

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Анотація. Політична система демократичного суспільства просто не може функціонувати без повноцінного і сталого місцевого самоврядування як специфічної форми реалізації публічної влади. Місцеве самоврядування повинно стати своєрідною формою колективної відповідальності, основаної на встановленому законодавством партнерстві та співпраці між населенням і обраними ним органами. Організаційна незалежність і фінансова самодостатність у межах чинного законодавства є найважливішою передумовою ефективного функціонування інституту місцевого самоврядування.

Ключові слова. Місцеве самоврядування, муніципальна влада, державне управління, територіальна громада.

Аннотация. Политическая система демократического общества просто не может функционировать без полноценного и постоянного местного самоуправления как специфической формы реализации публичной власти. Местное самоуправление должно стать своеобразной формой коллективной ответственности, основанной на нормирующем законодательством партнерстве и сотрудничестве между населением и избранными им органами. Организационная независимость и финансовая самодостаточность в пределах действующего законодательства является важнейшей предпосылкой эффективного функционирования института местного самоуправления.

Ключевые слова. Местное самоуправление, муниципальная власть, государственное управление, территориальное общество

Annotation. Political system of democratic society simply can not function without valuable and permanent local self-government as a specific form of public power realization. Local self-government must be the original form of collective responsibility, based on partnership and collaboration between citizens and selected authorities which are regulated by the legislation. Organizational and financial independence within the limits of current legislation is the major pre-condition of the effective functioning of local self-government institutes.

Keywords. Local self-government, municipal power, state administration, territorial society

Постановка проблеми. З проголошенням Україною у 1991 році незалежності особливої актуальності набула проблема наближення існуючої в державі системи місцевого самоврядування до європейських та світових стандартів. Тому вже наступного року розпочались інтенсивні пошуки найбільш прийнятної для України моделі організації муніципальної влади. Їх результатом стало прийняття Верховною Радою у березні 1992 р. Закону "Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування", який розмежував повноваження органів самоврядування та державного управління, визначив структуру виконавчої

вертикалі на місцях. Переважна більшість його положень у 1996 році знайшла відображення у Конституції України.

Прийняття Верховною Радою України Основного закону заклало підвалини для подальшого реформування місцевого самоврядування. Зокрема, у 1996 та 1999 роках було прийнято Закони "Про місцеве самоврядування в Україні"[2] та "Про місцеві державні адміністрації"[3]. Вони визначили основні засади організації муніципальної влади в Україні та принципи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, закріпили фінансові та майнові права територіальних громад.

Проте з прийняттям Конституції України ми отримали таку модель влади, яка практично не застосовується в сучасних демократичних суспільствах. Її основними недоліками є:

- надмірна централізація влади;
- неповноцінне місцеве самоврядування на регіональному (область) та субрегіональному (район) рівнях управління;
- концентрація переважної більшості владних повноважень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій в руках органів виконавчої влади, що прямо суперечить принципу субсидіарності, який отримав закріплення в Європейській хартії місцевого самоврядування;
- наявність правових підстав для втручання органів виконавчої влади у сферу компетенції місцевого самоврядування, враховуючи особливості законодавчого регулювання порядку формування місцевих бюджетів та казначейського обслуговування місцевих бюджетів;
- наявність великої кількості державних контролюючих структур, діяльність яких може бути використана (і використовується на практиці) з метою організації тиску на органи та посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасний стан та проблеми функціонування місцевого самоврядування в Україні аналізуються в роботах таких відомих вчених та практиків як Н. Р. Нижник, В.В. Корженка, І. Коліушка, Д. Горелова та інших.

Формулювання мети статті. Метою статті є визначення стану та проблем функціонування місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. У переважній більшості зарубіжних держав на законодавчому рівні закріплено дволанкову систему організації муніципальної влади, яка, поряд з територіальними громадами, включає також органи місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб. Подібна система організації муніципальної влади була закріплена і в українському законодавстві. Зокрема, було визнано, що територіальна громада села, селища, міста є основним носієм функцій місцевого

самоврядування. Вона може здійснювати свої повноваження як безпосередньо - у формі місцевих референдумів, загальних зборів громадян за місцем проживання, ініціювання розгляду поточних питань місцевого значення у відповідних радах, громадських слухань, створення будинкових, квартальних, вуличних органів самоорганізації населення, так і через відповідні ради та їхні виконавчі органи.

