доходів місцевих бюджетів у Західній Європі належать місцеві доходи, інші бюджетні доходи і надходження у вигляді урядових су-

бсидій. У таких країнах як Німеччина й Австрія, практикуються також різноманітні схеми дольового розподілу податків між центральним урядом і місцевими органами влади [5]. Разом із тим, слід відзначити, що у національному законодавстві не закріплено правового припису щодо відповідності обсягу фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування функціям, які вони реалізують. В Україні частина фінансових ресурсів, які надходять до місцевих бюджетів у вигляді місцевих податків і зборів вкрай мізерна. Потребує вдосконалення і трансфертна політика держави, адже високий відсоток дотацій і субвенцій у місцевих бюджетах зводить нанівець свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції [6].

По-четверте, стурбованість у європейських структурах викликає неврегульованість ситуації з місцевим самоврядуванням у м. Києві та Севастополі. Адже, незважаючи на норму Конституції, досі не прийнято закон про місто Севастополь. Крім цього, навіть спеціальний статус цих міст не повинен обмежувати право територіальної громади на повноцінне самоврядування, зокрема, йдеться про наявність в міської та районної рад виконкомів [2].

По-п'яте, ще один принцип, запропонований Радою Європи: питання, які, з одного боку, не вилучені зі сфери компетенції органів місцевого самоврядування, а з іншого – не доручені органам державної влади, повинні вирішуватись органами місцевого самоврядування. Українське ж законодавство цей принцип оминає. Наведений у профільному законі перелік повноважень органів місцевого самоврядування є чітко визначеним. Щоправда, на необхідності виконання цього пункту Рекомендації 102 (2001) Рада Європи не наголошує.

У Рекомендації 102 (2001) також згадується про можливість реформування виборчої системи на місцевому рівні [6]. Збагачення предмета виборчого права України є можливим за рахунок включення до числа юридично значущих учасників виборчих відносин нових суб'єктів. Загальне виборче право тісно пов'язане з питанням наділення іноземних

громадян та осіб без громадянства правом участі у місцевих виборах. Слід звернути увагу на той факт, що у деяких державах це питання вирішено позитивно. Законом передбачена можливість участі в голосуванні іноземців та осіб без громадянства, які проживають на території країни протягом визначеного часу і сплачують податки. У 1988 році Європарламент схвалив резолюцію, згідно з якою громадянам держав-членів Євросоюзу надається право голосувати на виборах до Європарламенту і на місцевих виборах у країні проживання в рамках Європейського Союзу. Право участі у виборах іноземних громадян закріплюється й на конституційному рівні. Так, ст.28 Конституції ФРН передбачає, що правом вибирати і бути обраними в округах та громадах володіють також особи, які мають громадянство держави-члена Європейського Союзу [7]. Згідно з Федеральним Законом Російської Федерації «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі Російської Федерації» (ст.18) до списків виборців на виборах в органи місцевого самоврядування відповідно до міжнародних договорів Російської Федерації включаються іноземні громадяни, які досягли віку 18 років і постійно або переважно проживають на території муніципального утворення, в якому проводяться вказані вибори. А з 1999 р. іноземцям у Російській Федерації надано право на муніципальних виборах не тільки обирати, а й бути обраними в органи місцевого самоврядування [8].

У перспективі розширення суб'єктів виборчого права на місцевих виборах можливе й в Україні за рахунок надання за певних умов виборчих прав іноземцям та особам без громадянства. Такий підхід впливає з міжнародного досвіду багатьох країн, де участь у самоврядуванні не розглядається як прерогатива тільки власних громадян, а й поширюється на постійно або переважно проживаючих на території комунальних утворень іноземців та осіб без громадянства. На користь такої позиції говорить також і той факт, що вектором зовнішньої політики України є шлях входження до європейських структур, а також

зближення вітчизняного законодавства, в тому числі виборчого, з європейським правом.

