



МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Олійко В.М.,

голова Наглядової ради Хмельницького інституту регіонального управління та права, народний депутат України, кандидат наук з державного управління, доцент

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Протягом років незалежності Україна набула всіх ознак державності, однак водночас у силу низки об'єктивних та (переважно) суб'єктивних причин не відбулося становлення ефективного місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Як наслідок, створився замкнений на власні цілі та завдання гіпертрофований (за обсягом сфер втручання) інститут державної влади, який за своєю природою спрямований на перерозподіл наявних ресурсів. В українському варіанті цей інститут спрямований переважно на обслуговування інтересів вузького кола осіб вищої державної та зрощеної з нею бізнесової еліти.

Сьогодні українське суспільство знову опинилося на перехресті можливих варіантів подальшого розвитку. Правляча верхівка, що робить ставку на потужну державну централізацію, може достатньо довго і комфортно для себе існувати в режимі подальшого перерозподілу національного багатства. Зрозуміло, що в такій ситуації більшість населення приречена на бідність (і це вже відбулося: 5-8 % населення володіють та управляють 60-ма відсотками національного багатства, а близько 50-ти відсотків населення перебувають поза межею бідності).

Але такий сценарій розвитку в кінцевому підсумку є приреченим через постійне накопичення внутрішньої напруги в суспільстві. Головним джерелом цієї напруги є невідповідність між державною монополією на ухвалення політичних рішень без урахування інтересів суб'єктів правового регулювання, з одного боку, та ринком, який передбачає рівноправність інтересів усіх власників, – з другого.

Така невідповідність має потужне історичне та соціокультурне коріння. У недалекому минулому держава володіла всім національним багатством, що відображалось в її монопольному праві на ухвалення всіх соціально значущих рішень. Протягом останніх років таку монополію держави на власність було зруйновано, однак традиція тотального державного втручання залишилися.

Водночас спроби інших рівноправних власників реалізувати свій інтерес наражаються на відсутність шляхів і механізмів їх участі в ухваленні рішень. Зрештою, всі, хто мають іншу позицію щодо сценаріїв подальшого розвитку, вимушено опиняються в опозиції.

Розв'язання названого протиріччя передбачає таку зміну системи стосунків влади і суспільства, яка дозволить виявити, врахувати та реалізувати інтереси всіх зацікавлених сил, здатних забезпечувати національний розвиток. Світова практика підказує шлях здійснення такої зміни — через доповнення державної влади ефективним місцевим самоврядуванням.

Спільна взаємодія цих двох влад у процесі державного будівництва сприяє створенню умов розвитку громадянського суспільства та соціально відповідального бізнесу. Без реального



місцевого самоврядування подальший розвиток України як демократичної держави з комфортним проживанням та безпекою її громадян неможливий.

Таким чином, політичним гаслом сьогодення є розвиток держави через становлення ефективного місцевого самоврядування¹.

В урахуванням узагальненого досвіту демократичних країн розвиненість місцевого самоврядування як інституту публічної влади вимірюється:

- наявністю визначеної та закріпленої територіальної основи місцевого самоврядування, його повсюдністю;
- розмежуванням компетенцій та повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням та між органами місцевого самоврядування різних рівнів;
- розмежуванням джерел доходів (перш за все податків) на довготривалій та постійній основі;
- розмежуванням землі, майна та власності між різними рівнями державної влади й місцевого самоврядування;
- рівнем ефективності регулювання господарської діяльності органів місцевого самоврядування;
- наявністю законодавчого регулювання оптимальних моделей місцевого самоврядування;
- ефективністю контролю за діяльністю місцевого самоврядування з боку громадян та наявністю чітких механізмів відповідальності обраних та призначуваних посадових осіб, а також органів місцевого самоврядування за результатами їх діяльності;
- спроможністю до планування та підтримки місцевого розвитку;
- наявністю та ефективністю механізмів кооперації між територіальними громадами та асоціаціями територіальних громад;
- рівнем взаємної довіри та партнерства з органами державної влади;
- рівнем взаємної довіри та партнерства з населенням територіальної громади та представниками бізнесу².

