

УДК 352.56

В. М. ТУПЦІН

ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Здійснено науково-теоретичний аналіз перспектив реформування системи місцевого самоврядування України та проектів, спрямованих на здійснення цих трансформацій.

Ключові слова: місцеве самоврядування, реформування місцевого самоврядування, перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні.

The scientific and theoretical study on the reform of local government of Ukraine and projects generated by implementation of these transformations.

Key words: local government, local government reform, the outlook for local government in Ukraine.

Зміна влади після президентських і місцевих виборів 2010 р. радикально вплинула на ситуацію в місцевому самоврядуванні. Нова влада почала територіальну реформу, на яку не зважилися її попередники. Другий етап конституційної реформи, на який народ України очікував з грудня 2004 р., отримав шанс стати другим заходом оптимізації системи органів влади, ініційованим новим Президентом України.

У той же час продовження глобальної економічної кризи спричиняє падіння рівня життя громадян і збільшення, в зв'язку із цим і ролі органів влади в суспільно-економічному житті. Саме державна влада та місцеве самоврядування виявилися єдині, хто спроможний убезпечити народ України від руйнівного впливу цієї кризи. Але позбавлені необхідних ресурсів для забезпечення своєї діяльності органи влади ризикують не впоратися з викликами часу. Це змушує шукати нових форм організації діяльності органів влади, які б дозволили оптимально використовувати наявні ресурси.

Особливої актуальності це завдання набуває щодо діяльності органів місцевого самоврядування. Максимально наближені до населення саме ці органи влади найбільше впливають на організацію життя людей. І саме ці органи є найменш ресурсно забезпечені для своєї роботи, що особливо ускладнює їх діяльність. Тому саме система органів місцевого самоврядування найбільше потребує оптимізації своєї структури, віднайдення нових форм і методів роботи, запровадження нових норм і стандартів діяльності.

Сучасні українські науковці активно досліджують тему реформування місцевого самоврядування. Ціла плеяда найкращих представників державно-управлінської наукової думки активно працює в цьому напрямку. Проте ці дослідження носять надто академічний і затеоретизований характер. Так, деякі українські науковці детально розробляють окремі технології діяльності органів місцевого самоврядування [1]. Досить вузьке коло науковців у своїх дослідженнях

приділяє увагу настановам політичних партій України щодо розвитку місцевого самоврядування [2; 10]. Надзвичайно рідко об'єктом наукових досліджень стають нагальні питання розвитку системи органів місцевого самоврядування [3; 4]. Проте практично всі ці дослідження уникають оцінки реформаторської діяльності діючої влади. У зв'язку із цим виникає загроза здійснення реформи місцевого самоврядування без достатнього науково-теоретичного обґрунтування.

Унаслідок усього зазначеного постає потреба науково теоретичного аналізу перспектив реформування системи місцевого самоврядування України та проектів, спрямованих на здійснення цих трансформацій.

Сучасна система місцевого самоврядування не залишається статичним утворенням. Нові умови вимагають докорінної зміни цієї системи, її докорінного реформування. Нова влада демонструє бажання нарешті здійснити цю довгоочікувану реформу. У грудні 2010 р. Міністерство регіонального розвитку та будівництва України представило пакет з п'яти законопроектів, які повинні здійснити цю реформу, а саме: “Про місцеве самоврядування в Україні” (нова редакція); “Про місцеві державні адміністрації” (нова редакція); “Про адміністративно-територіальний устрій України”; “Про основи державної регіональної політики”; “Про державну підтримку об'єднання сільських територіальних громад”.

Ці законопроекти покликані змінити умови та спосіб функціонування органів місцевого самоврядування. Ними передбачено зміни до наявної системи територіальної організації влади України. Цей комплекс нормативно-правових актів не формує принципово нової ситуації. Але деякі норми мають відношення до регламентації функціонування представницьких органів місцевого самоврядування сільських населених пунктів.