Важливо відмітити, що в ряді зарубіжних країн законодавством передбачений порядок дострокового відклику депутатів місцевих представницьких органів за допомогою голосування виборців. А характерною особливістю муніципального управління Мексики, наприклад, є те, що представники і радники муніципалітетів, обрані прямим народним голосуванням, не можуть бути переобрані на безпосередньо наступний строк. Посадові особи органів місцевого самоврядування, призначені на посаду незалежно від її найменування, не можуть бути переобрані безпосередньо на наступний строк навіть на іншу посаду в даному муніципалітеті. Ми вважаємо, що така практика є корисною і для системи місцевого самоврядування України.

Щодо повноважень органів місцевого самоврядування в багатьох зарубіжних країнах в області охорони громадського порядку, захисту прав і свобод громадян, то вони включають в себе встановлення правил поведінки у громадських місцях, видачу дозволів чи накладення заборони на проведення мітингів, зібрань, демонстрацій, пікетування та інших форм громадсько-політичної діяльності населення даного муніципального утворення, видавництво приписів по здійсненню санітарного нагляду, медичного обслуговування населення і т.д.

У ряді країн (США, Канада, Франція та інші) у віданні органів місцевого самоврядування знаходяться місцеві поліцейські сили, на які покладається несення патрульної та охоронної служби та інші види поліцейської діяльності. На нашу думку, такий зарубіжний досвід є доцільним для України [9].

Досліджуючи окремі питання розвитку місцевого самоврядування в Європі, не можна оминати досвід розвитку цього інституту в країнах Східної Європи. Адже нещодавно місцеве самоврядування в Україні та таких країнах Східної Європи, як Польща, Угорщина, Болгарія та інші, знаходилося майже на одному рівні еволюції та значною мірою було кероване комуністичними органами. Але на

сьогодні у цих країнах функціонують оновлені та дієві органи місцевого самоврядування, тоді як в Україні ще триває процес їх реформування.

Яскравим прикладом такої швидкої та ефективної трансформації є Польща. За період менший, ніж 10 років, у цій країні було створено нову систему місцевого самоврядування, яка повністю відповідає європейським стандартам у цій сфері. І не лише за зовнішніми формальними ознаками, але й за рівнем ефективності її діяльності. Тому для України було б дуже корисним вивчити досвід свого західного сусіда, хоча в Польщі і не було застосовано якихось незвичних або нових методів. Реформа місцевого самоврядування в Польщі проводилася цілеспрямовано і поетапно. Як результат, зараз Польща має власну ефективну систему місцевого самоврядування, що складається з трьох рівнів: гміна, повіт та воєводство (приблизний аналог українського міста або села, району та області), причому основним рівнем самоврядування є найнижчий – гміна.

Досить цікавим прикладом як швидкої й ефективної реформи місцевого самоврядування, так і оригінальної структури його органів та розподілу їх компетенції, є Угорщина. Місцеве самоврядування в Угорщині спирається на принцип «загальної компетенції», за яким місцева влада може виконувати будь-які завдання, пов'язані з місцевими справами, котрі не є конкретними обов'язками іншого державного органу. І тому місцеве самоврядування в Угорщині представлено лише на низовому рівні муніципалітетами міст, сіл та округів. Рівня регіонального самоврядування, подібного до областей в Україні, немає.

Слід наголосити, що у наведених вище країнах більшість муніципальних функцій виконує найнижча ланка місцевого самоврядування. Це положення навіть було закріплене на міжнародному рівні в Європейській хартії місцевого самоврядування, де зазначається, що «муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими органами, які мають найтісніший контакт з громадянами» [10].

Більше того, деякі представники органів місцевого самоврядування говорять про те, що посадові оклади працівників рад не сприяють престижу праці в органах місцевого самоврядування, тому розмір заробітної плати має визначатися самою радою, з урахуванням її штату. Також висловлюються позиції щодо необхідності залучення до роботи в органах місцевого самоврядування працівників з вищою освітою, які мають, як мінімум, освітньо-кваліфікаційний рівень бакалавра.