Місцеве самоврядування виступає як інститут публічної влади. Але водночас воно є також формою безпосередньої участі населення у вирішенні місцевих проблем. З цієї точки зору показником розвиненості місцевого самоврядування є:

- “прозорість” та відкритість діяльності й намірів органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- доступність органів місцевого самоврядування для безпосередніх звернень громадян та ефективність зворотного зв’язку;
- антикорупційна стійкість органів місцевого самоврядування. На жаль, реальний стан місцевого самоврядування в Україні за більшістю наведених вище показників є незадовільним; а відтак місцеве самоврядування в нашій державі і як інститут публічної влади, і як форма безпосередньої участі населення у вирішенні місцевих проблем, є суспільно неефективним.

Гострою проблемою на сучасному етапі є неефективність діяльності органів місцевого самоврядування. Проте цю проблему неможливо вирішити лише в рамках “технократичного” підходу, – просто розмежувавши повноваження між органами державної влади й місцевого самоврядування різних рівнів, чітко визначити і закріпити за кожним рівнем власні джерела бюджетних надходжень.

¹ Конституція України (основний закон): прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Голос України. – 1997. – 12 червня.



Причина полягає в тому, що сьогодні економічна слабкість територіальних громад, їхня фінансова залежність від держави, відсутність чіткого розмежування повноважень “по вертикалі” змушують місцеву владу орієнтуватися на обслуговування, головним чином, державних інтересів. Робота з населенням часто розглядається як вторинне, менш престижне завдання, і здійснюється багато в чому формально; реальні потреби населення враховуються в останню чергу. Відтак рівень довіри до місцевої влади з боку населення є значно нижчим за потенційно можливий (хоча й перевищує рівень довіри до органів державної влади). А в умовах невисокої довіри з боку населення зростання господарської і фінансової самостійності здатне перетворити місцеві органи влади в структури, що обслуговують самих себе (багато в чому це вже відбувається).

Тому проблема ефективності місцевої влади має не лише “технічний” характер. Самого лише впорядкування (розширення) повноважень, збільшення фінансових коштів та зростання господарської самостійності органів місцевого самоврядування недостатньо для появи ефективної влади на місцях. Це може забезпечити лише поєднання достатніх прав органів місцевої влади, спроможності цих органів використати обсяг наданих прав в інтересах виборців та відповідальності за свої дії перед територіальною громадою³.

Для досягнення цього необхідні:

1) зміна взаємовідносин у системі влада-населення та залучення й особиста участь населення у вирішенні місцевих проблем;

2) постійний публічний діалог місцевої влади з населенням;

3) обізнаність громадян щодо їхніх прав та обов’язків у своєму місті (селищі), у т.ч. через підвищення ролі місцевих ЗМІ і недержавних організацій в інформуванні громадян і формуванні в них визначеної позиції щодо актуальних проблем місцевого життя; формування в населення запиту на ефективну місцеву владу, який покликаний народити й відповідну пропозицію;

4) партнерство державної влади й органів місцевого самоврядування. В основу практичної роботи для реалізації мети і завдань формування ефективного місцевого самоврядування в Україні потрібно покласти принцип максимального використання наявних правових, економічних та соціальних можливостей.

В цілому модель організації місцевого самоврядування та державної влади в Україні включає:

1. рівні організації місцевого самоврядування і державної влади в Україні із закріпленими за ними обов’язками щодо забезпечення прав і потреб громадян;

2. типову структуру представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування сільської громади, селища, міста, району в місті, району;

3. матрицю закріплення доходних джерел по рівнях публічної влади.

Головною метою реформи місцевого самоврядування є формування життєздатних територіальних громад, що базуються на поєднанні таких принципів:

1) широке залучення населення (в особі некомерційних організацій, бізнес-співтовариств, окремих кваліфікованих громадян) у процес безпосереднього вирішення місцевих питань;

2) максимально можливе наближення органів місцевого самоврядування до споживачів бюджетних послуг, що надаються цими органами населенню;

3) формування механізму партнерства державної влади і місцевого самоврядування (в особі асоціацій органів місцевих та регіональних влад), заснованого на попередніх консультаціях щодо ключових питань державної політики України в сфері місцевого самоврядування, соціального і регіонального розвитку;

³ Див.: Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 2002. – С. 636.