Важлива роль у здійсненні муніципальної влади належить сільським, селищним, міським радам та їхнім виконавчим органам. Стаття 26 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає коло питань, які можуть вирішуватись виключно місцевими радами. Серед них - питання самоорганізації ради та формування її органів (затвердження регламенту ради, утворення комісій та визначення їхнього складу, формування виконавчого органу ради тощо); економічного, соціального та культурного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці тощо. До повноважень рад також віднесено затвердження місцевих бюджетів, встановлення муніципальних податків та зборів, прийняття рішень про випуск облігацій місцевих позик, управління комунальною власністю. Крім того, муніципальні представницькі органи мають досить вагомі важелі контролю за діяльністю місцевих голів та утворених радами органів. Так, рада може прийняти рішення про недовіру відповідному голові, вимагати від виконавчого комітету подання звіту про діяльність, за результатами розгляду якого переобрати всіх чи окремих членів комітету.

Виконавчими органами рад [2] є їхні виконавчі комітети, відділи та управління, які формуються на строк повноважень ради та очолюються відповідно сільськими, селищними та міськими головами. Ці органи наділені широкими повноваженнями практично в усіх сферах життя відповідних громад, зокрема - соціально-економічного, культурного розвитку територій, оборонної роботи, забезпечення правопорядку; управління комунальною власністю, зовнішньоекономічною діяльністю тощо. Ці повноваження Законом "Про місцеве самоврядування в Україні" розподілено на власні (здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення та наданням громадських послуг) та делеговані (окремі повноваження органів виконавчої влади, виконання яких у зв'язку з наближеністю органів місцевого самоврядування до жителів сіл, селищ та міст держава вважає за доцільне покласти на муніципальні органи).

Виконавчі органи місцевих рад очолюються сільськими, селищними та міським головами. Останні здійснюють три основні функції: представляють громади сіл, селищ та міст у відносинах з іншими територіальними громадами та органами державної влади, головує на засіданнях рад та очолюють їхні виконавчі комітети.

Органами, які забезпечують реалізацію спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" не передбачив існування

виконавчих органів цих рад - рішення останніх виконуються відповідними місцевими державними адміністраціями. Повноваження регіональних представницьких органів законодавство зводить, в основному, до організації власної роботи, затвердження поданих на розгляд рад відповідними місцевими державними адміністраціями програм соціального, економічного та культурного розвитку відповідних територій, обласних та районних бюджетів тощо. При цьому значна кількість повноважень рад обласного і районного рівнів делегується місцевим державним адміністраціям - зокрема, сприяння інвестиційній діяльності на території області (району); об'єднання на договірних засадах коштів підприємств та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво та реконструкцію об'єктів соціальної інфраструктури, на охорону навколишнього середовища; забезпечення розвитку науки та освіти, охорони здоров'я тощо.

Закони "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації" визначили коло питань, віднесених до компетенції органів державного управління на місцях та муніципальних органів. На законодавчому рівні також було передбачено положення, відповідно до якого органи виконавчої влади та їхні посадові особи не мають права втручатись у законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені законодавством до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень. Обмежено і втручання муніципальних органів у діяльність управлінських структур: органи самоврядування не можуть втручатись у діяльність органів державного управління, за винятком випадків виконання ними делегованих повноважень державної влади.

Поглянемо, на чім ґрунтується матеріальна основа місцевого самоврядування.

Якість муніципальних послуг та ефективність функціонування системи місцевого самоврядування в цілому залежать від наявності у власності територіальних громад достатніх коштів. Законодавство закріпило за територіальними громадами право на володіння, користування і розпоряджання належним їм на праві комунальної власності рухомим та нерухомим майном, землею та природними ресурсами, закладами культури та освіти тощо. Від імені територіальної громади повноваження власника здійснюють відповідні муніципальні органи.

Звісно, існують проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Незважаючи на активні кроки України у напрямі реформування місцевого самоврядування, багато проблем, пов'язаних із здійсненням

територіальними громадами права на вирішення питань місцевого значення, залишаються по суті невирішеними. Зокрема, найбільші дискусії точаться навколо удосконалення організації муніципальної влади, відносин між органами самоврядування та місцевими державними адміністраціями; оптимізації порядку формування місцевих рад. Не менш гостро стоїть проблема зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевої влади.

