

# РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ – ШЛЯХ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

*Стаття присвячена проблемі реформування системи місцевого самоврядування в Україні до сталих світових традицій демократичного управління, зокрема європейського типу самоврядування. Особлива увага приділяється принципам субсидіарності та децентралізації, які виявили свою ефективність у країнах Євросоюзу.*

**Ключові слова:** реформування, місцеве самоврядування, європейська інтеграція, система, держава, управління, повноваження, послуги.

*Статья посвящена проблеме реформирования системы местного самоуправления в Украине к постоянным мировым традициям демократического управления, в частности европейскому типу самоуправления. Особое внимание уделяется принципам субсидиарности и децентрализации, которые проявили свою эффективность в странах Евросоюза.*

**Ключевые слова:** реформирование, местное самоуправление, европейская интеграция, система, государство, управление, полномочия, услуги.

*In the article the author focuses on the issue of local governance system reformation in Ukraine, most reforms seen in the light of the world traditions of democratic governance, especially of the European type of local governance. Special attention is given to the principles of subsidiarity and decentralization that proved effective in the EU countries.*

**Key words:** reforming, local government, European integration, system, state, management, authorities, services.

Проблема реформування місцевого самоврядування є однією з найактуальніших у сучасних умовах розвитку української державності. Перспективи її розв'язання багато в чому визначають спрямованість і зміст політичних дискусій, які безпосередньо пов'язані з формуванням ефективної публічної влади в нашій країні, встановленням справжнього народовладдя. Це пояснюється тим, що демократична правова держава може вирішувати основні завдання лише за наявності розвиненої системи самоврядування. Як одна з основ конституційного ладу, місцеве самоврядування дає змогу демократизувати апарат управління, ефективно вирішувати місцеві питання й забезпечувати врахування інтересів територіальних колективів під час проведення державної політики, оптимально поєднувати інтереси і права людини та інтереси держави. А мільйонам жителів громад – брати участь в управлінні власними справами і безпосередньо, і через обрані ними органи, що створює простір для прояву

їхньої ініціативи й творчості. Усе це та ще багато іншого характеризує місцеве самоврядування. Але тільки за умови його реального впровадження в країні.

Удосконалення управління в системі самоврядних структур актуалізує дослідження місцевого самоврядування через комплексний аналіз процесу кардинальних змін у політичній системі України, змін конституційно-правового статусу головних суб'єктів суспільних відносин та адміністративно-територіального поділу. При цьому державний курс на інтеграцію до Європейського Союзу (ЄС) потребує адаптації системи управління на центральному та регіональному рівнях в Україні до сталих світових традицій демократичного управління, посилення ролі самоврядних структур, вирішення проблемних питань децентралізації, взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, а також правового забезпечення розподілу й делегування владних повноважень. Саме тому актуалізується

завдання інтегрування європейських принципів управління самоврядними структурами в теорію і практику організації діяльності органів самоврядування в Україні, внесення змін до законодавства України.

Місцеве самоврядування, підвищуючи активність населення у вирішенні важливих проблем життєдіяльності, здатне надати розвитку суспільства додаткові внутрішні стимули саморозвитку. Визначення методів і умов ефективної організації місцевого самоврядування в інтересах подолання системної кризи в управлінні, стабілізації і підвищенні якості життя всіх верств населення потребує поглибленого аналізу організаційно-правових засад управління в системі самоврядних структур [1, с. 125].

Ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування, наша країна тим самим узяла на себе зобов'язання надати місцевим громадам реальну можливість здійснювати самостійно державні справи на місцях. Проведення реформи місцевого самоврядування – це ключ до всієї політичної реформи в державі.

На жаль, в Україні й досі потенціал місцевого самоврядування не реалізовано. Воно вимушене пристосовуватися, по-перше, до нестабільної державної муніципальної політики, недосконалої (а деколи й суперечливої) законодавчої бази місцевого самоврядування і, по-друге, до реальних об'єктивних умов функціонування та розвитку територіальних громад (економічних, соціальних, політичних, культурних тощо).

Окрім того, досвід функціонування нинішньої системи місцевого самоврядування в Україні показує необхідність реформ у питаннях належного матеріального й грошового фінансування для здійснення відповідними органами покладених на них функцій і завдань.

Європейська модель парламентсько-президентської форми правління, яку було впроваджено в дію Законом № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України», неможлива без європейської моделі місцевого самоврядування. Розуміючи це, Верховна Рада попередньо схвалила проект закону № 3207-1 від 8 грудня 2004 року, який стосувався саме реформування місцевого самоврядування. Його продовженням мав би стати законопроект № 0900, зареєстрований 25 травня 2006 року. У ньому запропоновано внести зміни до статті 119 Конституції у частині перегляду повноважень місцевих державних адміністрацій стосовно районних і обласних бюджетів та програм соціально-економічного розвитку [2, с. 20].