4) чіткий поділ повноважень і компетенцій між територіальною громадою, органами місцевого самоврядування району та області, органами державної влади;

5) підконтрольність населенню якості виконання органами місцевого самоврядування своїх обов'язків щодо забезпечення прав і законних потреб громадян;

6) підконтрольність органам державної влади України законності та якості виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм державних повноважень.

Першочерговими завданнями, що мають істотне значення для формування майбутнього характеру місцевого самоврядування в Україні, є:

1) визначення національної моделі місцевого самоврядування, зокрема:

- визначення механізму формування ефективних територіальних громад на базі об'єднання сільських і міських поселень (шляхи стимулювання об'єднання, форми врахування думки та потреб населення);

- вирішення питання про межі територіальних громад в рамках запровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування;

- оптимізація схем організації місцевого самоврядування (для окремих типів територіальних громад, зокрема для великих міських агломерацій);

- закріплення в національному законодавстві за кожним з рівнів місцевого самоврядування вичерпного переліку власних повноважень і делегованих державних повноважень;

2) завершення процесу формування економічної бази місцевого самоврядування, у т.ч.:

- закріплення до 2005 року за кожним рівнем самоврядування власних джерел доходів (насамперед — податкових джерел);

3) вибудовування системи партнерських відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування (в особі асоціацій органів місцевих та регіональних влад) й іншими загальнонаціональними об'єднаннями, що представляють місцеві інтереси;

4) залучення населення (в особі НДО, місцевих бізнес-асоціацій і окремих кваліфікованих громадян) до особистої участі у вирішенні місцевих питань.

Держава не в змозі вирішити перераховані раніше завдання самотужки. Історичний досвід України та інших пострадянських країн демонструє: як тільки починається реформа “згори” – соціальна ініціатива стрімко загасає, поглинена корупцією і бюрократією, а населення дедалі більше відчужується від влади.

Супільні цілі можуть бути вироблені і реалізовані лише спільно, усім співтовариством. Отже, ключовою умовою успіху реформування є законодавче наділення особливим статусом асоційованих представників місцевого самоврядування і населення в особі:

- Конгресу місцевих та регіональних влад,

- Асоціації міст України,

- Асоціації сіл і селищ України,

- керівних органів політичних партій і всеукраїнських громадських організацій.

Держава несе пряму відповідальність за те, щоб соціальна енергія і соціальна ініціатива були спрямовані в творче, конструктивне річище. Для цього необхідно здійснити “пакет” організаційних заходів. Вони не вимагають значних фінансових витрат, а лише поваги до інтересів населення, політичної волі і бажання процвітання своїй Батьківщині.

В основу визначення власних компетенцій органів місцевого самоврядування різних рівнів має бути покладено такі ключові принципи:

- територіальна громада вирішує тільки ті питання, що не можуть бути вирішені самими громадянами, або групами громадян, що проживають у територіальній громаді;

- район вирішує тільки ті питання, що не можуть бути вирішені окремими територіальними громадами;

- область вирішує тільки ті питання, які не можуть вирішити територіальна громада і район.



Розмежування переліку повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня пропонується здійснювати за схемою, викладеною в Додатку 1. Конкретна реалізація цієї схеми вимагає окремих експертних оцінок і політичного рішення.

