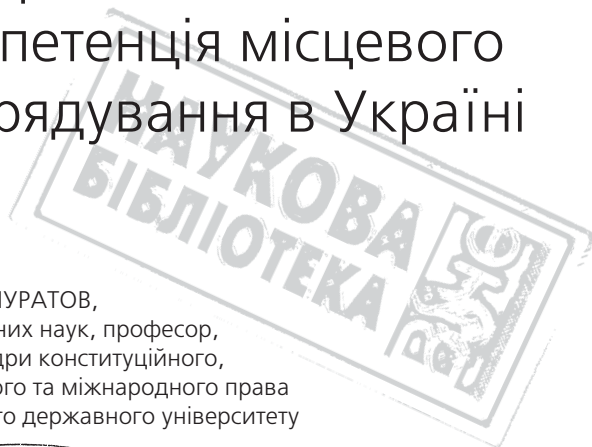




Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні

Михайло БАЙМУРАТОВ,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Маріупольського державного університету



14



Розглянуто проблеми, що заважають побудові місцевого самоврядування європейського зразка й потребують ефективного та швидкого розв'язання на законодавчому та організаційному рівнях. З-поміж них – відсутність оптимальної національної моделі місцевого самоврядування, за якою має бути вибудована система відносин центральної влади з мешканцями відповідних територій держави, а також «розрив» між положеннями законодавства та практикою їх реалізації. У виборі шляхів реформування запропоновано віддати перевагу деконцентрації повноважень виконавчої влади з наступною передачею їх до органів місцевого самоврядування із дотриманням принципу субсидіарності.

Ключові слова: децентралізація, локальна демократія, муніципальні послуги, деволюція, деконцентрація, субсидіарність.

Децентрализация и компетенция местного самоуправления в Украине

Михаил БАЙМУРАТОВ, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного, административного и международного права Мариупольского государственного университета

Рассматриваются проблемы, препятствующие построению местного самоуправления европейского образца и требующие эффективного и быстрого решения на законодательном и организационном уровнях. Среди них – отсутствие оптимальной национальной модели местного самоуправления, по которой должна строиться система отношений центральной власти с жителями соответствующих территорий страны, а также «разрыв» между положениями законодательства и практикой их реализации.

При выборе путей реформирования предпочтение отдается деконцентрации полномочий исполнительной власти с последующей передачей их органам местного самоуправления с соблюдением принципа субсидиарности.

Ключевые слова: децентрализация, локальная демократия, муниципальные услуги, деволюция, деконцентрация, субсидиарность.

Decentralization and competency of local self-government in Ukraine

Mykhailo BAIMURATOV, Head of Constitutional, Administrative and International Law Department of Mariupol State University, Doctor of Legal Sciences, Professor

Problems which disrupt the formation of local self-government of the European standard and require effective and quick settlement at the legislative and organizational levels are considered. Among them there is the absence of appropriate national model of local self-government, according to which the system of relations of central power with people of the proper territories of the state has to be built, and also “the gap” between the regulations of legislation and the practice of their realization. While choosing the ways of reformation, it is suggested to give precedence to the deconcentration of plenary powers of the executive power with their subsequent transfer to the local self-government authorities with the observance of subsidiarity principle.

Key words: decentralization, local democracy, municipal services, devolution, deconcentration, subsidiarity.



Про необхідність децентралізації влади в Україні кажуть уже давно, але насправді цей процес після Революції гідності потроху рухається в зворотному напрямі: на практиці об'єктивно зростає централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади. Попри спроби фінансової децентралізації, й зокрема законодавчого характеру, територіальні громади продовжують бідніти як фінансово, так і організаційно.

Це є свідченням того, що така централізація не тільки не розв'язує екзистенційних проблем людини в конкретному селі, селищі та місті, а й дискредитує саму ідею децентралізації публічної влади та викликає недовіру людей до її ефективності. Виконавча влада стверджує: це відбувається через те, що місцеве самоврядування не спроможне виконувати покладені на нього функції, і знову частина функцій перебирається на органи виконавчої влади. Законодавча влада, навпаки, шляхом конституційних перетворень намагається забезпечити принцип повсюдності місцевого самоврядування та принцип субсидіарності під час визначення компетенційних повноважень суб'єктів публічної влади, зокрема й органів місцевого самоврядування.