На зміну та оптимізацію просторової основи системи органів влади спрямовано проект Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України”. У цьому законопроекті чітко визначено види адміністративно-територіальних одиниць та встановлено триланковість адміністративно-територіального устрою України. В той же час, район у місті не віднесено до якогось адміністративного рівня. Це уможливорює збереження проблем в управлінні районами в місті через нез'ясованість їх статусу та становища в системі адміністративно-територіального устрою України.

У тексті законопроекту достатньо чітко визначено критерії визначення статусу адміністративно-територіальної одиниці. Основним критерієм є чисельність населення: район – не менше 50 тис. мешканців; місто – не менше 10 тис. мешканців; район у місті – не менше 100 тис. мешканців; селище – не менше 3 тис. мешканців; село – не менше 200 мешканців [5].

Але при запровадженні чітких критеріїв має місце певна непослідовність. Так, для областей критеріїв не існує, унаслідок цього ці адміністративно-територіальні одиниці зберуть свою диспропорційність. Крім того, проект не містить вирішення проблеми окремого статусу Автономної Республіки Крим як автономного утворення в унітарній державі.

Законопроект передбачає збереження поділ міст України на три категорії залежно від кількості населення. Основним критерієм розподілу залишається чисельність населення: загальнодержавного значення – не менше 1 млн осіб;

обласного значення – не менше 50 тис. осіб; районного значення – не менше 10 тис. осіб [5].

Проте законопроект передбачає використання разом із цим достатньо чітким і самодостатнім критерієм ще комплексу показників, які формалізуються дуже слабо. Цими показниками є наявність інфраструктури, спосіб забудови, значущість міст тощо. Парадоксальність ситуації полягає в тому, що зазвичай дані блага є результатами надання місту статусу, а не його причиною.

Взагалі, більша частина тексту законопроекту присвячена опису процедури вирішення питань адміністративно-територіального устрою, що сильно уподібнює цей акт до діючого ще з часів Радянської України положення. У тексті законопроекту так і не відобразилася загальноєвропейська тенденція регіоналізації та не знайшлося місця для визнання терміну “регіон”. Хоча Україна ще в 1997 р. ратифікувала Декларацію щодо регіоналізму в Європі, вже перша стаття якої вимагає визнати регіон повноцінною адміністративно-територіальною одиницею.

У цілому проект Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України” являє собою незначно поліпшений варіант діючого Положення про вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Законопроект не містить ніяких принципово нових способів вирішення проблем. Важко очікувати, що прийняття цього закону суттєво покращить просторову основу системи органів місцевого самоврядування.

Найбільше змін щодо системи територіальної організації влади передбачається в проекті нової редакція Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Цей проект має на меті збереження основних елементів системи органів місцевого самоврядування та не містить якихось революційно нових правових норм. У той же час законопроект містить деякі принципово нові моменти, вплив яких на всю систему спрогнозувати важко.

Уже першою статтею проекту передбачено скорочення списку основних термінів, що вживаються в цьому Законі. Такими є поняття “територіальна громада”, “адміністративно-територіальна одиниця”, “місцевий референдум”, “загальні збори”, “представницький орган місцевого самоврядування”, “органи самоорганізації населення”, “посадова особа місцевого самоврядування”, “право комунальної власності”, “місцевий бюджет”, “бюджет розвитку” та “самооподаткування”. Деякі з тих термінів містяться у відповідних статтях законопроекту, окремо присвячених кожному з цих явищ (територіальна громада, місцевий референдум, загальні збори, право комунальної власності та місцевий бюджет). Частина із них була розкрита у спеціальних законах, які були прийняті після 1997 р. або зараз передбачається їх прийняття.

У другій статті до поняття місцевого самоврядування додається норма про обов’язковість державної підтримки місцевого самоврядування: “Держава, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи відповідно до Конституції та законів України вживають заходів для забезпечення спроможності місцевого самоврядування ефективно виконувати надані йому повноваження” [6]. Крім того, статтею 3 запроваджується прогресивна правова норма про вищість положень закону самоврядування при врегулюванні питань, щодо яких існують положення в інших Законах України.

Стаття 5 законопроекту передбачає збільшення кількості принципів місцевого самоврядування: до основних принципів додаються принципи відкритості, повсюдності, субсидіарності та спроможності. Згідно зі ст. 6 об'єднання в одну територіальну громаду передбачається тільки для сусідніх сільських населених пунктів.

