

ПРОБЛЕМИ ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Сьогоднішній етап державотворення дозволяє і вимагає законодавчого закріплення нової ідеології регіональної політики і формування нової архітектури регіонального управління. Бачення регіону виключно як адміністративно-територіальної одиниці, а регіонального управління як перманентного перерозподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є неконструктивним, не відповідає соціально-економічним та політичним реаліям сьогоденної України. У статті розглянуто проблеми діяльності регіональних органів місцевого самоврядування на сьогоденному етапі.

Ключові слова: *міське самоврядування, регіональна політика, регіональне управління, адміністративно-територіальна одиниця, місцеві органи виконавчої влади, децентралізація, муніципальна служба, територіальна громада.*

Сегодняшний этап создания государства разрешает и требует законодательного закрепления новой идеологии региональной политики и формирование новой архитектуры регионального управления. Видение региона исключительно как административно-территориальной единицы, а регионального управления как перманентного перераспределения полномочий между местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления есть неконструктивным, не отвечает социально-экономическим и политическим реалиям сегодняшней Украины. В статье рассмотрены проблемы деятельности региональных органов местного самоуправления на сегодняшнем этапе.

Ключевые слова: *местное самоуправление, региональная политика, региональное управление, административно-территориальная единица, местные органы исполнительной власти, децентрализация, муниципальная служба, территориальная община.*

The today's stage of creation of the state allows and requires the legislative fixing of new ideology of regional policy and forming of new architecture of regional management. Vision of region exceptionally as administrativno-territorial'noy unit and regional management as permanent redistribution of plenary powers between the local organs of executive power and organs of local self-government there is nekonstruktivnim, does not answer socio-economic and political realities of today's Ukraine. In the article the problems of activity of regional organs of local self-government are considered on the today's stage.

Key words: *local governance, regional politics, regional self-governance, administrative-territorial unit, local bodies of executive power, decentralization, municipal administration, territorial community.*

У контексті проведення конституційної реформи в Україні особливого значення набувають питання удосконалення управління на місцевому

і регіональному рівнях. Триваючий на сьогодні процес політичної реформи, який спрямований на суцільний перерозподіл повноважень органів

державної влади, зміни форм їх здійснення та способів формування зазначених органів шляхом внесення змін до Конституції України, охоплює здебільшого владні механізми загальнодержавного рівня. Проте держава може бути міцною тільки за наявності сильних регіонів, а як свідчить світовий і вітчизняний досвід державотворення, системні реформи можуть бути ефективними лише за умови залучення до них органів місцевого самоврядування, громадських інституцій. Тому політична реформа має знайти своє логічне продовження у вдосконаленні владних відносин на рівні областей, районів, міст, селищ, сіл.

Головною метою таких перетворень 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.

Досягнення цієї мети неможливе без вирішення низки проблемних питань організації влади на місцевому і регіональному рівнях [8, с. 213].

На сьогоднішній день правове поле України, яке визначає повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, містить більше 700 законів та ще більший за обсягом масив підзаконних нормативно-правових актів (більше ніж 3 тис.). Такий стан справ доволі часто характеризується безсистемністю, відсутністю чіткої визначеності і, що проблематичніше за все, дублюванням повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Досвід функціонування зазначених органів в процесі реалізації таких повноважень вказує на необхідність кардинальної зміни моделі розподілу повноважень між ними.

Орієнтуючись на загальновизнані, у першу чергу європейські, здобутки демократичної організації влади – Європейську хартію місцевого самоврядування, головними принципами розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади мають бути [24, с. 109]:

- децентралізація – розширення повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади за рахунок повноважень центральних органів виконавчої влади з метою оптимізації і підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів;
- субсидіарність – розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади різних рівнів повинен здійснюватись таким чином, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з другого, – ці органи мають володіти

організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів;