Однак законодавча та виконавча влада разом сором'язливо оминають проблему формування справжньої правосуб'єктності територіальних громад, що згідно зі ст. 140 Конституції України є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Адже наділення територіальних громад необхідними повноваженнями, виходячи, по-перше, з їхніх екзистенційних потреб, по-друге, із задоволення їхніх об'єктивних потреб, що входять до кола так званих питань місцевого значення, – рефлектує та актуалізує питання справжньої децентралізації, котра будуватиметься на формуванні блоку компетенційних повноважень самої територіальної громади та інших суб'єктів місцевого самоврядування, на необхідності розмежування повноважень не тільки між різними рівнями публічної влади, а й між різними рівнями місцевого самоврядування. Безперечно, тільки так можна говорити про децентралізацію, що спрямована на належне нормування, нормативування та легалізацію моделі місцевого самоврядування, яка відповідає засадам Європейської хартії місцевого самоврядування. Тут простежується прямий діалектичний зв'язок між децентралізацією та компетенцією як феноменом узагалі та децентралізацією та компетенцією місцевого самоврядування зокрема. У такому процесуально-об'єктивованому ланцюжку опорним терміном виступатиме саме компетенція місцевого самоврядування як рівня публічної влади, як сукупності уповноважених суб'єктів, як сукупності-системи уповноважених органів та сукупності самоврядних суб'єктів та структур, що діють на локальному рівні функціонування соціуму, створюються самим соціумом для задоволення колективних, колективно-індивідуальних, групових, індивідуальних потреб його членів.

Нині на практиці територіальні громади є лише рекламним та декоративним елементом місцевого самоврядування, бо левова частка повноважень місцевого самоврядування, по-перше, входить до кола делегованих повноважень державної виконавчої влади і фактично наче місцевій громаді й не належить, по-друге, ці повноваження належать неналежному суб'єктові, тобто такому, до формування та легалізації якого територіальні громади стосунку не мають, – до виконавчих комітетів місцевих рад, що одноосібно формуються сільськими, селищними та міськими головами. Такий стан справ дискредитує саму ідею локальної демократії та нівелює роль жителів відповідних територій у її організації та функціонуванні, зводячи її лише до номінальної. Водночас слід наголосити, що без активної ролі територіальних громад та їхніх членів, без чіткого плану розвитку таких спільно неможливо побудувати місцеве самоврядування євро-

пейського зразка. Тому питання повноважень територіальних громад і компетенції органів, що сформовані ними, набуває стратегічного значення під час здійснення не тільки муніципальної реформи, а й всього комплексу конституційно-правових перетворень.

Для вирішення цього комплексу завдань перед законодавцем постає низка проблем, розв'язання яких шляхом нормативної регламентації та регулювання сприятиме належним змінам та досягненню позитивного результату.

Першою з таких проблем та основною причиною негативного стану справ у сфері місцевого самоврядування в Україні є те, що досі законодавець не обрав національної моделі місцевого самоврядування, за якої треба вибудувувати систему відносин центральної влади з жителями відповідних територій держави. Основою зазначеної моделі має бути відповідна доктрина місцевого самоврядування, яка виступатиме орієнтиром у процесі її нормативного розроблення та практичного втілення. Сьогодні відповідно до ст. 140 Конституції України такою доктриною є громадянська теорія місцевого самоврядування, відповідно до якої саме територіальна громада виступає його первинним суб'єктом. Вважаємо, що, враховуючи високий демократичний потенціал цієї теорії, її стратегічно-телеологічні домінанти в розвитку публічної влади, необхідно зберегти такий підхід законодавця в період конституційного реформування.

Однак водночас законодавця треба застерегти від спроб спочатку законодавчого закріплення первинної ролі територіальних громад у Конституції держави, а потім від такого нормування їхніх повноважень і компетенції органів, котрі вони формують, коли фактично всі повноваження залишаться делегованими від державної виконавчої влади, як це відбувається нині. Тобто має йтися про методи та форми децентралізації публічної влади в Україні й особливо про децентралізацію її публічного самоврядного (муніципального) рівня, навколо котрого виникає «зачароване коло» повноважень виконавчої влади, які вона фактично не в змозі виконувати, бо останні природно повинні реалізовуватися на рівні та в межах територіальної громади.

