

СТРАТЕГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЛОВОЮ ДЕРЖАВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Стаття присвячена дослідженню конституційно-правових особливостей стратегічного забезпечення главою держави розвитку місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано функції та повноваження Президента України у сфері підтримки реалізації права територіальних громад на здійснення місцевого самоврядування.

Ключові слова: глава держави, стратегічне забезпечення, місцеве самоврядування, Президент України, локальна демократія.

Горашенков А. Н. Стратегическое обеспечение главой государства развития местного самоуправления в Украине: проблемы теории и практики.

Статья посвящена исследованию конституционно-правовых особенностей стратегического обеспечения главой государства развития местного самоуправления в Украине. Проанализированы функции и полномочия Президента Украины в сфере поддержки реализации права территориальных общин на осуществление местного самоуправления.

Ключевые слова: глава государства, стратегическое обеспечение, местное самоуправление, Президент Украины, локальная демократия.

Horaschenkov O. M. The Institutional Role of the Head of the State in the Development of Local Self-government in Ukraine: Problems of Theory and Practice.

The article examines the constitutional and legal issues defining the place and role of the President of Ukraine as head of state in the development of local self-government and the implementation of European standards of local democracy in modern conditions of interstate European integration.

Keywords: the head of state, strategic software, local self-government, the President of Ukraine, local democracy.

Відповідно до Указу Президента України від 30 серпня 2001 року № 749/2001 «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» розвиток місцевого самоврядування є на сучасному етапі одним із найпріоритетніших напрямів державної політики України. Глава держави та його місце в системі гарантій місцевого самоврядування в Україні, роль у становленні та подальшому розвитку цього інституту в Україні посідають одне з найважливіших питань проблематики формування та реалізації нової державної політики в сфері утвердження локальних демократичних цінностей сучасного суспільства та подальшого запровадження міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування.

При цьому державна політика як важливий компонент життєдіяльності суспільства, маючи велику кількість вимірів і характеристик, формує відповідну систему та механізми соціально орієнтованої публічної влади. Тому актуальним і необхідним є удосконалення процесу формування державної політики у сфері місцевого самоврядування, аналізу процесу її становлення та реалізації.

Незважаючи на певну зацікавленість проблематикою державної політики, наукові дослідження не дають системної відповіді як на питання щодо комплексу концептуальних правових чинників формування державної політики в сфері місцевого самоврядування, так і на питання щодо ролі та місця кожного з суб'єктів державної політики, зокрема глави держави в становленні місцевого самоврядування в Україні. У свою чергу, теоретичні, практичні та універсальні наукові розробки дозволяють розвинути зазначені напрями в контексті її вивчення в Україні., у тому числі – щодо стратегічного забезпечення главою держави розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити, що зазначена проблематика досить ретельно розглядається у вітчизняній конституційно-правовій та муніципально-правовій літературі. Зокрема можна відзначити праці М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, П. Ф. Гураля, Б. В. Калиновського, А. М. Колодія, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, В. С. Куйбіди, П. М. Любченка, М. П. Орзіха, М. В. Пітцика, В. Ф. Погорілка, Х. В. Приходько, М. О. Пухтинського, А. Ф. Ткачука, Ю. М. Тодици, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та інших дослідників.

Водночас ще не вироблено національної доктрини розвитку місцевого самоврядування, теоретичної моделі державної політики та її реалізації щодо місцевого самоврядування або так званої державної муніципальної політики України, концептуального механізму її реалізації в Україні. Зокрема

розробки потребують форми та методи участі Президента України у стратегічному забезпеченні розвитку місцевого самоврядування як важливого демократичного інституту у сучасному європейському правовому просторі.

Мета статті – дослідити актуальні проблеми теорії та практики стратегічного забезпечення главою держави розвитку місцевого самоврядування в Україні у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції.

У контексті висвітлення питання стратегічного забезпечення главою Української держави розвитку місцевого самоврядування в Україні варто звернути увагу на окремі законодавчі та підзаконні акти, присвячені урегулюванню умов, в тому числі визначених і міжнародними зобов'язаннями (в тому числі, міжнародною діяльністю Президента України), які сприятимуть розвитку місцевого самоврядування як важливої складової регіональної політики (оскільки сталий (збалансований) розвиток регіонів пов'язаний з розвитком громад, які включає той чи інший регіон), а також, – як інституту громадянського суспільства. Зокрема, це Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» 2005 р. [1], «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» 2010 р. [2] та Укази Президента України «Про Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004 – 2015 роки» 2004 р. [3], «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» 2012 р. [4], «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» 2012 р. [5].

