

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.34

Ю. Хромова,

головний спеціаліст — юрист відділу ведення Державного реєстру
виборців Євпаторійської міської ради АРК, магістр державної служби

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОЛІТИЧНЕ ЗАМОВЛЕННЯ ЧИ ВИКЛИК ЧАСУ?

Умовою вступу України до Ради Європи було виконання певного кола вимог та зобов'язань, значна роль у цьому відводилася реформуванню системи місцевого самоврядування. Низка необхідних вимог Україною була виконана і з питань місцевого самоврядування. Так, відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування [1] Конституція України (ч. 2 ст. 5, ст. 7, ст. 140) визнає і гарантує місцеве самоврядування, а Закон України «Про місцеве самоврядування» [2] та деякі інші профільні закони закріплюють принципи місцевого самоврядування. Перше суперечливе застосування прийнятого і введеного в дію закону про місцеве самоврядування показало, що ухвалення цього закону не вирішило і не могло вирішити всіх проблем, що стоять сьогодні перед українським самоврядуванням, але можна сподіватись, що це стане доброю основою для майбутнього законодавства. Таким чином, потрібно вирішити питання визначення, порядку формування та виконання районних та обласних бюджетів, а головне — закріпити і розкрити принцип «самостійності місцевих бюджетів» (ч. 4 ст. 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Пріоритетним завданням розвитку місцевого самоврядування є створення належної правової основи його функціонування.

Європейська хартія місцевого самоврядування прийнята 15 жовтня 1985 року. Головною метою Хартії є те, що органи місцевого самоврядування є складовою частиною будь-якого демо-

кратичного устрою держави, що право громадян приймати участь в управлінні державними справами, як один з найважливіших демократичних принципів, безпосередньо може бути впроваджено на місцевому рівні. В м. Страсбурзі 6 листопада 1996 року Україною було підписано Європейську хартію місцевого самоврядування. 15 липня 1997 року Хартію ратифіковано Верховною Радою України. З 1 січня 1998 року положення Хартії набули чинності на території України і мають юридичну силу нормативно-правового акта України.

Слід зазначити, що деякі принципи Хартії досі не отримали належного відтворення в чинному законодавстві і суспільній практиці.

Місцеве самоврядування в Україні повинно будуватись згідно з європейськими стандартами. Однак існуюча (сучасна) система територіальної (на місцях) організації влади в Україні не забезпечує належного виконання функцій, покладених на неї, має деякі розбіжності та суперечності.

Проблемою вдосконалення законодавчої бази органів місцевого самоврядування займається багато фахівців-практиків, але ж задля цього потрібно ще й вирішення деяких питань.

По-перше, вдосконалення адміністративно-територіального устрою дозволить провести розмежування компетенцій органів місцевого самоврядування і місцевих державних органів виконавчої влади.

По-друге, як наслідок дії першого, з'явиться обумовлене Європейською хартією регіональне самоврядування.

По-третє, забезпечення фінансової автономії територіальних громад та податкової системи дозволить місцевій владі використовувати ці кошти на задоволення потреб певної територіальної громади.

По-четверте, відкритість діяльності органів місцевого самоврядування забезпечить підняття їх статусу в громадській думці.

По-п'яте, підготовка кваліфікованих кадрів для служби в органах місцевого самоврядування дозволить підняти рівень місцевого самоврядування в Україні до європейського рівня.

По-шосте, виконання попередніх пунктів буде сприяти вдосконаленню судового захисту місцевого самоврядування в Україні.

Організація апарату державного управління та виконавчого апарату місцевого самоврядування яскраво ілюструє наявність системних зв'язків між ними. Основою таких зв'язків є, по-перше, єдність влади, яку здійснюють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що впливає зі ст. 5 Конституції України; по-друге, єдність функцій і завдань, які вони покликані здійснювати; по-третє, єдність в основних принципах, на яких будується апарат місцевого самоврядування. Це зумовлено тим, що органи місцевого самоврядування на принципах децентралізації державного управління (правової, організаційної, фінансової автономії) беруть участь у реалізації в межах Конституції і законів України основних функцій і завдань держави [3].