Практика функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні, починаючи з його конституційної легалізації в 1996 році, засвідчила, що більшість політиків та й простих людей починають розуміти, що це «зачароване коло» можна розірвати аж ніяк не через централізацію або псевдодецентралізацію, а лише через реальну й ефективну децентралізацію влади, передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління – саме туди, де мешкають і куди спрямовують свої життєві устремління люди.

До того ж слід мати на увазі: щойно виникає запитання, на які рівні управління мають бути передані ці повноваження та ресурси, аби вони були використані максимально ефективно, одразу постає питання філософії, ідеології і змісту реформи децентралізації влади.

Нагадаємо, що в процесі розроблення змін до Конституції України щодо децентралізації Конституційна комісія при Президентові України виходила саме з цих настанов. Але, говорячи про децентралізацію, розробники в самому тексті конституційних змін такий термін не застосовують. Більше того, в тексті відсутній перелік принципів децентралізації, за винятком принципу субсидіарності (прямо названий) та принципу повсюдності місцевого самоврядування (який з'ясовується за підсумками тлумачення відповідних положень проекту).

Вважаємо такий підхід неефективним як з погляду фіксування політичної волі законодавця до революційних змін у місцевому самоврядуванні/управлінні, так і з позицій юридичної техніки. Адже системне тлумачення конституційних змін стосовно децентралізації не є га-

рантом майбутньої їх ефективності в процесі подальшої конкретизації та деталізації конституційних положень у чинному законодавстві профільного характеру.

Щоб однозначно та чітко зрозуміти можливу ідеологію реформи, варто не тільки оцінити нинішню ситуацію й спробувати розібратися, чому система публічного управління неефективна, а й обрати відповідні форми та методи реформування публічної влади шляхом децентралізації. Тобто саме в тексті конституційних змін конче потрібно закріпити сам стратегічний курс на децентралізацію публічної влади та хоча б її основні принципи й форми реалізації.

У нормативно-статутарному аспекті слід зазначити, що в Україні справді закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 року, ухвалено низку базових нормативно-правових актів, які передбачають правові та фінансові основи його діяльності. Але систематичний аналіз вказаних нормативних джерел виявляє в них одну загальну рису: наявність «розриву» між нормативним закріпленням та практикою реалізації. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні є, але вони загалом суперечать нормативним засадам місцевого самоврядування (хоча мали б їм відповідати), бо в Конституції держави закладена громадська модель місцевого самоврядування, а в законодавстві переважають риси державницької моделі. Усе це суперечить принципам Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року, через що вона не має шансів закріпитися в нормативному масиві країни, бо фактично є антагоністичною реаліям, створеним нормативним регулюванням локальної демократії.

Слід також наголосити, що з часу ухвалення Конституції України 1996 року та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів (1997–2004) перманентний розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення. Оскільки переважна більшість територіальних громад через їхню надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу виявилися не тільки неспроможними виконувати повноваження місцевого самоврядування, а й фактично перетворилися на його фантомну модель, яка існує, але не функціонує.

Такий висновок підтверджується тим, що майже 70% територіальних громад мають населення менш як дві тисячі осіб, що об'єктивно й істотно ускладнює надання їм необхідного переліку послуг. У разі незначної кількості населення в громаді виникають системні проблеми, пов'язані із забезпеченням комплексом так званих муніципальних послуг. Тобто постає проблема оптимізації територіальних громад, виходячи з їхньої практичної можливості забезпечити своїх членів відповідними послугами. І тут компетенція місцевого самоврядування на пряму пов'язана не тільки з кількістю жителів, а й з «наповненістю» відповідної території такими послугами, як функціонування дошкільних та шкільних закладів, наявність структур медичного обслуговування, торговельної й транспортної інфраструктури тощо.