Важливе місце серед наведених актів посідає Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» [6], який визначає поняття «стимулювання розвитку регіонів» як комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому (ст. 1 Закону).

Слід відзначити, що самі «основи державної регіональної політики», які згадуються в Законі, законодавчо не врегульовані, а відображені нормативно лише на рівні законопроектної роботи. Так, наприклад, згідно положень законопроекту «Про засади державної регіональної політики» (реєстр. № 6462-д від 25.06.2012), внесеному народними депутатами – членами Комітету з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики В. В. Рибак, Ю. С. Сербінін та ін. [7], одним з суб'єктів державної регіональної політики є Президент України. А відповідно до ч. 3 ст. 6 цього законопроекту, під час розроблення документів, що стосуються забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики, на ряду з іншими документами враховуються щорічні та позачергові послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

У свою чергу, згідно положень «Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергових заходів щодо її реалізації» 2012 р. [8], метою державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є створення більш сприятливих умов, спрямованих на задоволення інтересів, захист прав і свобод людини і громадянина, дальшого становлення громадянського суспільства на засадах безпосередньої, представницької демократії, широкого впровадження форм демократії участі, самореалізації та самоорганізації громадян.

Стратегічними пріоритетами державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є: сприяння встановленню максимальної відкритості, прозорості та підзвітності суспільству органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; зростання соціального капіталу для підвищення рівня взаємодовіри та взаємодії у суспільстві; створення сприятливих умов для утворення та функціонування інститутів громадянського суспільства; забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, зокрема, шляхом створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій (діалогу) із громадськістю з найважливіших питань життя суспільства і держави; запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію; сприяння благодійній, волонтерській діяльності, іншим формам громадської активності та громадянської культури.

Завданнями ж державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та шляхи їх реалізації, в тому числі, в сфері місцевого самоврядування є: приведення національного законодавства щодо діяльності інститутів громадянського суспільства у відповідність з європейськими

стандартами; конституційне закріплення в рамках процесу модернізації Конституції України інститутів громадянського суспільства, основ їх взаємодії з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; сприяння становленню та розвитку мережі інститутів громадянського суспільства у багатоманітності їх форм; налагодження ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; забезпечення участі громадянського суспільства та його інститутів у процесах формування і реалізації державної, регіональної політики; впровадження європейських підходів до питань делегування інститутам громадянського суспільства окремих функцій держави щодо реалізації державної політики в гуманітарній та соціальній сферах; забезпечення умов для активізації участі громадян у процесі підготовки та прийняття управлінських рішень, здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема, щодо запобігання та протидії корупції, підвищення прозорості діяльності цих органів; підтримка різноманітних форм місцевої демократії; укорінення громадянської культури та суспільної практики волонтерства і благодійництва, забезпечення сприятливих умов для їх розвитку; створення системи ресурсного забезпечення сталої діяльності інститутів громадянського суспільства; підтримка громадських ініціатив, спрямованих на формування культури гендерної рівності, подолання стереотипів щодо ролі та місця чоловіків і жінок у суспільстві.

Стратегія подальшого розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні викладена і в щорічних посланнях Президента України до Верховної Ради України, які є офіційними документами глави держави, у яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин [9].

Слід зазначити про те, що, відповідно до чинного законодавства, текст послання, направлений до Верховної Ради України або виголошений Президентом України, набуває сили офіційного документа і має враховуватись в роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій.

Так, Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році, містить комплекс матеріалів аналітичного та стратегічного змісту з питань про особливості та орієнтири формування місцевих бюджетів і модернізацію міжбюджетних відносин; регіональний вимір соціально-економічної модернізації; особливості й ризики регіонального розвитку у післякризовий період; модернізацію системи державного управління регіональним розвитком; пріоритети і завдання у сфері регіональної політики; а також, питань про розвиток місцевої демократії та самоорганізації населення; розвиток громадянського суспільства; пріоритети реформування адміністративної системи; конституційний процес [10, с. 131–148, 200–212, 215–217, 226–229]. Зокрема, на думку більшості експертів і практиків, головним завданням реформи системи організації влади на місцевому рівні є усунення надмірної централізації владних функцій, формування належної ресурсної бази для реалізації територіальними громадами права на місцеве самоврядування. Водночас перспективи децентралізації ускладнюються низкою таких чинників:

- неефективний адміністративно-територіальний устрій, що припускає взаємне підпорядкування територіальних громад одного рівня, а також наявність значної кількості малих територіальних громад (населення половини з яких становить менше 1 тис. осіб), які не володіють належною ресурсною базою для здійснення місцевого самоврядування;

- централізована та недостатньо прозора система міжбюджетних відносин на тлі складної фінансової ситуації у країні. Як наслідок, держава надає обмежені ресурси територіальним громадам для реалізації власних повноважень без урахування їхньої реальної вартості. Непрозорість міжбюджетних відносин виявляється у процесі розподілу субвенцій на реалізацію цільових програм та інвестиційних проектів, що часто має вибірковий характер і залежить від політичної лояльності органів місцевого самоврядування. Традиційною проблемою є також недофінансування делегованих повноважень;

- відсутність належної інституційної бази місцевого самоврядування на регіональному й субрегіональному рівнях. Районні та обласні ради не мають можливості утворювати власні виконавчі органи, незалежні від державних адміністрацій. Натомість практика делегування більшості повноважень районних та обласних рад місцевим державним адміністраціям, а також можливість висловлення недовіри керівникам місцевих державних адміністрацій представницькими органами є джерелом політичних конфліктів між цими інститутами публічної влади.

Як наслідок, органи місцевої влади виявляються неспроможними ефективно надавати громадянам України соціальні послуги.

Визначені в цьому документі і основні завдання реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади у найближчій перспективі. Серед них варто відзначити такі:

1. Стимулювання мешканців територіальних громад до активізації їхньої безпосередньої участі у процесах управління місцевим розвитком. Для цього передбачається підвищення юридичного статусу і визначення процедури зборів мешканців громади й органів самоорганізації населення, створення громадських консультативно-дорадчих органів при органах місцевого самоврядування, визначення предмета, умов ініціювання, процедур проведення та способів імплементації місцевих референдумів.

2. Розвиток власної ресурсної бази місцевого самоврядування та вдосконалення міжбюджетних відносин, виходячи з об'єктивних потреб органів місцевої влади, закріплених за ними повноважень. У 2012 р. запрацював новий інструмент бюджетної політики у цій сфері – Державний фонд регіонального розвитку. Цей механізм спрямований на підкріплення власної матеріальної бази регіонів для реалізації інвестиційних проектів і програм. У 2012 р. Фонду було виділено понад 1 млрд. гривень. Надалі матеріальна база місцевого самоврядування розширюватиметься та вдосконалюватиметься за рахунок поширення юрисдикції місцевих рад на сільськогосподарські угіддя; регламентації принципів міжбюджетних трансфертів, що дасть змогу знизити корупційні ризики в міжбюджетних відносинах.

3. Удосконалення механізму делегування повноважень. Йдеться про законодавче визначення порядку делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування, а також порядку відмови від делегованих повноважень у разі неможливості їх реалізації [10, с. 200–201].

Таким чином, можна констатувати, що стратегічне забезпечення Президентом України розвитку місцевого самоврядування є одним з найважливіших напрямів його підзаконної діяльності та знаходить свій прояв у численних указах, розпорядженнях, концепціях, програмах. У процесі імплементації європейських правових стандартів локальної демократії, на наш погляд, роль глави держави у цій сфері буде лише зростати, набуваючи нових інституціональних форм та методів. Особливо важливим даний напрям вбачається у контексті децентралізації влади у нашій країні та реальної побудови держави самоврядних громад за ефективними зразками держав-членів Європейського Союзу з успішним новітнім досвідом проведення регіональних та муніципальних реформ.

Список використаних джерел:

1. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV (В редакції від 02.12.2012 р.) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>

2. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України, Стратегія від 21.12.2010 р. № 2818-VI [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>

3. Про Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004-2015 роки : Указ Президента України від 28.04.2004 р. № 493/2004 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/493/2004>

4. Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України, Положення, від 25.01.2012 р. № 32/2012 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/32/2012>

5. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України, Стратегія від 24.03.2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012#n11>

6. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV (В редакції від 02.12.2012 р.) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>

7. Про засади державної регіональної політики : Проект Закону України № 6462-д від 25.06.2012 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43838

8. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України, Стратегія від 24.03.2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012#n11>

9. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України : Указ Президента України від 09.04.1997 р. № 314/97 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/314/97>

10. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – 576 с.

** Горащенко Олексій Миколайович – заступник директора департаменту Міністерства закордонних справ України.*