У той же час мають місце й певні негативні моменти. Так, зі статті, присвяченій організаційним основам місцевого самоврядування (ст. 7), виключені норми про самостійність місцевих бюджетів, право органів місцевого самоврядування на перерозподіл на договірній основі повноважень та коштів, надання повноважень органам самоорганізації населення. Згідно зі ст. 8 Статут територіальної громади так і залишається факультативним явищем, а для його прийняття необхідно не менше як дві третини голосів від загального складу ради. Статтею 11 значно розширено регламентацію об'єднань органів місцевого самоврядування: передбачено заборону об'єднань за політичною ознакою чи задля обмежень, а також неприпустимість спричинення таких об'єднань до зміну адміністративно-територіального устрою України.

Стаття 12, присвячена державному контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, значно детальніше регламентує цей процес: частково визначені органи державної влади, які це здійснюють, передбачено звернення до суду у випадку зупинки рішень органів місцевого самоврядування.

Для регламентації участі громадян у місцевому самоврядуванні законопроект передбачає окремий розділ (Другий). У документі збережено всі наявні на сьогодні форми безпосередньої демократії: місцеві вибори, місцевий референдум, загальні збори громадян, громадські слухання та місцеві ініціативи. Проте процедури здійснення деяких з них більш чітко регламентовані. Так, ст. 19 передбачає чітку кількість питань, за якими проведення громадських слухань є обов'язковим.

Законопроектом передбачено значні зміни в організації функціонування місцевих рад. Перш за все, ст. 22 передбачене визначення кількісного складу місцевої ради (що зараз визначається законом про місцеві вибори) та суттєве зменшення кількості депутатів. Стаття 23 значно зменшує регламентацію діяльності депутата місцевої ради (відсутні більшість норм, продубльованих в Законі України "Про статус депутатів місцевих рад").

Проект містить норми, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування. Так, ст. 24 передбачає проведення засідань постійних комісій місцевої ради в міжсесійний період, строки здійснення підготовчих та організаційних процедур для проведення сесій місцевих рад незначно скорочені, запроваджуються обмеження щодо зміни регламенту (ці зміни "вводяться в дію з наступної сесії, яка проводиться не раніше ніж через місяць" [6]), передбачено пряму заборону втручання в роботу ради.

Законопроект передбачає набагато більшу регламентацію роботи постійних комісій місцевої ради. Так, у ст. 25 більш чітко прописано статус та повноваження голови цих комісій. Статтею 26 змінюються деякі норми щодо тимчасових контрольних комісій: третини голосів депутатів від загального складу ради достатньо не тільки для ініціювання створення такої комісії, але й для затвердження її складу, є прямий дозвіл на залучення до роботи фахівців.

Окремий розділ проекту (Четвертий) передбачає визначення статусу та регламентацію діяльності керівних посадових осіб органів місцевого самоврядування. У законопроекті більш чітко та детально прописано статус та повноваження голови територіальної громади, секретаря місцевої ради, голови обласної та районної ради, його заступників. Передбачено регламентацію статусу та повноважень заступника голови територіальної громади (чого немає в діючому законі про місцеве самоврядування).

Законопроект більш чітко та детально регламентує діяльність виконавчого комітету, а також дещо розширює його повноваження. Зокрема, ст. 41 передбачає передачу до цього органу повноважень з призначення керівників комунальних підприємств (за діючим законодавством це належить до повноважень голови територіальної громади).

Законопроект змінює та конкретизує повноваження виконавчих органів місцевих рад територіальних громад. Ніяких повноважень, делегованих органам самоврядування від держави, не передбачено. Виділені окремі сфери повноважень: транспорт і комунікації (ст. 47) і охорона здоров'я, фізкультура та спорт (ст. 50). До сфери соціального захисту запроваджено соціальне обслуговування (ст. 52). У той же час ст. 59 передбачає збереження явища делегування обласними та районними радами деяких повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям.