Отже, система місцевого самоврядування в Україні є неефективною, економічно й логістично необґрунтованою, фінансово обтяжливою та не відповідає потребам суспільства. Тому функціонування місцевого самоврядування не спрямоване на реалізацію його головного призначення – створення та підтримання сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

В умовах реформування локальної демократії перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потре-

бують ефективного та швидкого реагування й на організаційному, й на нормативному рівнях, а саме:

- розв'язання проблеми економічної неспроможності більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень (економічний чинник);

- розв'язання проблеми обмеженості ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру (ресурсний чинник);

- ефективне подолання кризи комунальної інфраструктури, загрозованої зношеності теплових, водоканалізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду, що детермінує виникнення техногенних катастроф (інфраструктурний чинник);

- необхідність здійснення «компетенційної революції», що зумовлена відсутністю чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, внаслідок чого маємо дублювання повноважень, конкуренцію компетенцій та багато підстав для виникнення компетенційних суперечок між названими суб'єктами різного рівня (компетенційний чинник);

- подолання суспільної недовіри та відчуженості органів місцевого самоврядування від населення та їхньої корпоратизації, закритості й непрозорості діяльності, неефективного використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупції, патерналізму у стосунках із населенням (комунікаційно-суб'єктивний чинник);

- подолання кризи в кадровій політиці місцевого самоврядування, системі підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад (кадровий чинник);

- подолання нерозвиненості незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; створення належних умов для використання ресурсного потенціалу цього сектору в місцевому розвитку (чинник нерозвиненості інфраструктури територіальної громади);

- ефективний розвиток форм прямої демократії, сприяння набуттю мешканцями навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення (чинник дефіциту партисипативної демократії);

- подолання соціальної дезінтегрованості територіальних громад та неспроможності жителів до солідарних дій із захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади й досягнення спільних цілей розвитку спільнот (мотиваційний чинник);

- подолання складної демографічної ситуації в більшості територіальних громад, яка характеризується погіршенням кількісних та якісних параметрів людських ресурсів (демографічний чинник).

Ці чинники (як окремо, так і в сукупності) набувають рис системності та характеру соціальних викликів. Ситуацію об'єктивно ускладнюють проблеми правового та інституційного характеру, які так і не були розв'язані публічною владою в попередні роки. До цих проблем слід віднести:

- конституційно-правову невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорції радянської системи адміністративно-територіального устрою;

- наявність декларованої правосуб'єктності територіальних громад, що згідно з Конституцією держави є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а згідно із законодавством – лише нормативним фантомом;

- надмірну централізацію повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів, що нівелює мотивацію



територіальних громад і органів місцевого самоврядування до їх отримання;

- неефективну державну регіональну політику, яка не тільки не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи, а й призвела до втрати частини території держави (АПК) та збройного конфлікту (Донецька та Луганська області);

- дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що призводить до виникнення конкуруючої компетенції та компетенційних конфліктів між ними;

- системний конфлікт між правовим статусом людини і громадянина на конституційному рівні та його практичною реалізацією на рівні місцевого самоврядування, де конституційні права і свободи трансформуються у так звані муніципальні права людини.

Перелічені проблеми напряму демонструють генетичний зв'язок між феноменами децентралізації публічної влади та компетенції місцевого самоврядування, й з огляду на них відбуватиметься конституційна модернізація, основні напрями якої розробляє нині Конституційна комісія при Президентові України. Однак на шляху реалізації цих напрямів, їх нормування та законодавчого й конституційного закріплення відчувається психологічний опір як представників територіальних громад, так і чиновладців. Це насамперед детермінується відсутністю: вибору державою оптимальної національної моделі місцевого самоврядування; належної інформаційної складової в суспільстві навколо вказаних проблем; соціальної згоди між політичними елітами і різними верствами населення в державі щодо зазначених питань. Хоча в Україні доволі сміливо почали говорити про проблеми місцевого самоврядування, та коли справа доходить до їх практичного розв'язання (децентралізація повноважень публічної влади, перерозподіл повноважень та ресурсів, надання більшої автономності органам місцевого самоврядування тощо), питання створення просторово й нормативно якісно нової системи органів публічного управління стає каменем спотикання.

Чомусь в Україні представники як центральної публічної влади, так і територіальних громад побоюються понять «реформа адміністративно-територіального устрою», «укрупнення громад», «ліквідація районів» тощо. Але ж міжнародний досвід реформ публічної влади свідчить, що перерозподілити повноваження та ресурси між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на користь останніх неможливо без їхнього посилення (укрупнення) чисельно та територіально.

Децентралізація є, по суті, політичною ідеєю, яка означає, що субнаціональні органи влади отримують певну політичну автономію разом із новими функціями й ресурсами, що зумовлює настання відповідної економічної автономії.