- законність – органи місцевого самоврядування і місцеві органи виконавчої влади та їх посадові особи повинні діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України на засадах чіткого розподілу повноважень та відповідальності між цими органами та їх посадовими особами;
- повсюдність місцевого самоврядування – місцеве самоврядування має здійснюватись на всій території України, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад, якщо інше прямо не передбачено спеціальними законами;
- правова самостійність місцевого самоврядування – повноваження, якими наділяються територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування, повинні бути повними і виключними, тобто не можуть належати іншим органам. У межах цих повноважень територіальні громади та органи місцевого самоврядування мають діяти самостійно та ініціативно;
- організаційна самостійність місцевого самоврядування – територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування, виходячи з місцевих потреб та необхідності забезпечення ефективної діяльності, повинні мати можливість самостійно визначати власні внутрішні виконавчі структури, а будь-який адміністративний нагляд за діяльністю зазначених суб'єктів місцевого самоврядування має здійснюватись лише для забезпечення дотримання Конституції і законів;
- матеріально-фінансова самостійність та спроможність – територіальна громада та відповідні органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень повинні вільно володіти, користуватися та розпоряджатися комунальною власністю та власними фінансовими ресурсами з метою задоволення власних потреб; тощо.

Але реалізація цих принципів потребує не лише перерозподілу повноважень між функціонуючими на сьогодні органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями, а й змін в системі місцевого самоврядування та статусі її складових, зміни статусу місцевих державних адміністрацій.

Перші концептуальні засади реформування системи територіального управління були викладені у Всеукраїнських муніципальних слуханнях «Житлово-комунальна реформа – першочергове завдання місцевого і регіонального розвитку» 26 вересня 2003 року і в Рекомендаціях парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування, схвалених Постановою Верховної Ради України від 05.06.03 № 939-IV. Серед цих засад:

- трансформація системи територіальної організації влади відповідно до Конституції України та принципів Європейської хартії місцевого самоврядування;
- забезпечення повсюдності місцевого самоврядування. Воно має здійснюватися на всій території України без будь-яких обмежень. Реалізація цього принципу вимагає зміни територіальної основи місцевого самоврядування – воно має здійснюватися не лише в межах населених пунктів, а й на прилеглих до населених пунктів територіях;
- дотримання принципу субсидіарності – із сфери компетенції органів державної виконавчої влади мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування всі повноваження, які можуть бути ефективно реалізовані на рівні територіальної громади;
- реформування адміністративно-територіального устрою на основі створення правових, економічних та організаційних умов для формування територіальних громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування;
- трансформація місцевих державних адміністрацій від місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції до контрольно-наглядових органів у структурі урядової влади шляхом вилучення у них та передачі відповідним органам місцевого самоврядування функцій і повноважень організаційно-господарського характеру. Ці адміністрації матимуть функції виконавчої влади з питань, що не можуть бути передані до системи місцевого самоврядування (громадська безпека, ліквідація наслідків стихійних лих, боротьба зі злочинністю, управління державною власністю на місцях тощо);
- гарантування державою фінансового забезпечення мінімального рівня соціальних та громадських послуг, надання яких населенню передбачається самоврядними повноваженнями.

Вважаємо, що ці положення і необхідно покласти в основу концептуальних засад удосконалення організації влади на регіональному й місцевому рівні, тим більше, що вони були підтримані під час громадських слухань у грудні 2003 року (як головні чинники проекту Державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком) представниками органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. У такому випадку головними напрямками удосконалення організації влади на регіональному і місцевому рівні пропонуємо вважати наступні [4, с. 293].

Одним із центральних питань, що постає в процесі розробки концепції адміністративної реформи та її реалізації, є питання про організацію влади на субнаціональних рівнях управління – область, район, місто, район у місті, селище, село. Це питання тісно пов'язане з муніципальною реформою та подальшим розвитком

місцевого самоврядування як відносно автономної форми публічної влади, у рамках якої здійснюється управління місцевими і деякими загальнодержавними (шляхом реалізації делегованих повноважень) справами [7, с. 213].

Усі ці моделі не змогли забезпечити ефективного управління, носили штучний характер і не відповідали реаліям сучасного стану суспільного та економічного життя України. Це обумовлюється такими чинниками:

– по-перше, конституційне законодавство України тривалий час (до прийняття Конституції України 28 червня 1996 року) характеризувалося певною нестабільністю, що призводило до перманентних змін у структурі та механізмі управління;

– по-друге, нові моделі організації влади не мали належного фінансового, матеріального, кадрового, методичного та інформаційного забезпечення;

– по-третє, на всіх територіальних рівнях управління для значної частки управлінського персоналу характерним є небажання відмовитися від командно-адміністративних стереотипів управління;

– по-четверте, нові моделі управління впроваджувалися в життя шляхом копіювання зарубіжних систем без достатнього наукового розроблення та ретельного економічного обґрунтування і адаптації до умов і реалій українського суспільства.

З прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р. у створенні умови для утвердження стабільного конституційного правопорядку, що, у свою чергу, дає можливість побудови в ході адміністративної реформи демократичної, гнучкої та ефективної системи управління на засадах децентралізації державної влади та значного підвищення ролі місцевого самоврядування у вирішенні питань як місцевого, так і загальнодержавного значення. У концептуальному плані така система управління має розроблятися та впроваджуватися на основі:

1. Втілення в практику державного будівництва визначених Конституцією України засад територіальної організації влади, які передбачають поєднання методів прямого державного управління на регіональному рівні (область) зі здійсненням місцевого самоврядування в повному обсязі на низовому територіальному рівні (село, селище, місто), а у віддаленій перспективі – поширення місцевого самоврядування шляхом перерозподілу предметів відання та повноважень між відповідними органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, а також і на субрегіональному рівні (район).

2. Поєднання питань адміністративної та муніципальної реформ з підвищенням ефективності механізму надання громадянам державних і муніципальних послуг та покращенням їх якості.

3. Становлення та утвердження територіальних громад (комун) як первинних суб'єктів місцевого самоврядування.

4. Політико-правового, кадрового, фінансового, матеріального, організаційного та інформаційного

забезпечення завдань, функцій та повноважень, які реалізуються у сфері місцевого самоврядування.

5. Чіткого законодавчого розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та неухильного дотримання на практиці такого розмежування шляхом створення системи належних правових гарантій місцевого самоврядування, що включає становлення адміністративної юстиції в Україні.

6. Становлення самостійного інституту муніципальної служби (служби в органах місцевого самоврядування) та встановлення чітких взаємовідносин між різними видами публічної служби.

7. Правового і організаційного забезпечення формування матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування на основі чіткого визначення статусу комунальної власності, внутрішніх та зовнішніх джерел формування місцевих бюджетів та позабюджетних коштів місцевого самоврядування, забезпечення самостійності місцевих бюджетів, розроблення та запровадження механізму фінансового вирівнювання для забезпечення мінімальних соціальних стандартів у межах усієї території країни.

8. Формування механізму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування та проведення муніципальної реформи.

9. Стимулювання локальної нормотворчості, впровадження статутів територіальних громад.

Безперечно, першочергового значення набуває проблема комунікації, тобто становлення територіальної громади (комуни) – спільноти (а не просто сукупності, як це є фактично сьогодні) людей – жителів міста, іншого населеного пункту, об'єднаних спільними проблемами, вирішення яких є їх спільною справою. Процес комунікації вимагає розв'язання низки складних завдань [5, с. 257].

По-перше, є потреба в конкретизації територіальної основи місцевого самоврядування, що пов'язано із вдосконаленням системи адміністративно-територіального поділу України.

Крім того, існуюча система адміністративно-територіального поділу України передбачає входження одних населених пунктів до меж інших. Наприклад, у межах адміністративних кордонів 83 міст загальнодержавного, обласного та республіканського значення (Автономна Республіка Крим) знаходяться 36 міст, 218 селищ міського типу, 91 селище та 157 сіл. У межах адміністративних кордонів міст районного значення знаходиться 249 селищ міського типу, близько 1150 селищ та сіл. При цьому значна частина населених пунктів, що входять до інших населених пунктів, має власні органи місцевого самоврядування.

Єдиний реальний шлях проведення комунікації без внесення змін до Конституції України, – це, *по-перше*, удосконалення системи адміністративно-територіального поділу, примусове об'єднання відповідних населених пунктів, ліквідація самостійного статусу населених пунктів, які

включені до складу інших населених пунктів тощо, що автоматично призведе до злиття територіальних громад [6, с. 44].

По-друге, комунікація має суттєвий психологічний аспект, пов'язаний із формуванням у свідомості жителів населеного пункту їх належності до спільноти, яку утворює територіальна громада, вихованням своєрідного місцевого патріотизму. Відчуття належності до єдиного соціального організму сприятиме активному залученню членів територіальної громади до здійснення місцевого самоврядування, безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, тобто до розвитку місцевої демократії.

