

УДК 336.1:352

І. А. Верещук,  
директор, Агенція регіонального розвитку "Жовківщина — Європейський дім"

# КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Узагальнено основні засади адміністративної реформи в Україні. Визначено мету реформування системи місцевого самоврядування та встановлення системи адміністративно-територіального устрою.**

**Basic bases of administrative reform are generalized in Ukraine. To define the purpose of reformation of the system of local self-government and establishment of the system of the administrative-territorial mode.**

*Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, концептуальні засади, реформування, місцеве самоврядування.*

*Key words: administrative-territorial mode, conceptual bases, reformations, local self-government.*

## ВСТУП

Ратифікувавши у 1997 році Європейську хартію місцевого самоврядування, Україна не тільки заявила про свою прихильність до європейських цінностей і стандартів, але й взяла на себе зобов'язання дотримуватися положень хартії. Тому розробка будь-якого законодавства в Україні у сфері місцевого самоврядування повинна здійснюватися з обов'язковим врахуванням цієї хартії.

## ЗАВДАННЯ

- узагальнити основні засади адміністративної реформи в Україні;
- визначити мету реформування системи місцевого самоврядування та встановлення системи адміністративно-територіального устрою.

## РЕЗУЛЬТАТИ

До переліку основних положень хартії, які необхідно врахувати, реформуючи систему органів місцевого самоврядування та територіального устрою, доцільно віднести наступні.

По перше, необхідно виходити із самого визначення поняття місцевого самоврядування, що означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення — тобто воно має бути дієздатним.

Саме це положення є важливим при створенні територіальної основи для місцевого самоврядування. Адже спроможність — це наділення органів місцевого самоврядування достатнім пакетом засобів та ресурсів для реалізації наданих їм прав, у тому числі: визначення території юрисдикції, закріплення достатнім обсягом матеріальних та фінансових ресурсів.

По-друге, люди своє право у місцевому самоврядуванні здійснюють за допомогою обраних представницьких органів (рад), які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи.

Це положення важливе при формуванні системи представницьких органів місцевого самоврядування, особливо їх виконавчих органів. Дане положення не зобов'язує створювати виконавчі органи при радах, а лише зазначає, що вони "можуть мати" такі органи. Тобто на кожному рівні місцевого самоврядування можуть діяти різні моделі. Наприклад, у невеликих громадах можна запроваджувати модель: рада-голова без виконавчих органів.

По-третє, муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином.

Дане положення орієнтує на те, що функції місцевої влади найбільш ефективно можуть здійснювати органи місцевого самоврядування, оскільки вони є найближчими до громадян, формуються громадянами і їм підзвітні. Тому основні повноваження доцільно концентрувати на рівні громад і на рівні районів, оптимально їх розприділивши між цими двома рівнями.

По-четверте, повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Тому повноваження між органами місцевого самоврядування та між органами виконавчої влади повинні бути розмежованими.

Безумовно, необхідно за кожним рівнем, за кожним органом місцевого самоврядування закріпити свій власний і достатній набір повноважень, який має забезпечити дієздатність (спроможність) відповідних органів місцевого самоврядування. Межі (спектр) цих повноважень не повинен перетинатися з повноваженнями інших органів — вони повинні бути чітко розмежованими як по вертикалі, так і по горизонталі.

По-п'яте, органи місцевого самоврядування мають право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має відповідати їх функціям, передбаченим Конституцією або законом. Частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають право встановлювати самостійно. При цьому надання доцільності не скасовує право місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції.

Питання матеріального та фінансового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування є одним із визначальних при будь-яких реформах, що стосуються сфери їх компетенції. До пріоритетів відноситься питання створення умов для максимальної фінансової автономізації місцевого самоврядування. Для цього необхідно закріпити за місцевим самоврядуванням достатню кількість фінансових ресурсів, більша частина яких повинна отримати статус місцевих податків та зборів.

По-шосте, у своїх діях органи місцевого самоврядування повинні бути самостійними і не зазнавати втручання з боку інших органів — в першу чергу, виконавчої влади. Органи місцевого самоврядування повинні бути підпорядкованими тільки закону і своїм виборцям.

У новому законодавстві необхідно відійти від так званих делегованих повноважень, з допомогою яких виконавчі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови підзвітні й підконтрольні в частині їх виконання виконавчій владі. Контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування має здійснюватися у межах, визначених законодавством, компетентними органами і тільки на предмет відповідності їх діяльності Конституції та законам України.

По-сьоме, органи місцевого самоврядування мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.