Децентралізація влади може називатися також муніципалізацією. У більшості країн вона набуває форми загального поділу сфер компетенції, що дає місцевій владі право вирішувати місцеві питання, які потрапляють до їхньої сфери відповідальності та виконання яких супроводжується відповідним фінансово-ресурсним супроводженням і забезпеченням. Муніципалізація може мати певні рамки, котрі встановлюють самі місцеві ради. Більше того, втручання держави в муніципальні справи зазвичай законодавчо обмежується.

Під час застосування феномену децентралізації насамперед об'єктивно постає питання, в який спосіб проводити децентралізацію повноважень: або методом їх *деконцентрації*, коли повноваження виконавчої гілки влади передаються на рівень територіальних громад і фактично входять до кола їхніх власних повноважень, або методом *деволюції*, коли зазначені повноваження

делегуються центральною виконавчою владою на рівень місцевого самоврядування на відповідний термін.

Класична деконцентрація – це переважно адміністративний концепт, який означає передачу адміністративних функцій на нижчі рівні. У своїй найбільш чіткій формі це відбувається як створення спеціальних органів центральної виконавчої влади на місцевому рівні. Створення, наприклад, підрозділів міністерств на місцях, які певною мірою є незалежними, але підпорядковані міністерству в субординаційному аспекті, являє собою типову деконцентрацію. Ще одним важливим типом деконцентрації є так звана обмежена муніципалізація, коли місцевій владі передаються деякі державні завдання. Виконання таких завдань відрізняється від того, що зазвичай робить місцева влада. По-перше, місцеві ради часто некомпетентні у вирішенні таких питань. По-друге, нагляд і контроль за їх виконанням з боку держави доходить до прямого втручання. У результаті органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи (міські голови) діють практично як агенти центральної влади на місцях і фактично включаються в державну адміністрацію. Такий стан справ склався і в Україні в питанні виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, в процесі якого вони є підконтрольними й підзвітними органам державної виконавчої влади й більше виступають як агенти центральної влади на місцях, аніж органи територіальних громад.

Фактично нині Україна вже має деволюцію повноважень: делеговані повноваження надаються органам місцевого самоврядування виконавчою владою. Проте «найдохідніші» з них, а саме питання землі, рестрації комунальної власності, встановлення тарифів на комунально-побутові послуги, виконавча влада забирає з рівня місцевого самоврядування до центру, що завдає нищівного удару по місцевих бюджетах.

Отже, найефективнішою для України є деконцентрація повноважень виконавчої влади з наступною передачею їх до органів місцевого самоврядування. Важливим у цьому процесі є застосування принципу субсидіарності, котрий, виконуючи роль ефективного інструментального методу децентралізації, забезпечить як повсюдність місцевого самоврядування, так і його реальність і ефективність. Тобто саме субсидіарність напряму формує компетенцію місцевого самоврядування, повноваження його суб'єктів та органів різних рівнів. Згідно з цим принципом соціальні проблеми мають розв'язуватися на найнижчому або на найвіддаленішому від центру рівні, на якому це можливо й ефективно: центральна влада має відігравати «субсидіарну» (допоміжну), а не «субординативну» (підрядну) роль, беручись тільки за ті завдання, які не можуть бути ефективно виконані на місцевому/локальному рівні. Цей принцип, по-перше, виступає своєрідним «ситом» для виокремлення компетенційних повноважень, що спроможні виконувати органи місцевого самоврядування, які формуються територіальною громадою на локальному рівні соціуму; по-друге, має великий позитивний потенціал для подальшого розвитку загальної компетенції органів місцевого самоврядування, бо допомагає планувати та опанувати нові сфери діяльності й нові повноваження в міру зростання фінансової самостійності та спроможності таких органів.

Резюмуючи, наголосимо на складності, системності та важливості завдань, що стоять як перед законодавцем у процесі конституційних турбулентностей і змін, так і перед територіальними громадами та їхніми органами, що мають на практиці здійснити нові управлінські моделі з формування й реалізації своїх компетенційних повноважень. Досягнення цієї мети залежить від вирішення системного завдання щодо взаємного зв'язку між децентралізацією, її формами і методами та компетенцією місцевого самоврядування.

