

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто проблеми реформування системи місцевого самоврядування і можливі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: місцеве самоврядування, проблеми реформування, органи державної влади.

The article examines problems of reformation of local self government and existing possible ways of decision.

Key words: local self government, problems of reformation, public authorities.

На сучасному етапі розвитку державотворення управління територіями серед науковців і практиків гостро постало питання: а як же бути далі? Бо з року в рік проблеми накопичуються, а зрушень на краще звичайні громадяни практично не відчують. Можливо, проблема криється в системі управління державою, в системі управління на місцях.

Проблеми реформування місцевого самоврядування мають багатоаспектний характер: історичний, політичний, економічний, теоретико-концептуальний, конституційний, адміністративно-правовий, адміністративно-територіальний [6, с. 181].

На жаль, за час існування незалежної України й досі не було реальних спроб системно здійснити реформу публічної влади, яка б одночасно поєднувала кардинальні зміни в самій системі влади, в соціально-економічній, бюджетно-фінансовій, податковій сферах, у сферах земельних, житлово-комунальній відносин тощо.

До того ж задекларовані провідними політичними силами перетворення в соціально-економічній сфері не були узгоджені з намірами здійснити реформування системи публічної влади – реформу державної влади та місцевого самоврядування.

Реальні контури нової моделі місцевого самоврядування окреслилися із закріпленням цього інституту в Конституції 1996 р., прийняттям у 1997 р. Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування. Далі пішли хвилі очікуваних сподівань реформування та розчарування й відступу від нього. Це стосується спроб проведення адміністративної реформи в 1998 – 2000 рр.; прийняття нової редакції закону про місцеве самоврядування в 2001 – 2003 рр.; так званого другого етапу конституційної (закон № 3207-1) та адміністративно-територіальної реформ у 2004 – 2006 рр.; нарешті – сучасного конституційного процесу щодо територіальної організації влади. Ці “хвилі” засвідчили, що політикум не має стратегічного бачення розвитку країни, трансформації системи публічної влади загалом, місцевого самоврядування зокрема; політичної волі та бажання здійснювати не ефемерну, а справжню реформу [6, с. 181].

Найвдалішими спробами концептуальних напрацювань з розбудови сучасної моделі територіальної організації влади, місцевого самоврядування є документи кінця 1990-х – початку 2000-х років, зокрема, до них можна віднести Концепцію адміністративної реформи (1998 р.), декілька варіантів Концепції реформи публічної адміністрації, основні засади якої опубліковані ще в 2002 р. [4].

У цих розробках уперше знаходять відображення ідеологія децентралізації державного управління, повноважень центральних органів виконавчої влади, їхньої деконцентрації, принцип субсидіарності. Вони дали змогу розробити низку законопроектів: “Про Кабінет Міністрів України”, “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади”, “Про адміністративно-територіальний устрій України”. Проте дотепер (за винятком закону про Кабінет Міністрів України в редакції 2007, 2008 рр. років) згадані розробки чекають утілення в закони [6, с. 182].

Такі вітчизняні науковці, як М. Пухтинський [2], В. Антоненко [1], М. Баймуратов, О. Батанов, І. Козюра [3] проаналізували найактуальніші проблеми розвитку місцевого самоврядування, які потребують розв’язання.

Економічними проблемами реформування є такі:

- брак фінансових ресурсів для розвитку територіальних громад;
- украй низька власна податкова база місцевих бюджетів;
- невизначення статусу об’єктів комунальної власності та спільної власності територіальних громад;
- недосконалість міжбюджетних відносин тощо.

Як результат державної фінансової, податкової та бюджетної політики – місцеве самоврядування і дотепер може лише тільки мріяти про бюджет розвитку, а в умовах сучасної фінансово-економічної кризи ледве зводить кінці з кінцями.

Практики, експерти-науковці визнають, що Україні конче потрібні бюджетна, фіскальна реформи, фінансова децентралізація, вдосконалення міжбюджетних відносин щодо фінансового наповнення місцевих бюджетів для надання населенню якісних адміністративних і громадських послуг, встановлення

законодавчого статусу права комунальної власності, чітких пріоритетів у здійсненні житлово-комунальної реформи, реформи у сферах освіти, охорони здоров'я пенсійного забезпечення тощо [Там же].