Крім цього, у проекті Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» повністю нівелюється право органу місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання проходження служби в органах місцевого самоврядування, оплати праці, формування штатів та вирішення соціально-побутових питань. Всі ці питання в запропонованому проекті вирішуються або взагалі згідно з Законом України «Про державну службу», або з урахуванням його вимог. Деякі представники органів місцевого самоврядування зауважують про необхідність ліквідування у проекті Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [11] посилання на Закон України «Про державну службу» та врахування зазначених вище недоліків [12].

Як відомо, у літературі виділяють чотири основні моделі (концепції, типи) місцевого самоврядування: англосаксонська, європейська континентальна (французька), змішана (до неї відносять й іберійську) і радянська (система рад). Кожна модель побудована на тій чи іншій теорії місцевого самоврядування або на сукупності теорій. Так, англосаксонська модель побудована на громадській теорії місцевого самоврядування, що об'єднала теорію вільної громади, господарську теорію, а також частково юридичну теорію. Континентальна (французька або романо-германська) модель побудована на основі державницької теорії самоврядування, яка прямо проголошувала тісний зв'язок органів самоврядування із загальними засадами державного устрою і виходила із необхідності включення цих установ до загальнодержавної системи. Слід

відмітити, що сучасна практика місцевого самоврядування в розвинутих демократіях свідчить про певне зближення муніципальних систем, синтез елементів громадської та державницької теорій, принцип незалежності місцевого самоврядування і тенденція до розширення його повноважень сьогодні все більше знаходять своє законодавче закріплення.

Як свідчить досвід багатьох європейських країн, вони тяжіють, скоріш, не до місцевого самоврядування в класичному його вигляді, а до децентралізації державного управління, що дозволяє поєднати переваги самоорганізації громадян із місцевим державним управлінням. Завдяки такому, до речі, достатньо розповсюдженому типу місцевого управління (Франція, Бельгія та ін.) забезпечується необхідне поєднання державно-владних та самоуправлінських рис в організації інститутів публічної влади на місцях, покликаних поєднувати відповідальність за вирішення загальнодержавних та муніципальних справ в інтересах всього суспільства та місцевого населення.

Щодо України, то у період становлення державності тут почергово домінували настрої державницької, громадської та змішаної теорій місцевого самоврядування, континентальної та англосаксонської моделей місцевого самоврядування. Чинна модель місцевого самоврядування в Україні є наближеною до класичної французької (романо-германської) моделі, але з перевагою владних повноважень на боці місцевих державних адміністрацій. Водночас перспективним напрямом удосконалення цієї системи має стати підвищення ролі місцевих рад та істотне розширення управлінських повноважень органів місцевого самоврядування. У країнах «романської» Європи повноваження органів державної влади зводяться в основному до контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування, у той час як фінансово-бюджетні повноваження залишаються в руках самоврядування. Досвід цих країн щодо розширення повноважень місцевого самоврядування може бути корисним і для України.

Сьогодні доцільним є прийняття спеціального закону «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень», що дозволив би встановити єдині підходи у правовому регулюванні передачі державних повноважень, передбачав як власне порядок передачі даних повноважень, так і порядок передачі необхідних для їхнього здійснення ресурсів. Крім закону як правову основу делегування державних повноважень необхідно передбачити й договір (угоду), що укладається між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Істотними та необхідними умовами таких договорів необхідно визнати: мету передачі, терміни делегування, взаємні зобов'язання сторін, обсяг і конкретний перелік переданих органам місцевого самоврядування державних повноважень; обсяги і порядок надання органами державної влади органам місцевого самоврядування необхідних для їхнього здійснення ресурсів; форми контролю за реалізацією цих повноважень.