Вважаємо, що питання реформування місцевого самоврядування в Україні дійсно є складним та дискусійним. Існують прихильники як однієї частини питання, так і іншої. Однак залежно від часу, місця, аудиторії постановка питання буде варіюватися, тому що дійсно в Україні потрібне реформування місцевого самоврядування, але кожна політична сила, яка йде або присутня в парламенті, має своїм обов'язком піднімати це питання, щоб створити інформаційний привід: про це завжди будуть говорити, але ж так нічого і не роблячи.

Реформа місцевого самоврядування являє собою складову частину конституційної (політичної) реформи, яка розпочата в Україні згідно з прийнятим Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р. № 2222-IV [4].

Деякі політичні сили країни вважають за потрібне створення законодавчої бази місцевого самоврядування, яка б надала правових умов для залучення громадян до планування, реалізації та контролю за регіональним розвитком, ефективним використанням ресурсів та потенціалу регіонів. Світла та благородна мета. Проте нагадаємо їм, що в Україні існує така база: громадяни мають право приймати участь у життєдіяльності своєї громади як шляхом створення органів самоорганізації населення, так і участю у громадських слуханнях та обговореннях, громадські організації теж залучаються до цього, аби підтримати розвиток свого регіону. Тому вважаємо, що постановка питання щодо реформування місцевого самоврядування у такому аспекті являє собою приклад політичної «розкрутки», надання громадянам недостовірної, невивченої інформації.

Проведення реформи місцевого самоврядування має користь за певних обставин (у влади політична сила, яка формує уряд), якщо у влади Партія регіонів, то прийняття реформи, у тому вигляді як вона зараз закріплена, дозволить встановити узурпуючу легітимну владу в регіонах Півдня та Сходу. Тому що до влади їх привели принципи пропорційної виборчої системи (партійні списки), таким чином, досягнення консенсусу між владою на місцях та владою в центрі буде найпростішим завданням. До заяви щодо плану проведення реформи входили такі кроки: ліквідація обласних та районних державних адміністрацій, створення на місцях виконкомів місцевих рад, введення виборів голів місцевих рад прямим голосуванням, обмеження повноважень представників Президента в областях функціями контролю за дотриманням Конституції та законів України (Олександр Єфремов, Партія регіонів). Це якраз підтверджує думку автора щодо

узурпації та повного контролю за місцевою владою, особливо у регіонах, які підтримали партію більшістю голосів.

Слід зазначити, що політична влада частіше висловлюється за проведення другого етапу політичної реформи, яка включає формування обласними та районними радами виконавчих органів влади з передачею їм повноважень відповідних держадміністрацій.

Такий крок має радикальний характер. Робота центральних гілок влади прямо залежить від роботи місцевої влади, але ефективне трансформування центру може бути сприйнято бездіяльністю влади на місцях.

Тому проведення реформування місцевого самоврядування необхідно здійснювати з відповідальністю політиків та влади на місцях за можливі наслідки такого процесу. «На жаль, український політичний процес має два суттєвих недоліки: з одного боку, це бросання із крайності в крайність, з іншого — прийняття рішень, виходячи з поточного політичного моменту, без врахування перспективи» (Сергій Гриневецький, народний депутат України, Блок Литвина).

Другий етап політичної реформи повинен бути спрямований на досягнення порозуміння у відносинах регіон — центр. З моменту виникнення місцевої влади своє існування починають конфліктні відносини з центральною виконавчою владою, у різних формах та різного спрямування. Такі складні відносини між центральною та місцевою владами покладені в Україні навіть у законодавстві, про що ж тоді може йти мова?

До виключної компетенції органів місцевого самоврядування віднесено низку важливих питань, в тому числі розпорядження комунальним майном, землею. Вже сьогодні існують приклади самовладного вирішення цих питань, без використання норм права, Конституції. Тому вважаємо, реформування місцевого самоврядування у вигляді вся влада — радам може призвести до хаотичного розпаду майнового територіального ресурсу: земля — за великі гроші у свій гаманець, а майно — у приватну власність «великим» підприємцям.