Досвід європейських країн показує, що особлива роль у регулюванні суспільної ініціативи лежить на органах самоорганізації населення. Вони дозволяють мобілізувати ресурси, закладені в знаннях і досвіді конкретних людей, що проживають у конкретних квартирах чи приватних будинках. Механізм використання цього місцевого потенціалу потрібно закріпити у національному законодавстві України, що регулює загальні основи місцевого самоврядування. Тут варто спеціально передбачити:

а) наділення органів самоорганізації населення (ОСН) особливим статусом при підготовці рішень міської влади про виділення земельних ділянок (і суспільному контролю за дотриманням правил землекористування), будівництві (і суспільному контролю за дотриманням умов будівництва) об'єктів виробничого і житлового призначення, програм розвитку мікрорайонів;

б) можливість участі ОСН в освоєнні частини бюджетних коштів, що направляються для капітального і поточного ремонту будинків (організація конкурсів підрядних організацій, контроль за цільовою витратою коштів на ремонт і благоустрій придомових територій, тощо)⁴.

Відкритість і доступність місцевої влади – другий напрямок, що вимагає законодавчого оформлення. Йдеться про конкретні форми громадської участі в управлінні територіальною громадою: громадські консультативні ради при місцевих органах влади, спеціалізовані громадські ради (комітети) з питань соціально-економічного планування і з питань фінансів (на рівні міст та районів). Сьогодні їхня наявність і діяльність цілком залежать від прогресивності місцевих керівників. Тому доцільно закріпити в національному законі норми, згідно з якими місцева влада зобов'язана:

1) залучати населення до обговорення визначеного кола питань (бюджет, програма соціально-економічного розвитку, генеральний план міської забудови, впорядкування міської топоніміки тощо);

2) створювати громадські консультативні органи і чітко визначати їхній статус у формуванні політики органів місцевого самоврядування;

3) періодично готувати збірники рішень (постанов) місцевої влади і безкоштовно розсилати їх у публічні бібліотеки;

4) встановлювати інформаційні стенди в місцях традиційного скупчення населення (торговельні центри, транспортні вузли, громадські установи тощо).

У доповнення до власних повноважень органи місцевого самоврядування територіальної громади можуть бути наділені окремими делегованими державними повноваженнями. Перелік цих повноважень, а також процедура наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями встановлюються спеціальним законом України. Ключовим положенням цього закону є договірний характер делегування повноважень, вимога строгої відповідності між обсягом делегованих державних повноважень і обсягом ресурсів (фінансових, матеріальних, кадрових і інших), переданих державою органам місцевого самоврядування для їхньої реалізації.

На наступних етапах реформи потрібно законодавчо встановити (спираючись на практичний досвід попередніх років) набір типових форм організації роботи місцевих органів влади. При цьому варто виходити з двох позицій:

⁴ Порівняльна таблиця до проекту Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (перша частина), реєстраційний № 0941-ВР // комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування – Поточний архів.



1) запропоновані організаційні моделі повинні забезпечувати ефективність діяльності місцевої влади,

2) запропоновані організаційні моделі повинні – залишати місцевим співтовариствам певну свободу для адаптації до особливостей проживання і культурних традицій.

Під час визначення типових моделей організації органів місцевого самоврядування варто особливо звернути увагу на вирішення наступних питань:

1) доцільність перегляду мінімальної й максимальної чисельності депутатів представницького органу в залежності від чисельності населення територіальної громади (визначення шкали);

2) доцільність диференціації виборних систем: окремо — для виборів органів місцевого самоврядування областей і районів, окремо – для формування органів місцевого самоврядування великих і середніх міст; окремо – для виборів рад районів у містах; окремо – для виборів рад невеликих поселень (сіл, селищ, міст із чисельністю населення менш як 10000);

3) доцільність наділення обраного голови невеликої територіальної громади виконавчорозпорядничими функціями (без створення виконавчого комітету ради).

На цьому етапі реформи Конституцію та законодавство України має бути приведено в повну відповідність із вимогами міжнародного законодавства (в т.ч. Європейської Хартії про міське самоврядування) у сфері місцевого самоврядування⁵.

Ключовою вимогою Європейської Хартії місцевого самоврядування є наділення місцевих органів влади власними джерелами доходів й інших ресурсів, обсяг яких відповідає розмірам виконуваних обов'язків. Без цього не може бути “самостійного і під свою відповідальність” вирішення місцевих питань. Формування господарської самостійності місцевих органів влади повинно здійснюватися за трьома напрямками:

1) завершення розподілу податкових джерел, закріплених за органами влади різних рівнів на постійній і довгостроковій основі (у Податковому Кодексі);

2) завершення процесу формування комунальної власності та розпад земель на комунальні й державні;

3) завершення процесу формування багатофункціонального комунального господарства (нормативне регулювання форм господарської діяльності місцевої влади).