Це положення відкриває можливість, наприклад, в межах громад створювати інститут старост поселень, — створювати інші територіальні органи управління.

Таким чином, принципи реформування місцевого самоврядування можливо сформулювати наступним чином.

Орієнтуючись на загальновизнані, в першу чергу європейські, здобутки демократичної організації влади — Європейську хартію місцевого самоврядування, головними принципами, на які повинно спиратися реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, мають бути:

— субсидіарність (розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів повинен здійснюватись таким чином, щоб максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а тому цим органам мають бути передані організаційні, матеріальні та фінансові ресурси, що забезпечують обсяг та якість послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів. У зв'язку з цим має бути забезпечено проведення децентралізації);

— децентралізації державного управління (розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за рахунок повно-

важень центральних органів виконавчої влади з метою оптимізації і підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів);

— матеріально-фінансова самостійність та спроможність (територіальна громада та відповідні органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень повинні вільно володіти, користуватися та розпоряджатися комунальною власністю та власними фінансовими ресурсами з метою задоволення власних потреб; гарантування державою фінансового забезпечення мінімального рівня послуг, надання яких населенню передбачається самоврядними повноваженнями);

— правова самостійність (повноваження, якими наділяються територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування, повинні бути повними і винятковими, тобто не можуть належати іншим органам. У межах цих повноважень територіальні громади та органи місцевого самоврядування мають діяти самостійно та ініціативно);

— організаційна самостійність ( територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування, виходячи з місцевих потреб та необхідності забезпечення ефективної діяльності, повинні мати можливість самостійно визначати власні внутрішні виконавчі структури, а будь-який адміністративний контроль за діяльністю зазначених суб'єктів має здійснюватись лише для забезпечення дотримання Конституції України і законів);

— повсюдність місцевого самоврядування (міське самоврядування має здійснюватись на всій території України, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад, якщо інше прямо не передбачено спеціальними законами);

— територіальність місцевого самоврядування (міське самоврядування має здійснюватись на територіях, які відмежовані одна від одної. На одній території не може бути кількох територіальних громад, які виступали б самостійними суб'єктами права на міське самоврядування);

— законність (місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, на засадах чіткого розподілу повноважень та відповідальності між цими органами та їх посадовими особами).

Оскільки одним із головних принципів і завдань реформування місцевого самоврядування є децентралізація управління, необхідно детальніше зупинитися на перевагах та ризиках її реалізації в Україні.

Наразі відсутні чіткі орієнтири щодо ступеня (глибини) децентралізації, відповідного сучасному та перспективному стану українського суспільства. Водночас це питання є принципово важливим з точки зору як побудови ефективною системи територіальної організації влади в Україні, так і з точки зору забезпечення національної безпеки держави.

Раніше децентралізацію влади розглядали переважно як властивість федеративних систем державного устрою. В останні кілька десятиріч елементи децентралізації почали активно запроваджуватися в унітарних державах для підвищення ефективності систем державного управління. Відповідно розрізняють політичну і адміністративну децентралізацію. Остання становить інте-

рес у контексті реформування місцевого самоврядування в Україні.

Адміністративна децентралізація — це контрольований і впорядкований процес передачі частини повноважень центру органам влади субнаціонального рівня — регіональним та (або) місцевим. У процесі адміністративної децентралізації обсяг прав нижчих органів влади розширюється в межах, визначених завданнями підвищення ефективності та гнучкості апарату управління, вдосконалення здатності державних органів і муніципальних структур вирішувати завдання соціального й економічного регулювання. Адміністративна децентралізація вимагає компетентності й послідовності дій з перерозподілу організаційних і фінансових ресурсів між існуючими рівнями управління.

Питання децентралізації влади в Україні тісно пов'язане з розвитком місцевого самоврядування. В демократичній державі місцеве самоврядування виступає головним елементом саморегуляції та самоуправління громадян. Цей інститут забезпечує наближення влади до населення: завдяки йому впроваджується гнучкий механізм управління, значно менш бюрократизований, ніж у жорстко бюрократизованій системі. Місцеве самоврядування надає можливість усунути існуючу певну відчуженість народу від влади, є одним з механізмів суттєвого розширення прав і свобод кожного громадянина.

Особливого значення набуває вибір концепції місцевого самоврядування, яка реалізовуватиметься в державі. Конституція України гарантує розвиток місцевого самоврядування як "права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України" (ч. 1, ст. 140).