Поділяючи думку про життєву потребу реформ місцевого самоврядування шляхом удосконалення Основного Закону, водночас його не слід пов'язувати з переглядом адміністративно-територіального устрою. Основні зусилля необхідно спрямувати в першу чергу на розв'язання найбільш важливих питань самоврядування, а саме:

1) шляхом створення виконавчих комітетів районних та обласних рад запровадити повноцінне самоврядування на районному та обласному

рівнях із відповідним коригуванням компетенції місцевих державних адміністрацій;

2) чітко розмежувати повноваження виконавчих органів місцевих рад та місцевих державних адміністрацій;

3) врегулювати у правовому полі питання управління об'єктами комунальної власності;

4) розширити фінансову базу місцевого самоврядування шляхом внесення змін до чинного законодавства України та створити належні фінансові умови для здійснення на території нашої держави повноцінного місцевого самоврядування [3, с. 4]. Зокрема, слід щорічно збільшувати питому вагу місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, вдосконалювати видаткові повноваження та розширювати доходні повноваження органів місцевого самоврядування, передавати до місцевих бюджетів частину податку на прибуток, удосконалити систему місцевих податків і зборів, збільшити інвестиційну складову місцевих бюджетів, що потребує спільних зусиль усіх гілок влади [4, с. 370].

Усі керівники органів місцевого самоврядування незалежно від їхніх політичних поглядів одностайні в тому, що гальмування другого етапу конституційної реформи не дає змоги розпочати формування виконкомів місцевим радам. Але з огляду на незабезпеченість громад ресурсами нині зробити це дуже важко.

Для вирішення цих питань потрібно широко застосовувати принцип субсидіарності, який виявив свою ефективність у країнах Євросоюзу. Згідно з ним розподіл повноважень між різними територіальними рівнями влади здійснюється з огляду на те, що найнижчий рівень влади має отримувати повноваження, які наступний за ним рівень територіальної влади не може здійснити ефективніше [5, с. 18].

При цьому слід керуватися правилом, згідно з яким встановлення функцій і повноважень адміністративно-територіальних одиниць, їх перерозподіл між рівнями територіальної організації держави треба починати з громад. Функції і повноваження, що їх об'єктивно не можуть виконувати громади, передаються на рівень районів, ті, у свою чергу, – на рівень областей, а від них – державі загалом. У цьому й полягає суть принципу субсидіарності, закріпленого в Європейській хартії місцевого самоврядування, яким і керуються демократичні держави [6].

Реалізація принципу субсидіарності дасть змогу не лише ефективніше використовувати наявні матеріальні та фінансові ресурси, а й гнучкіше реагувати на соціальні потреби й залучати самих громадян до розв'язання соціальних проблем.

Формування самодостатніх громад – найважливіше завдання реформи місцевого самоврядування. Його рішення багато в чому залежить від визначення правового статусу відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Нечіткість конституційного визначення адміністративно-територіальної одиниці первинного рівня, а, по

суті, ототожнення її з населеним пунктом зумовили реальне існування таких територіальних утворень, як «селище міського типу», селища і міста в місті, міста в районі міста. Іноді навіть в офіційних документах трапляється тлумачення «сільської ради» як адміністративно-територіальної одиниці. Територія громад у нас здебільшого обмежена рамками населених пунктів. Залишається багато територій, на які не поширюється компетенція жодної територіальної громади. На потребі розв'язання цієї проблеми як пріоритетної не раз наголошувалося нашими політиками, представниками місцевого самоврядування, в рішеннях Конгресу місцевих і регіональних влад України. У результаті дискусій панівною стала ідея закріплення в Конституції України саме громади (сільської, селищної, міської) як базової (первинної) адміністративно-територіальної одиниці, що знайшло відображення в законопроекті 3207-1 [7, с. 34]. На погляд автора, це правильне рішення, принаймні в сучасних умовах розвитку держави. По-перше, це сприятиме створенню стрункої системи адміністративно-територіального устрою, яка не допускає включення територіальних одиниць одного територіального рівня до складу територіальних одиниць цього ж рівня. По-друге, обумовлює специфіку організації державної влади і самоврядування на кожному рівні територіальної організації держави. По-третє, в одній адміністративно-територіальній одиниці буде один первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень. Проте, заперечення викликає підхід до розв'язання проблеми формування самодостатніх громад шляхом їх укрупнення за таким критерієм, як кількість населення.

Передовсім необхідно уникнути старих помилок і законодавчо визначити:

- статус громад як адміністративно-територіальних одиниць базового (первинного) рівня, порядок вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою;
- чіткі критерії їх класифікації, а також критерії віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ і міст;
- порядок утворення громад, що включають декілька населених пунктів, їх державної реєстрації;
- статус населених пунктів, що входять до складної громади, можливість створення в них самоуправлінських структур, рівність у наданні соціально-культурних і адміністративних послуг у складових частинах громади, у створенні матеріально-фінансової бази їх розвитку;
- правовий статус областей і районів.