Першочерговим завданням є розподіл податкових джерел між рівнями влади і створення ефективної системи міжбюджетних відносин. Особливу увагу слід звернути на процедуру визначення видаткових зобов'язань органів публічної влади (державних і місцевого самоврядування), оскільки обсяг видаткових зобов'язань лежить в основі визначення обсягу податкових надходжень, закріплених за кожним рівнем публічної влади⁶.

Сьогодні ресурси розвитку знаходяться в руках різноманітних власників: органів місцевого самоврядування, приватних підприємців і населення. Тому принциповим є питання про створення нового механізму залучення коштів всіх учасників для цілей розвитку. Світова практика знає чотири підходи у вирішенні цієї проблеми:

1. прийняття спеціального закону, що регулює стратегічне планування розвитку країни як єдиний процес, починаючи від рівня територіальної громади і завершуючи рівнем національного уряду (що передбачає обов'язкову участь населення й асоційованих представників місцевого самоврядування та бізнес-співтовариств на всіх стадіях розробки і реалізації стратегічного плану розвитку);

⁵ Європейська хартія місцевого самоврядування: Страсбург, 15 жовтня 1985 року // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 10: Міське самоврядування в Україні. – 448 с.

⁶ Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30.08.2001 № 749/2001. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 10: Міське самоврядування в Україні. – 448 с.



**Алгоритм розподілу повноважень (власної компетенції)
 між різними видами місцевих співтовариств (типова модель)**

ПИТАННЯ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ	Територіальна громада	район	область
1	2	3	4
Господарські (комунальні) служби:			
постачання населенню пального			
будівництва й обслуговування інженерних комунікацій: газопостачання, водопостачання, тепlopостачання, тепlopостачання водовідведення			
Міжмуніципальних Внутрімуніципальних			
опіка і піклування:			
надання сприяння у встановленні відповідно до законодавства опіки і піклування жителям поселення			
соціальна підтримка:			
забезпечення незаможних громадян житловими приміщеннями із соціального житлового фонду			
стан житлового фонду			
стан і будівництво доріг (за винятком доріг загальнонаціонального і регіонального значення) у межах населених пунктів			
організація транспортного обслуговування населення громадським пасажирським транспортом (у межах відповідної територіальної громади)			
громадська безпека:			
– участь у попередженні і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (НС):			
місцевих НС у межах поселень			
місцевих і територіальних НС на території району			
НС у межах області			
– пожежна безпека:			
забезпечення первинних заходів пожежної безпеки			
попередження і гасіння пожеж, у тому числі в міських лісах (крім інших лісових і особливо складних при надзвичайних ситуаціях)			
– організація охорони громадського порядку на відповідній території органами			
– організація і здійснення екологічного контролю об'єктів виробничого і соціального призначення (за винятком об'єктів, екологічний контроль яких здійснюють органи державної влади) на території району			



Продовження таблиці

1	2	3	4
організація надання освіти (за винятком фінансового забезпечення навчального процесу, включаючи оплату праці педагогічних працівників, відповідно до установлених законодавством загальнодержавними стандартами якості освіти)			
організація дошкільного виховання			
організація надання базової загальної освіти			
організація надання середньої (повної) освіти			
культура і мистецтво, організація дозвілля жителів			
організація бібліотечного обслуговування			
створення умов для забезпечення жителів послугами музеїв, культурно-видовищних установ та закладів культури клубного типу;			
впорядкування топоніміки, найменування об'єктів місцевого підпорядкування, вирішення питання про встановлення пам'ятних знаків			
забезпечення умов для розвитку масової фізичної культури			
санітарне очищення території і збирання сміття:			
організація збору і вивозу побутових відходів, сміття			
загальний благоустрій території:			
благоустрій і озеленення території поселення			
використання й охорона міських лісів			
вуличне освітлення			
планування і забудова території:			
планування забудови			
територіальне зонування земель			
вилучення, у тому числі шляхом викупу, земельних ділянок у границях поселення для муніципальних потреб			
проведення оцінки вартості земельних ділянок			
здійснення земельного контролю			
організація надання медичної допомоги:			
організація надання швидкої медичної допомоги (за винятком санітарно-авіаційної)			
організація надання стаціонарної й амбулаторної первинної медико-санітарної допомоги			
організація профільної стаціонарної медико-санітарної допомоги			