Голова Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України М. Пухтинський заслужено зауважує, що реформування всієї системи публічної влади закладає підґрунтя для виваженої, послідовної фінансової децентралізації.

Отже, логічно постає питання: в який спосіб її проводити, як економічно обґрунтовано наповнити фінансовими ресурсами місцеву владу? Ці проблеми давно назріли і набувають неабиякого значення в умовах сучасної фінансово-економічної кризи.

Обговорення цих проблем засвідчило існування різних підходів щодо бюджетної децентралізації. Перший якраз випливає з необхідності трансформації публічної влади в центрі, системи адміністративно-територіального устрою держави, місцевого самоврядування з визначенням його територіальних основ, запровадженням принципів повсюдності та субсидіарності. Формування первинного елемента системи місцевого самоврядування – економічно спроможної громади – дає можливість нормативно обґрунтовано забезпечити її фінансовими ресурсами. Такий підхід застосовували на практиці у східноєвропейських країнах, зокрема в Польщі [6, с. 184].

Реформа системи місцевого самоврядування не можлива без розуміння того, що громади – це не тільки певна група населення, громадян, а й спільнота жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Для успішного функціонування громад потрібна певна матеріальна і фінансова база. Отже, постає питання про законодавче визначення такої основи, а це мають бути:

- доходи місцевих бюджетів;
- земельні та природні ресурси, що знаходяться в комунальній власності;
- рухоме і нерухоме майно тощо.

Розбудова нової моделі місцевого самоврядування повинна базуватися на засадах системності.

По-перше, необхідно визначитися зі статусом адміністративно-територіальних одиниць, які складають систему адміністративно-територіального устрою.

По-друге, необхідно нарешті визначитися зі структурою системи влади в нашій державі. Як варіант – ліквідація районних державних адміністрацій. Основною ланкою виконавчої гілки влади стають місцеві державні адміністрації на рівні областей, міст Києва та Севастополя. Можливо, створення представництв обласних державних адміністрацій у районах, для виконання контрольно-наглядових функцій.

Переглянути функції місцевих державних адміністрацій, їх підконтрольність і підзвітність. Вилучити з Конституції можливість делегування повноважень рад місцевим державним адміністраціям і, відповідно, їхню підзвітність і підконтрольність радам. Також необхідно розмежувати та законодавчо закріпити повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Конституція має передбачити можливість делегування відповідно до закону органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. У той же час органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень мають бути підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Загальною є норма Конституції щодо обов'язковості виконання в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць актів органів місцевого самоврядування. Дію цих актів з мотивів їхньої невідповідності Конституції України або законам має зупиняти голова місцевої державної адміністрації з одночасним зверненням до адміністративного суду.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, в Конституції України варто передбачити для органів місцевого самоврядування право, при здійсненні своїх повноважень, співпрацювати та в межах закону створювати асоціації, інші добровільні об'єднання для виконання завдань і з метою захисту та заохочення їхніх спільних інтересів [6, с. 191].

Аналізуючи зміни в системі влади за 19 років незалежності, можна констатувати, що процес реформування системи місцевого самоврядування в нашій країні характеризується такими факторами:

- законодавчою, конституційною, нормативно-правовою невизначеністю цього процесу;
- непослідовністю дій владних структур як Верховної Ради, Президента, так і Кабінету Міністрів щодо його здійснення;
- відсутністю системних механізмів його впровадження та забезпечення, передусім фінансових, фінансових, громадсько-інституціональних, кадрових, інформаційних;
- відсутністю комплексного бачення, “політичної волі і бажання” здійснення реформи;
- політичним популізмом у період виборів.

Системність реформування місцевого самоврядування потребує внесення змін до Конституції України, положення та приписи якої щодо реформування мають закласти засади оптимальної системи адміністративно-територіального устрою, формування системи належне: місцевого врядування, реалізації ефективної державної регіональної політики децентралізації, здійснення адміністративної та територіальної реформ [6, с. 197].

Реформування місцевого самоврядування передбачає чітке визначення завдань, послідовності дій трансформації. При цьому мають бути відображені першочергові середньострокові та перспективні завдання трансформації.