У межах реформи влада на місцях переходить до місцевих рад, але на сьогодні виконавчі органи місцевого самоврядування виконують багато делегованих повноважень, також виконання державних програм соціально-економічного розвитку потребує фінансування з Державного бюджету України (згідно із законодавством). Таким чином, наприкінці кожного року представники місцевої влади їздять з поклоном до головного розпорядника Державного бюджету — Міністерства фінансів України.

Держава фінансує здійснення делегованих повноважень органами місцевого самоврядування в повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає їм відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування підконтрольні органам виконавчої влади у здійсненні першими делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Однією з причин неефективності діючої системи місцевого самоврядування є неузгодженість окремих норм Конституції України між собою та невизначеність окремих понять у законодавстві. 80% повноважень місцевого самоврядування (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні») дублюються такими ж самими повноваженнями місцевих державних адміністрацій (Закон України «Про місцеві державні адміністрації») [5].

За сучасним станом речей зазначимо, що міжнародна практика вже має досвід вирішення питань делегованих повноважень від органів державної влади влади на місцях. Таким прикладом виступає компетенційний договір, який дозволяє передбачити та встановити будь-які умови взаємовідносин державного органу та органу місцевого самоврядування щодо виконання делегованих повноважень.

Реформа повинна встановити, хто чим розпоряджається (місцева влада) та хто кого контролює (центральна виконавча влада). Завдяки поєднанню двох функцій управління та контролю може

бути забезпечено ефективний розвиток регіону. Реформа передбачає деяку фінансову самостійність влади на місцях. Згідно із Бюджетним кодексом України до доходів місцевих бюджетів відноситься податок з доходів фізичних осіб, який займає суттєву позицію у формуванні доходної частини місцевого бюджету. У найбільш вигідному становищі — міста обласного значення, в бюджет яких спрямовується близько 75% податку з доходів фізичних осіб, в менш вигідному — міста районного значення, села, селища, куди спрямовується лише 25%. Обласний бюджет отримує 25% від обсягу податку на всій території регіону.

Така схема розподілення коштів передбачає, що чим вище доходи мешканців населеного пункту, тим більше доходи місцевого бюджету, відповідно місцева територіальна громада має більше можливостей щодо свого розвитку.

Слід звернути увагу ще на один фактор. Місцеве самоврядування, як зазначено в Конституції України, — право мешканців села, селища та міста «самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України» — неможлива без існування ефективної судової системи [6]. Така система необхідна не тільки для того, щоб само місцеве самоврядування в особі депутатського корпусу, або виконкому мало змогу відстоювати власні інтереси перед державою, але ж і для того, щоб свої власні інтереси по відношенню до органів місцевого самоврядування міг захистити сам член територіальної громади.

Президент України В. А. Ющенко відзначив необхідність посилення місцевого самоврядування, тобто проведення поетапної децентралізації державної влади та створення таким чином ефективної системи місцевого самоврядування. Він зазначив певні кроки у цьому напрямку. Серед них: поетапна реформа територіальної організації влади, децентралізація бюджетних процесів, вдосконалення системи місцевих виборів, закріплення принципу субсидіарності на центральному та місцевому рівнях. Таким чином, повинна статися трансформація системи місцевого самоврядування.

Проведення другого етапу політичної реформи — реформування місцевого самоврядування — має своєю метою створення виконавчих органів обласних рад, до яких має відійти значна частина повноважень місцевих державних адміністрацій, зокрема й щодо складання та виконання обласних бюджетів. Але, вважаю, що здійснення такої трансформації не надасть бажаних результатів, тому що місцеві державні адміністрації не перестануть існувати, лише змінять свою назву (на політичні адміністрації) та набудуть контрольних повноважень. Місцеві державні адміністрації й надалі будуть слугувати опорою державної влади на місцях.

Зазначимо, що реформування повинно мати комплексний характер із застосуванням деяких чинників податкової, бюджетної, адміністративної системи. А інакше ми будемо мати у результаті наслідки снігової лавини, яка стрімко пронеслась та накрила усе місто.

Вимогою часу є створення законодавчої бази, яка б урегулювала права, обов'язки та можливості регіонів. Другий етап політичної реформи в частині Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 08. 12. 2004р. № 2222-IV щодо реформування місцевого самоврядування потребує проведення адміністративної реформи та урегулювання законів щодо податкового, бюджетного, земельного кодексів.