Щодо удосконалення системи місцевого самоврядування, чи не найголовнішою запорукою підвищення ефективності функціонування системи місцевого самоврядування в Україні є створення державою таких механізмів, які б дозволяли територіальним громадам вирішувати поточні проблеми місцевого значення не лише через відповідні муніципальні органи, але і за допомогою різних форм безпосередньої демократії.

У переважній більшості держав, що утворились на теренах колишнього СРСР, на законодавчому рівні було закріплено право громад на здійснення місцевого самоврядування безпосередньо, тобто без участі органів самоврядування. При цьому, український законодавець, передбачивши таке право, не визначив дієвих механізмів його реалізації: єдиним кроком у напрямку зміцнення впливу громад на вирішення місцевих питань стало законодавче визначення статусу органів самоорганізації населення (будинкових, вуличних, квартальних комітетів). Здійснення самоврядування в інших формах безпосередньої демократії чинним законодавством фактично унеможливлено (скажімо, більшість положень ухваленого ще у 1990 році Закону "Про всеукраїнський та місцевий референдуми" суперечить не лише загальноприйнятій світовій практиці, але і положенням Конституції, а тому - не можуть застосовуватись на практиці). Це, зрозуміло, навряд чи сприяє підвищенню ефективності функціонування муніципальної влади.

Чимало дискусій точиться і навколо питання про розмежування повноважень[6] між різними ланками органів самоврядування. В усіх демократичних державах визначальним принципом розподілу функцій не лише між органами місцевого самоврядування, але і між органами муніципального та державного управління, є принцип субсидіарності, відповідно до якого органи самоврядування та виконавчої влади повинні виконувати лише ті завдання, які не спроможні виконати органи нижчого рівня. Натомість в Україні такий підхід до розподілу повноважень між муніципальними інституціями визнаний не був. Так, чинним законодавством на виконавчі органи сільських, селищних та міських рад покладено обов'язки щодо надання додаткових до встановлених державою гарантій соціального захисту населення, подання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, створення будинків-інтернатів для малозабезпечених та самотніх громадян, підготовки програм економічного та соціального розвитку, раціонального використання природних ресурсів тощо. При цьому законодавцем не було враховано реальної спроможності

здійснення цих функцій відповідними органами: загальновідомо, що за рахунок лише доходів від комунального майна, що належить селу, та місцевих податків виконати покладені на виконавчі органи рад обов'язки буде неможливо.

Недостатньо було враховано зарубіжний досвід і при законодавчому визначенні повноважень районних та обласних рад: функції останніх зводяться скоріше не до представництва громад, а до перерозподілу коштів між селами, селищами та містами (часто - з нехтуванням інтересів тих громад, які, фактично, відіграють визначальну роль у формуванні обласних та районних бюджетів), затвердження поданих місцевими державними адміністраціями програм економічного та соціального розвитку регіонів, а також визначення порядку власної діяльності.

Пропонуються два шляхи розмежування повноважень між різними ланками системи муніципального управління. Перший з них - збільшення територіальних громад. Прихильники такого способу вдосконалення функціонування місцевого самоврядування наголошують на тому, що лише за умови забезпечення самодостатності територіальних громад (тобто через створення таких громад, які за рахунок власних податкових надходжень та господарської діяльності будуть спроможні забезпечити належне фінансування та надання якісних муніципальних послуг) ефективне муніципальне управління стане реальністю. Водночас збільшенню територіальних громад перешкоджають положення Конституції, якими за кожною сільською громадою закріплено право на здійснення місцевого самоврядування. Тим самим створюються законодавчі умови для їхнього подальшого подрібнення.

Зміст другої моделі полягає у скороченні переліку функцій сільських, селищних та міських рад до таких меж, в яких відповідні громади будуть здатні надавати муніципальні послуги за рахунок власних коштів. При цьому пропонується відповідно розширити обсяг повноважень районних та обласних рад. Але і такий підхід до вирішення проблем самоврядування містить чимало недоліків. Зокрема, він не може врахувати нерівномірність економічного розвитку сіл, селищ та міст, чисельність членів відповідних громад та цілу низку інших факторів.

Удосконалення порядку формування муніципальних, районних та обласних рад.

Передбачений Законом "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" порядок проведення виборів до місцевих представницьких органів зумовив виникнення цілої низки проблем, дискусії навколо яких не вщухають і дотепер.