По-третє, сучасний стан законодавчого регулювання питань організації та функціонування місцевого самоврядування можна оцінити як вкрай незадовільний. Базовий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», галузеві законодавчі акти, які визначають окремі повноваження органів місцевого самоврядування, виборче законодавство належним чином не врегулювали ряд важливих питань організації життя територіальних громад, формування і діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується статусу комунальної власності, бюджетних відносин, організації та діяльності органів самоорганізації населення, різних форм безпосередньої участі громадян у здійсненні завдань та функцій місцевого самоврядування, взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з відповідними органами державної влади та їх посадовими особами, організаційних форм взаємодії різних територіальних громад, їх співробітництва з реалізацією спільних проєктів, статусу муніципальних службовців, їх соціального та правового захисту тощо.

Неврегульованість цих питань може суттєво ускладнити хід адміністративної та муніципальної реформ. Значну їх частку доцільно регулювати на локальному рівні в рамках нормативних актів, що видаються в системі місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Активізація локальної нормотворчості відповідає самій природі місцевого самоврядування і сприятиме зміцненню його правової, організаційної та фінансової автономності. Локальна нормотворчість дозволяє конкретизувати загальні конституційні і законодавчі положення стосовно окремих територіальних громад із врахуванням місцевих традицій і особливостей та ліквідувати (хоча б частково) численні прогалини в сучасній правовій регламентації питань місцевого самоврядування [9].

Предметом локальної нормотворчості можуть бути, наприклад, питання організації роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування, організації місцевих референдумів, проведення зборів громадян за місцем проживання, порядок колективних та індивідуальних звернень громадян до органів і посадових осіб місцевого

самоврядування, порядок проведення громадських (публічних) слухань, організація громадських робіт, а також питання формування та функціонування системи місцевого самоврядування, взаємовідносин її елементів, їх участі у формуванні муніципальної політики та здійсненні функцій місцевого самоврядування.

Серед актів локальної нормотворчості особливе місце займають статuti територіальних громад – своєрідні акти їх конституювання. З допомогою статутів територіальна громада в межах, визначених законом, самостійно визначає систему, структуру і порядок формування виконавчих органів місцевого самоврядування,

схему організації місцевого самоврядування в населеному пункті, взаємовідносини територіальної громади з окремими територіальними колективами.

Отже, роблячи висновок, слід зазначити, що кінцевою метою удосконалення організації влади на регіональному і місцевому рівнях має стати розбудова сучасної європейської комунальної (муніципальної) моделі місцевого самоврядування, яка повинна привести до підвищення рівня життя громадян, дотримання гарантованих соціальних стандартів, створення умов для отримання громадянами України сучасних управлінських (адміністративних) послуг.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про формування місцевих органів влади і самоврядування. Закон України від 03.02. 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22, ст. 144.
2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24, ст. 170.
3. Баймуратов М.О., Григор'єв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. – Одеса: АО БАХВА, 2003. – 192 с.
4. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (Муніципальне право). – К.: Атіка, 2000. – 304 с.
5. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (Муніципальне право). – К.: Атіка, 2000. – 304 с.
6. Друзюк С. Громада – велика сила. Та можливості обмежені // Віче. – 1998. – № 5. – С. 41-46.
7. Лазор О.Д. Основи місцевого самоврядування: Навчальний посібник. 3-тє видання доповнене і перероблене. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 432 с.
8. Місцеве самоврядування: Монографія. – Кн. 1. Організація роботи сільського, селищного голови / За заг. ред. А.О. Чемериса. – Львів: Ліга-Прес, 1999. – С. 211-215.
9. Місцеве самоврядування та статутне право в Україні збірка матеріалів. Чернігів: Чернігівські обереги, 2003. – С. 27.
10. Погоріло В.Ф., Фрицький О.Ф., Баймуратов М.О., Корнієнко М.І. Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – 2-е вид., переробл. і доп. – Київ: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.

Рецензенти: доктор історичних наук, професор Багмет М.О.;
кандидат політичних наук, доцент Коваль Г.В.

© Личко Т.М., 2009

Надійшла до редакції 04.04.2009 р.