Зазначимо, що збільшення повноважень органів місцевого самоврядування дозволить ефективно вирішити соціально-економічні питання територіальних громад областей, районів, міст, сіл та селищ — як вимога реального народовладдя та розвитку громадського суспільства за вимог Європейської хартії місцевого самоврядування.

Таке реформування повинно стати запорукою співпраці повноважених місцевих рад та органів виконавчої влади як єдиного механізму управління на місцях.

Слід наголосити, що політична реформа не досягає своєї головної мети в тому сенсі, що органи виконавчої влади не стали більш відкритими та підзвітними громадянам, а рішення вони й далі ухвалюють, незважаючи на громадську дум-

ку. Такі дії тільки погіршили й без того нелегке становище місцевої влади [7].

У будь-якому разі можна констатувати, що сучасне місцеве самоврядування формується на засадах радянської системи управління: у більшості випадків керівництво — це чиновники радянського режиму.

У рамках розвитку співдружності країн в Україні запроваджуються та реалізуються деякі зарубіжні програми, спрямовані на реформування місцевого самоврядування. Продуктивним можна вважати досвід Польщі у вирішенні аналогічного питання, нашого західного сусіда.

Інститут місцевого самоврядування, закріплений в Конституції, існує в Польщі вже декілька років. Відповідно до Конституції Польщі, «гарантується місцевому самоврядуванню участь у здійсненні державної влади, а також свобода дій іншим формам місцевого самоврядування». Розділ 5 Конституції проголошує, що місцеве самоврядування є основною формою організації суспільного життя на місцях. Вона також проголошує, що право власності на інші майнові права, надані одиниці місцевого самоврядування, належать місцевій громаді [8].

Польський уряд розпочав реформу місцевого самоврядування, яка складається з таких елементів:

- скасування конституційного принципу уніфікації державної влади;
- створення нового демократичного закону про місцеві вибори до місцевих рад;
- відтворення муніципальних юридичних осіб/ суб'єктів права і відновлення майнових прав;
- створення стабільної та контрольованої системи асигнування загальнодержавних коштів місцевим бюджетам, вільної від волюнтаристських рішень державної адміністрації;
- обмеження на державне втручання до місцевих справ;
- перехід державної адміністрації під муніципальний контроль;
- встановлення права на застосування міжмуніципальних об'єднань;
- встановлення права на оскарження через суд рішень державної адміністрації.

Ми звикли накладати зарубіжний (європейський) досвід калькою на свою країну, без урахування національної системи, підґрунтя здійснення реформ. Однак, може, слід хоча б прислуховуватись до їх прикладів.

Ключові слова: місцеве самоврядування, правова база, реформа, зарубіжний досвід.

Реформа місцевого самоврядування має соціально-політичний та державно-правовий зміст, визначає ступінь виконання обов'язків України перед Радою Європи.

The reform of local self-government has social and political significance and defines to what extent Ukraine is fulfilling the obligations to the Council of Europe.

Література

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. — Режим доступу: www.google.com.ua
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». — Режим доступу: www.rada.gov.ua
3. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення системи органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування // Юридична Україна, № 4/2005
4. «Про внесення змін до Конституції України»: Закон України від 08.12.2004р. № 2222-IV. — Режим доступу: www.rada.gov.ua
5. Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування, Реформування публічної адміністрації в Україні: місцевий та регіональний рівні. Документ для консультацій щодо державної політики (Зелена книга), вересень 2006р. — Режим доступу: www.google.com.ua
6. Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»: Науково-практич. посібник/ За ред. В. В. Кравченка. — К.: Атіка, 2003. — 92 с.
7. Впровадження політичної реформи та її наслідки для Української держави: Звіт про проведення публічних консультацій у Чернівцях, Луцьку, Дніпропетровську, Миколаєві та Сімферополі. — К., 2007. — 32 с.
8. Програма сприяння парламентові України. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібник // Ткачук А., Аграновф Р., Браун Т. — К.: Заповіт, 1997. — 187 с.