На жаль, законопроект не позбавлений недоліків, притаманних діючим нормативно-правовим актам. Так, повноваження з підготовки проектів програм розвитку областей і районів продовжує вважатися делегованими (які обласна чи районна рада делегують відповідній місцевій держадміністрації). А у проекті нової редакції Закону України “Про місцеві державні адміністрації” ці повноваження вважаються власним повноваженням місцевої держадміністрації.

З іншого боку, законопроект містить норми, які порушують монополію місцевих державних адміністрацій на виконавську діяльність на відповідних адміністративних рівнях. Стаття 60 передбачає можливість створення обласними та районними радами спеціальних “структур для забезпечення виконання окремих цільових проектів та програм з питань, що належать до спільних інтересів територіальних громад” [6].

Окремі статті законопроекту передбачають реєстрацію нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування в територіальних органах Мін'юста (ст. 69), їх офіційне оприлюднення (ст. 70) та перевірку місцевими державними адміністраціями їх відповідності законодавству України (ст. 72). У той же час у проекті нової редакції Закону України “Про місцеві державні адміністрації” не міститься жодного згадування про цю процедуру. Така суперечливість між різними нормативно-правовими актами може створити ускладнення в роботі органів місцевого самоврядування після прийняття цього комплексу законопроектів.

Дещо змінюються гарантії місцевого самоврядування та відповідальність посадових осіб. Більш чітко визначено умови припинення повноважень місцевої ради та голови територіальної громади, запроваджені нові умови настання цієї відповідальності. Так, згідно зі ст. 80 місцева рада повинна бути розпущена тільки за наявності рішення адміністративного суду про прийняття нею незаконного рішення, не проведення сесій впродовж півроку або несвочасного затвердження бюджету.

У цілому проект нової редакції Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” являє собою показовий приклад частково успішної спроби вирішення актуальних проблем місцевого самоврядування шляхом більш чіткого та детального вноормування цієї сфери. Цей законопроект містить деякі доволі прогресивні норми, запровадження яких дозволить позитивно змінити спосіб функціонування органів місцевого самоврядування. Проте проект містить деякі суперечливі моменти, запровадження яких може створити нові перешкоди успішній та ефективній роботі.

Особливо важливим для вдосконалення організації діяльності сільської ради є проект Закону України “Про державну підтримку об’єднання сільських територіальних громад” містить лише 11 статей, в яких достатньо чітко прописано порядок вирішення питань об’єднання сільських територіальних громад та його державної підтримки. У законопроекті визначено методологію, критерії та процедури здійснення процесу. Метою цієї процедури визначено формування дієздатних територіальних громад. На думку авторів законопроекту, саме укрупнення дозволить покращити забезпечення потреб громадян, оперативно та якісно надавати їм управлінські послуги, забезпечити сталий розвиток та ефективно використовувати ресурси.

Законопроект чітко визначає мету, принципи, організаційне забезпечення та критерії об’єднання сільських територіальних громад. Згідно зі ст. 4 об’єднуватися можуть тільки громади компактно розташованих сіл, відстань між якими до адміністративного центру не повинна перевищувати 20 км. При цьому адміністративним центром повинно бути село з найбільшою кількістю населення, якому законопроект визначає мати розвинену інфраструктуру та найближче розташування до географічного центру утворюваного об’єднання. При цьому повинні враховуватися традиції та цілий комплекс факторів: історичні, природні тощо. Крім того проект передбачає можливість об’єднання сіл з різних районів і навіть областей і зміну зв’язку із цим кордонів цих адміністративно-територіальних одиниць.

Окремі статті законопроекту достатньо чітко прописують процедуру здійснення об’єднання сільських територіальних громад. Статті 5 та 6 визначають ініціаторів об’єднання та процедуру цієї ініціативи. Законопроект передбачає залучення до цієї процедури місцевих державних адміністрацій, обласної ради та спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики для формування експертної оцінки. А остаточне рішення про об’єднання приймається місцевим референдумом, при цьому необхідно, щоб за це проголосувала більшість кожної з територіальних громад, що об’єднуються. Значним позитивним моментом законопроекту є чітка вказівка на непотрібність додаткового затвердження акту об’єднання будь-якими органами влади.