Першочерговими завданнями є такі: збалансування системи територіальної організації влади з метою розроблення механізму партнерських відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування; забезпечення прозорості та відкритості діяльності місцевих органів влади; реального впровадження існуючих і розвиток нових форм участі громадян в управлінні місцевими справами; забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування; вдосконалення статусу, функціонального призначення, повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб; посилення їхньої відповідальності за виконання покладених функцій і повноважень.

Середньостроковими завданнями є такі: початкові етапи адміністративної, адміністративно-територіальної реформ, реалізація політики фінансової децентралізації, формування економічно спроможних територіальних громад на засадах визначення територіальної основи місцевого самоврядування, його повсюдності, визначення відповідної ресурсної бази; законодавче забезпечення, яке стосується здійснення адміністративної, адміністративно-територіальної, бюджетної, фіскальної реформ з урахуванням положень оновленої Конституції України.

Перспективними завданнями є такі: завершення реалізації конституційного, законодавчого, фінансово-економічного процесу забезпечення реформування територіальної організації влади, системи публічної адміністрації на засадах децентралізації, деконцентрації повноважень, субсидіарності, фінансового федералізму; оптимізація організації та функціонування регіонального рівня виконавчої влади та місцевого самоврядування; формування дієздатного місцевого врядування як результат ефективної взаємодії місцевої влади, інституцій громадянського суспільства, бізнесових кіл [5].

Для науково обґрунтованого, системного реформування місцевого самоврядування необхідно здійснити такі заходи:

1. Розробити, узгодити з основними політичними силами та затвердити на відповідному законодавчому рівні (президентському, урядовому чи парламентському) комплексну програму (план, дорожню карту) реформування з визначенням першочергових, середньострокових і перспективних завдань, й у такий спосіб сформувати політичну волю до реформ.

2. Унести необхідні зміни до Конституції України в частині вдосконалення засад територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування, з урахуванням автономії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності, визначенням його територіальної основи.

3. Визначитись з алгоритмом комплексного законодавчого забезпечення реформування системи місцевого самоврядування, виходячи з концептуальних засад державної регіональної політики, адміністративно-територіального устрою.

4. При цьому доцільно передбачити розроблення окремої програми законодавчого забезпечення реформування системи місцевого самоврядування та вдосконалення територіальної організації влади.

5. Відповідно до програмових засад розпочати перший етап проведення адміністративної реформи, реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, починаючи з формування економічноспроможної, дієздатної громади з урахуванням розробленої Міністерством регіональної політики та будівництва методики.

6. Визначитись з принципами реформування й функціонального призначення місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на субрегіональному та регіональному рівнях. Унеможливити ризики реанімації “радянської” вертикалі.

7. Розробити та впровадити комплексний механізм забезпечення та моніторингу реформування: фінансово-економічний, політико-правовий, інституційний, кадровий, інформаційний, контрольний тощо [3, с. 34–48].

8. У процесі реформування використовувати досягнення європейських країн у сфері реформування та розвитку місцевого самоврядування, положення Європейської хартії місцевого самоврядування.

Література:

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : [кол. монографія] / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов [та ін.] ; за ред. : В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.

2. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку : збірник матеріалів та документів / заг. ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К. : Вид-во Академії муніципального управління, 2009. – 508 с.

3. Козюра І. В. Реформування місцевого самоврядування в Україні: механізми забезпечення : [монографія] / І. В. Козюра, Ю. В. Буцко, Л. І. Загайнова [та ін.] ; Ін-т проблем держ. упр. та місц. самовряд. ; НАДУ; ЛРГО “Агентство муніципального розвитку”. – Полтава : ТОВ “АСМІ”, 2009. – 72 с.

4. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : [монографія] / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.

5. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії : [монографія] / за заг. ред. д.і.н., проф. А. І. Кудряченка. – К. : НІСД, 2007. – 396 с.

6. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : [монографія] / відп. ред. І. А. Грицяк : НАДУ. – К. : К.І.С., 2009. – 240 с.

Надійшла до редколегії 23.09.2010 р