2. прийняття спеціального закону, що регулює загальні принципи і порядок формування, фінансування і реалізації державних і муніципальних (міжмуніципальних) цільових програм, із залученням приватних інвестицій;

3. виділення особливих територій (від декількох десятків квадратних метрів до декількох десятків квадратних кілометрів), де створюються спеціальні економічні режими господарювання (зони інтенсивного розвитку промисловості, зони інтенсивного підприємництва, програми розвитку міст, стратегії технополісів);

4. прийняття національного закону, що заохочує благодійну та спонсорську діяльність у неприбутковій сфері (освіта, наука, культура).



Таким чином, можна зробити висновок, що в Україні потрібно змінювати модель місцевого самоврядування: від традиційної потрібно перейти до європейської моделі, узагальнивши практику застосування всього комплексу законодавчих актів, що унормовують функціонування місцевого самоврядування та визначити критерії вимог до місцевого самоврядування з точки зору, перш за все, формування ефективних територіальних громад.



Карпенко О.А.,

*доцент кафедри державного управління
і менеджменту Національної академії
державного управління при Президентові
України, кандидат економічних наук*

ЗНАЧЕННЯ ПЕРЕРОЗПОДІЛУ РЕСУРСІВ У ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Розглядаючи процеси деконцентрації та децентралізації у системі публічної влади як розукрупнення та передачу частини владних повноважень від вищого до нижчих рівнів управління, у результаті чого останні набувають права самостійно та остаточно вирішувати питання, які належать до їх компетенції, на виключну увагу заслуговує аспект щодо забезпечення цього процесу з точки зору ресурсів, які необхідні для запровадження та втілення в життя більш ефективного державного управління на всіх його рівнях.

Практика повсякчас засвідчує, що ринкові відносини не можуть мати ефективного розвитку без активної участі держави. Вона (держава) має і повинна регулювати цей процес таким чином, щоб пом'якшити соціальні протиріччя та кризові явища, які викликані об'єктивними тенденціями розвитку суспільства.

На сьогодні в Україні йде активний та всебічний пошук шляхів ефективного функціонування державної влади як у сфері її правового забезпечення, так і щодо здійснення владних повноважень та їх чіткого розмежування на різних рівнях.

Створення сучасного демократичного суспільства в Україні, яке мало б відповідну систему контролю за діяльністю державних органів влади, потребує передачі низки повноважень з вищого рівня на місцевий з метою позитивного впливу на розвиток демократії та підвищення добробуту громадян. Пошуки відповідної парадигми виконавчої влади з позицій перерозподілу повноважень в системі публічної влади ведуть, як правило, до збільшення витрат та спонукають до пошуку ексклюзивних та нестандартних рішень у цій сфері.

Саме формування та впровадження наукових засад ефективною системою виконавчої влади та державного управління в Україні як державі, що здійснює трансформаційні якісні кроки у своєму розвитку, є основою забезпечення визначених мети та цілей суспільства в цілому.

Зважаючи на думку В.М.Шаповала щодо вживання поняття публічної влади, яка, за його визначенням, у своєму складі має державну владу, що реалізується органами державної влади та муніципальну, яка реалізується органами місцевого самоврядування¹, необхідно зазначити,

¹ Шаповал В.М. Категорія "орган державної влади" в конституційній теорії і практиці // Ідеологія державотворення: теорія і сучасність: Матеріали науково-практичної конференції. 22-23 листопада 1996 р. – К., 1997. – С. 178.