Статті 7-9 законопроекту визначають особливості проведення перших виборів в об’єднаній територіальній громаді, правонаступництво та управління об’єктами комунальної власності. Окрема стаття передбачає фінансову підтримку об’єднанням територіальним громадам у вигляді надання додаткових субвенцій, обсяг яких залежить від чисельності населення та кількості громад, які об’єдналися. При цьому витратяться ці додаткові кошти повинні виключно на розвиток інфраструктури новоутвореної громади.

У цілому проект закону України “Про державну підтримку об’єднання сільських територіальних громад” є цілісним документом, який достатньо чітко регламентує всі процедури здійснення такого процесу. У той же час, сама ідеологія цього акту містить певні недоліки та суперечливості, що загрожують ускладненнями при здійсненні такого об’єднання. Так, ні в самому законопроекті, ні в пояснювальній записці до нього не зазначено, як саме укрупнення сприятиме більш ефективному використанню ресурсів та оперативності надання управлінських послуг. Хоча чітко зрозуміло, що від укрупнення збільшиться віддаленість громадян (споживачів) від органів влади (надавачів послуг).

Також дуже сумнівними вбачаються критерії об’єднання. Далеко не завжди в просторовому центрі об’єднання буде знаходитися село з найбільшим населенням. Не обов’язково, що саме в такому селі буде найбільш розвинена інфраструктура. А обов’язковість урахування історичних традицій та інших умов ще більше ускладнює застосування цієї процедури. Додаткові складнощі можуть виникнути, якщо об’єднання здійснюватимуть громади різних районів чи областей. У такому випадку виникає загроза конфлікту інтересів між місцевими держадміністраціями і обласними радами, які теж залучені до процесу.

Таким чином, проект закону України “Про державну підтримку об’єднання сільських територіальних громад” демонструє бажання вищої влади України вирішити проблеми місцевого самоврядування на рівні сільських населених пунктів. Але запропонований спосіб вирішення проблем є досить однобічний та сумнівний і не гарантує успіху. Сам законопроект містить певні недоліки та суперечності, які дадуться взнаки при здійсненні. У зв’язку із цим доводиться визнати, що проект потребує подальшого доопрацювання.

Таким чином, блок законопроектів, що розроблені новою владою вже за перший рік її діяльності, засвідчує серйозне бажання реформувати систему місцевого самоврядування України. І ці проекти містять значну кількість позитивних моментів, спроможних якісно покращити ситуацію. У той же час, запланована реформа не передбачає докорінної зміни системи органів влади. До того ж, деякі норми законопроектів містять певні недоліки та суперечливості. У цілому, реформаторські настрої в керівництві держави дозволяють сподіватися на краще, але конкретні законопроекти ще потребують доопрацювання.

Література:

1. Вакуленко В. М. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях / В. М. Вакуленко, В. В. Мамонова, Ю. П. Шаров. – Ужгород : Патент, 2004. – 198 с.
2. Ворона П. В. Питання розвитку місцевого самоврядування у програмах політичних партій України. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 60 с.
3. Конотопцев О. С. Доцільність існування представницьких органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом / О. С. Конотопцев // Державне будівництво [Електронне фахове видання]. – 2009. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/index.html>
4. Конотопцев О. С. Імперативний мандат в місцевих радах: політико-правовий аналіз та практичні аспекти застосування / О. С. Конотопцев // Державне

будівництво. – 2009. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/index.html>

5. Проект Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України”. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/category/28904>

6. Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/category/28904>

7. Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/category/28904>

8. Проект Закону України “Про державну підтримку об’єднання сільських територіальних громад”. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/category/28904>

9. Проект Закону України “Про основи державної регіональної політики”. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/category/28904>

10. *Тимохін М. Г.* Аналіз передвиборчих програм політичних партій і блоків напередодні позачергових виборів 2007 р. / М. Г. Тимохін // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – Вип. 4 (23). – С. 89–94.

Надійшла до редколегії 11.04.2011 р.