Залежно від уявлень щодо відносин між органами державного управління та місцевого самоврядування світова наука думка сформулювала декілька основних теорій самоврядування, серед яких найбільш поширеними є громадська та державна теорії. Громадська (або громадівська) теорія у протилежності громадських і державних інтересів визначає основу для повної самостійності органів самоврядування, виходячи із самостійного здійснення місцевим суспільством своїх власних суспільних інтересів, а сутність самоврядування полягає у наданні місцевому суспільству права самому завідувати своїми суспільними інтересами та у збереженні за урядовими органами завідування самими лише державними справами.

Державна (або державницька) теорія визначає самоврядування службою місцевого суспільства державним інтересам, місцеве управління діє тільки в корпоративно-територіальних інтересах, одержує суверенну компетенцію і права тільки у сфері неполітичних відносин, у місцевих господарських і громадських справах, а органи місцевого управління у питаннях політичних, загальнодержавних діють як представники держави.

Питання про те, яку із цих концепцій покласти в основу розбудови місцевого самоврядування в Україні, дискутується вже понад десять років, проте дослідники згоди не дійшли, а чинні законодавчі норми містять аргументи на користь обох концепцій.

Аргументом за децентралізацію управління називають підвищення якості суспільних послуг та їхнє наближення до споживача, а також приклад розвинених децентралізованих держав. Світовий досвід регіонально-

го управління, справді, свідчить на користь децентралізованої моделі забезпечення територіального розвитку, за якої максимум повноважень у даній сфері передається органам місцевої влади, зокрема органам місцевого самоврядування.

Разом з тим, існує чимало серйозних застережень стосовно загроз, які може спричинити децентралізація управління в Україні. По-перше, шляхом запровадження елементів децентралізації управління в унітарних державах з метою підвищення його ефективності йдуть високорозвинені європейські країни, які мають давні традиції демократії, сформовану стійку систему державно-політичного устрою, дієву систему законодавчо-нормативного регулювання усіх сфер життєдіяльності суспільства. Про Україну на нинішньому етапі цього сказати не можна.

По-друге, підвищення ролі місцевого самоврядування в управлінні державою передбачає наявність його реального носія у вигляді свідомих, незалежних, заможних громадян. В Україні з її тоталітарним минулим, що впродовж багатьох десятиліть принижувало гідність людини, і дуже низьким рівнем життя говорить про наявність такого носія місцевої демократії занадто рано.

По-третє, Україна сьогодні характеризується складною внутрішньополітичною і соціально-економічною ситуацією. Їй потрібно вирішувати надзвичайно складні соціально-економічні проблеми, зміцнювати інституційно-правове забезпечення всіх сфер життєдіяльності, консолідувати українське суспільство, підвищити рівень інтегрованості національної економіки. Вирішення такого комплексу проблем, на нашу думку, потребує зміцнення вертикалі державної влади та підвищення відповідальності на всіх рівнях державного управління.

З огляду на наведені аргументи сьогодні доцільно орієнтуватися на державницьку концепцію місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування необхідно зміцнювати на нижчому адміністративно-територіальному рівні, системно розвиваючи відповідну інституційно-правову базу та створюючи сприятливі умови для його розвитку. Лише коли місцеве самоврядування навчиться ефективно управляти на рівні територіальної громади, населеного пункту, можна буде здійснювати поступові, послідовні кроки щодо децентралізації управління на субрегіональному та регіональному рівнях.

До того ж досвід унітарних децентралізованих держав свідчить про те, що переважно в низових адміністративно-територіальних утвореннях повноваження з управління належать виборним органам місцевого самоврядування, а на субрегіональному рівні можуть функціонувати як виборні органи влади, так і призначені згори посадові особи. Застосування тієї чи іншої моделі управління залежить, головним чином, від історичних традицій країни, в також від прийнятої в ній правової системи. Відповідно до норм романо-германської правової системи, яка формується в Україні, в субрегіональних рівнях відсутня виборність посадових осіб. Крім того, світовий досвід підтверджує, що децентралізовані структури територіального устрою ефективні в сприятливих умовах, в той час як для виживання за несприятливих обставин краще підходять структури нейтралістські. Це пояснює, зокрема, відносну легкість розпаду різних децентралізованих політичних утворень, колон-

іальних імперій і федеративних держав.