Безумовно, міжнародні стандарти значно впливають на систему місцевого самоврядування в Україні. Але, не слід забувати, що імплементація норм міжнародного права у сфері місцевого самоврядування без будь-яких застережень, як це відбулося, наприклад, із Європейською Хартією місцевого самоврядування, не лише негативно впливає на зовнішньополітичний імідж української держави, а й детермінує виникнення суттєвих колізій у нормативно-правовому регулюванні суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування та призводить до суперечливості внутрішньої політики держави у сфері місцевого і регіонального розвитку. Тому, беручи до уваги зарубіжний досвід, не слід автоматично копіювати всі новачки у сфері місцевого самоврядування без урахування національних особливостей української системи місцевого самоврядування.

Можна підсумувати, що глибокі інтеграційні процеси, які відбуваються в рамках Ради Європи, не оминають і Україну, яка приєднується до них, сприймає і реалізує міжнародні стандарти місцевої демократії, що

є свідченням бажання нашої держави приєднатися до сім'ї європейських народів [13].

ЛІТЕРАТУРА

1. Серьогіна С. Г. Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні / С. Г. Серьогіна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2001. – Вип. 1. – С. 106–118.
2. Мороз О. Проблеми місцевого самоврядування в Україні / О. Мороз // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львівськ. регіонального ін-ту держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2010. – Вип. 22. – С. 326–332.
3. Янюк Н. Правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій: проблема делегування повноважень / Н. Янюк, О. Бориславська // Право України. – 2006. – № 6 – С. 19–24.
4. Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Віче. – 1993. – № 6 – С. 33–39.
5. Музика-Стефанчук О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : навч. посіб. / О. А. Музика-Стефанчук. – К. : Правова єдність, 2009. – 224 с.
6. Рекомендація 102 (2001) Ради Європи «Про стан місцевої й регіональної демократії в Україні». Постійна конференція місцевих і регіональних влад Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.soe.kiev.ua/docs/kmpbe/r102\(2001\).htm](http://www.soe.kiev.ua/docs/kmpbe/r102(2001).htm)
7. Конституции государств Европейского Союза. – М. : НОРМА-ИНФРА, 1999. – 816 с.
8. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учеб. для вузов / Большаков С. В., Веденеев Ю. А., Вешняков А. А. и др. – М. : Норма, 2003. – 816 с.
9. Конституционное право зарубежных стран : учеб. для вузов / под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М. В. Баглая, д. ю. н., проф. Ю. И. Лейбо и д. ю. н., проф. Л. М. Энтина. – М. : Издат. группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 658 с.
10. Ващенко О. М. Статус представницьких органів місцевого самоврядування та їх

керівництва на регіональному рівні: порівняльно-правовий аспект / Ващенко О. М. // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2006. – Вип. 12. – С. 189–199.

11. Проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» : від 11.01.2012 р., реєстр. № 9673 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/>

zweb2/webproc4_1?pf3511=42274.

12. Закон України «Про державну службу» : від 16.12.1993 р., № 3723–ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12_

13. Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 590 с.

Величко В. О. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні та світовий досвід / В. О. Величко, В. І. Будакова // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 127–133 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13vvotcd.pdf>

Аналізуються шляхи реформування системи місцевого самоврядування в Україні відповідно до міжнародних стандартів місцевої демократії. Запропоновано напрями вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади.

Величко В.О., Будакова В.И. Проблемы реформирования местного самоуправления в Украине и мировой опыт

Анализируются пути реформирования системы местного самоуправления в Украине в соответствии с международными стандартами местной демократии. Предложены направления совершенствования взаимодействия органов местного самоуправления с местными органами исполнительной власти.

Velichko V.O., Budakova V.I. The Problems of Local Government Reform in Ukraine and Worldwide Experience

It was analyzed ways to reform the system of local self-government in Ukraine according to international standards of local democracy. The author of the article suggested the directions of improving cooperation between local self-government and local authorities.

Форум права