Якщо громади є територіальною базою місцевого самоврядування, то регіональні адміністративно-територіальні одиниці (області й райони) повинні стати територіальними утвореннями, які реально гармонізуватимуть загальнодержавні

та місцеві інтереси. І це буде запорукою формування в Україні реального місцевого й регіонального самоврядування європейського зразка, а також ефективної державної влади.

Цілком очевидно, що держава й самоврядування разом виконують одне основне спільне завдання – реалізують суспільний інтерес. Та якщо самоврядування забезпечує реалізацію інтересів переважно певної однієї територіальної спільності, то держава зобов'язана враховувати потреби всіх територіальних одиниць. У цьому разі природа самоврядування визначається так, як його розуміють держави парламентарного типу, де «не існує централізованої системи підпорядкування нижчих представницьких органів вищим. До того ж і самого поняття «вищі й нижчі» в суворому його значенні немає. Звідси головний принцип – самостійність територіальних утворень і їх владних структур, обмежена не вищим органом, а тільки законом». Певна автономність, самостійність і відсутність ієрархічного підпорядкування органів самоврядування під час вирішення питань, що перебувають у їхньому віданні, є згідно зі статтею 3 Всесвітньої декларації місцевого самоврядування (23-26 вересня 1985 року, м. Ріо-де-Жанейро) «невід'ємною ознакою існування самоврядування як такого, відповідальної місцевої влади» [8].

Демократизація влади – це не данина моді, не політична кон'юнктура, а необхідність для підвищення її ефективності, одним із способів якого є децентралізація. Демократизація влади має проводитися, **по-перше**, в напрямі перерозподілу повноважень і ресурсів між центром і органами місцевого самоврядування на користь територіальних громад. Нині ж центральна влада переобтяжена владними повноваженнями, тоді як на місцях реальної влади дуже мало. **По-друге**, територіальні громади повинні мати нагоду довести свою здатність узяти на себе додаткові повноваження і, звісно, додаткове навантаження та відповідальність. Це реальний потенціал для ініціативи територіальних громад та їхніх лідерів, один із основних шляхів розвитку нашої країни й підвищення добробуту кожної людини. За такої організації влади, коли місцеве самоврядування не придатак держави, а його основний і рівноправний партнер, людина, її права і свободи, здоров'я, честь і гідність справді є найвищою цінністю і змістом діяльності всіх владних структур [9, с. 64].

Нині дехто вже закликає до скасування політичної реформи, невід'ємною складовою якої є зміна ролі й місця місцевого самоврядування в системі політичних інститутів. «Викорінювати централізм», тобто передавати частину повноважень територіальним громадам, районам і областям, уже не вигідно. Однак найголовніше те, що дуже важко втрачати можливість розподіляти з центру ресурси, необхідні територіальним громадам. Бо окремим урядовцям це дає змогу тримати під контролем всю діяльність органів місцевого самоврядування й спрямовувати її в потрібне їм русло. Тим самим місцеве самоврядування поз-

бавляють однієї з його головних ознак – фінансової самостійності.

Тому децентралізація фінансової системи України й міжбюджетних відносин, основою якої є формування бюджетної системи з низу до гори, – найголовніший напрям муніципальної реформи. Ідею децентралізації фінансів і міжбюджетних відносин підтримують представники муніципальної влади всіх регіонів, незалежно від їхніх політичних поглядів. Але її реалізація залежить від політичної волі, насамперед, народних депутатів України, які й повинні створити відповідну законодавчу базу.

Отже, завершення другого етапу конституційної реформи щодо реформування системи місцевого самоврядування та втілення його в життя забезпечить функціонування реального місцевого самоврядування в Україні відповідно до норм і принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої 15 липня 1997 року Верховною Радою. Упровадження цих змін має відіграти позитивну роль у розвитку місцевого самоврядування та сприяти утвердженню демократії у нашій державі.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Лукашова В. Європейські принципи управління в системі місцевого самоврядування: організаційно-правовий аспект // Право України. – 2006. – № 8. – С. 123-126.
2. Тихонов В. Розбудова місцевого самоврядування – один із пріоритетів державної регіональної політики в Україні // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 1(7). – С. 20-25.
3. Журавський В. Реформа місцевого самоврядування в Україні: плюси та мінуси // Юридичний вісник України. – 2005. – № 39 (535). – С. 1-7.
4. Кравченко В., Пітцик М. Муніципальне право України. Навч. посібник. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.
5. Могильончик І. Реформування системи місцевого самоврядування – другий етап конституційної реформи // Віче. – 2007. – № 22. – С. 17-22.
6. Там само. – С. 19.
7. Гнилорібов В. Децентралізація влади, самодостатність громад – це і є ознаки демократії // Віче. – 2007. – № 2. – С. 33-35.
8. Там само. – С. 35.
9. Голенко В. Потрібні зміни, а не імітація // Народний депутат України. – 2007. – № 2(26). – С. 64-65.

Рецензенти: Наумкіна С.М. – доктор політичних наук, професор;  
Ярошенко В.М. – кандидат політичних наук, доцент.

© Корицька В.О., 2007

Надійшла до редколегії 09.11.2007 р.