Не менше проблем у стосунках місцевих державних адміністрацій з органами самоврядування виникло у зв'язку з поділом повноважень виконавчих органів місцевих рад на власні та делеговані. Такий підхід не є типовим для переважної більшості зарубіжних країн: виконавчі органи

влади делегують муніципалітетам свої повноваження, як правило, на договірній основі (але аж ніяк не на підставі закону). Крім того, органам місцевого самоврядування в Україні делеговано ті повноваження, які, за логікою, повинні реалізовуватись органами державного управління, а не муніципальними структурами (скажімо, організація мобілізаційної роботи у відповідних територіальних одиницях). Водночас покладення на муніципальні органи тягаря делегованих повноважень не супроводжувалось виділенням на їхню реалізацію відповідних бюджетних коштів.

Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" закріпив за територіальними громадами право на володіння, користування та розпорядження комунальною власністю. Але далі закріплення цього права законодавець не пішов. Так, у жодному правовому акті не було визначено конкретного порядку передачі майна з державного володіння у муніципальну власність. Низка проблем виникає і при спробах розмежування власності міст та адміністративно-територіальних одиниць, які ввійшли до їх складу, так само як і власності областей, районів, міст. Поза правовим регулюванням залишився і порядок розпорядження комунальною власністю громадою безпосередньо, тобто без участі органів місцевого самоврядування. Без вирішення цих питань про підвищення якості муніципальних послуг годі й думати.

Висновки. Проведений аналіз показує цілу низку проблем, які заважають органам місцевого самоврядування якісно та на високому рівні виконувати покладені на них завдання.

Оскільки місцеве самоврядування – це складна соціальна система, що діє через сукупність механізмів (організаційний, правовий, фінансово-економічний, інформаційний та ін.), виникає нагальна вимога, з одного боку, комплексного їх упровадження та взаємоузгодженого удосконалення, адже ці механізми характеризуються органічними зв'язками, а з іншого – реалізації при цьому організуючої та консолідуючої ідеї щодо життєзабезпечення громадян, задоволення їх потреб та інтересів.

Сьогодні в Україні важко чітко визначити політичні сили, органи державної влади чи громадські організації, які були б безпосередньо зацікавленими у створенні та розвитку дієвої системи місцевого самоврядування. Дії ж наявних суб'єктів місцевого розвитку не можна вважати узгодженими, виваженими та стратегічно вірними, внаслідок чого місцеве самоврядування ще не зайняло "свого місця" в політичній системі українського суспільства.

Ефективними засобами розв'язання суперечностей щодо здійснення місцевого самоврядування та підвищення його ефективності в сучасних умовах можна вважати: соціальне партнерство; об'єднання невеликих територіальних громад на принципах самодостатності і стимулювання тих громад, які об'єднуються; розробка і використання органами місцевого

самоврядування стратегій функціонування та розвитку; зміцнення матеріально-фінансової основи шляхом підтримки розвитку “сильних” підприємств, діяльність яких є суспільно корисною для громади; застосування реальних соціальних технологій контролю громади за діяльністю органів місцевого самоврядування; удосконалення організаційної, інформаційної та нормотворчої діяльності.

Використані джерела інформації:

1. Конституція України.// Відомості Верховної Ради України.- 1996.- №30.- Ст.ст.141, 142, 143.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // Урядовий кур’єр.- 1997.- № 107. –С.108
- 3.Закон України "Про місцеві державні адміністрації" // Урядовий кур’єр.- 1999.- № 107
4. Виступ Президента України Ющенка на нараді з головами місцевих державних адміністрацій “ Сильна і відповідальна місцева влада – міцна держава” 19 вересня 2007 року. www.president.gov.ua
- 5.Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. Навч.посіб. / М.Пітнік, В.Кравченко, Е.С.Моньйо, Б.Фонтер, В.Черніков та ін.- К.,2000.-С.136
6. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Кол. авт.; відпов. ред. – проф. Н. Р. Нижник. // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. – 1997. – 448 с.
7. Кравченко В. Розмежування повноважень за чіткими критеріями. // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 5. – С. 42.
8. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібник. – К.: Заповіт, 1997.– 189 с.
9. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи: Моногр./ В.В. Корженко, Г.С.Одінцова та ін.; За заг. ред. В.В. Корженка. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004.–216с.

Рецензент: Сурмін Ю.П., д. соц. н., професор.