Ведучи мову про реформу, слід наголосити на тому, що не потрібно звужувати мету адміністративної реформи лише до процесу формування ефективної системи надання населенню комплексу послуг — адміністративних, соціально-побутових, соціально-культурних тощо. Адже система територіальної організації влади держави виконує набагато ширші функції: вона виступає базою формування всієї територіальної організації суспільства та його окремих систем, основою формування системи територіальної організації влади, забезпечує стійкість держави в умовах виникнення зовнішніх і внутрішніх загроз її територіальній цілісності тощо. Забезпечення цих функцій вимагає проведення реформування місцевого самоврядування у тісному взаємозв'язку, насамперед, із реформуванням адміністративно-територіального устрою, бюджетним (в частині формування місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин), податковим, муніципальним (комунальним), а також реформуванням всього комплексу галузей сфери послуг. Лише за таких умов можна очікувати підвищення ефективності управління в державі та значного зростання якості життя населення, забезпечення співмірного рівня послуг кожному громадянину незалежно від місця його проживання.

В організаційному плані реформу слід розпочинати лише тоді, коли буде створено її достатнє нормативно-правове, кадрове та фінансове забезпечення.

### ВИСНОВКИ

Узагальнивши, основні засади адміністративної реформи в Україні можна сформулювати наступним чином:

- поєднання принципів децентралізації та децентрації державного управління з поступовим, але вираженим зміщенням акцентів на децентралізацію;
- комплексне врегулювання відносин між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування для забезпечення їхньої єдності у вирішенні питань місцевого значення;
- укрупнення масштабу адміністративно-територіальних одиниць з метою раціоналізації витрачання бюджетних коштів, зміцнення кадрового потенціалу місцевих органів влади, мобілізації та більш повного використання фінансово-матеріальних ресурсів;
- принцип перспективності — врахування прогнозів розвитку і розміщення продуктивних сил з тим, щоб адміністративно-територіальні утворення мали достатній потенціал для подальшого соціально-економічного розвитку;
- врахування особливостей регіональних систем розселення та прогнозів їхнього розвитку;
- поетапність проведення реформи, розпочинаючи з низової ланки і закінчуючи регіональною;
- науково-методичне опрацювання всього комплексу питань адміністративно-територіальної реформи до початку її здійснення.

Здійснення реформи місцевого самоврядування разом з реформою адміністративно-територіального устрою з урахуванням визначених засад дозволить підвищити ефективність здійснення єдиної державної політики на всіх територіальних рівнях, досягти гармо-

нійного поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів, сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування.

Причому питання реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування нерозривно пов'язані. Ефективність вирішення одних питань неодмінно позначається на ефективності вирішення інших. Можна сказати, що нинішній адміністративно-територіальний устрій є уособленням не ефективного управління.

Як свідчить досвід європейських держав, реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування не може бути розведено в часі. Адміністративно-територіальна реформа найперше пов'язана з процесом децентралізації, яка є змістом реформи місцевого самоврядування для Європи.

Метою реформування системи місцевого самоврядування та фактично встановлення системи адміністративно-територіального устрою має бути визначено:

- децентралізація владних повноважень, визначення чіткої схеми розподілу повноважень між органами влади на територіальному рівні;
- удосконалення бюджетних відносин та податкової системи, вироблення більш раціональних механізмів перерозподілу фінансів;
- формування достатньої додаткової та бюджетної бази для всіх територіальних громад, а в разі неможливості — створити систему дотування місцевих бюджетів, що не обмежуватиме права територіальних громад — споживачів дотацій;
- законодавче визначення поняття та засад адміністративно-територіального устрою України (правового статусу і рівнів адміністративно-територіальних одиниць; порядку вирішення органами державної влади та органами місцевого самоврядування питань територіального устрою; встановлення критеріїв утворення адміністративно-територіальних одиниць; спрощення системи адміністративно-територіального устрою; оптимізація класифікації адміністративно-територіальних одиниць; чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць).

### Література:

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія і сучасність. — 2-ге вид., випр. і доп. — К., 2002. — 270 с.
  2. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи. — К., 2009. — 616 с.
  3. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення. — К., 2003. — 322 с.
  4. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування. — К., 2007. — 368 с.
  5. Квітка С. А. Місцеве самоврядування: Навч. посіб. — 2-ге вид., доп. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2004. — 108 с.
  6. Козюра І. В., Лебединська О. Ю. Місцеве самоврядування в Україні: становлення та еволюція): навч. посіб. — Ужгород: Патент, 2003. — 224 с.
  7. Основи місцевого самоврядування в Україні: Конспект лекцій. Ч.2. / Уклад.: О. С. Ігнатенко, А. М. Ткаченко. — К.: вид-во НАДУ, 2004. — 80 с.
- Стаття надійшла до редакції 26.07.2010 р.*