

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАГМАТИЧНІ ПИТАННЯ

Проаналізовані шляхи реформування місцевого самоврядування в Україні, відповідний міжнародний досвід, законодавство, виявлені його недоліки, запропоновані шляхи його вдосконалення.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, моделі місцевого самоврядування.*

Проанализированы пути реформирования местного самоуправления в Украине, соответствующий международный опыт, законодательство, выявлены его недостатки, предложены пути его совершенствования.

Ключевые слова: *местное самоуправление, модели местного самоуправления.*

In the article the analysed ways of reformation of local self-government are in Ukraine. International experience of local self-government is represented. Analysed legislation which touches local self-government and found out his failings, offered ways on his perfection.

Key words: *local self-government, models of local self-government.*

Наприкінці 90-х років ХХ ст. в Україні розпочалися активні перетворення, що були засновані на Конституції України 1996 р.¹ і торкнулися багатьох сфер державного та суспільного життя. Особливої актуальності набуло нове бачення інституту місцевого самоврядування як невід’ємного елемента громадянського суспільства і правової демократичної державності.

© БОЙКО Юлія Вікторівна – аспірантка Маріупольського державного гуманітарного університету

Президент України В. Ющенко у 2007 р. на нараді з головами місцевих державних адміністрацій у доповіді «Сильна і відповідальна місцева влада – міцна держава» зазначив, що чимало причин критичної ситуації у місцевому самоврядуванні мають давню історію. Це – закономірний наслідок хронічної відсутності фінансових та матеріальних ресурсів у місцевій владі, значних диспропорцій у соціально-економічного розвитку територіальних громад, недотримання принципів організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування. Конче потрібні реформи мають відбутися на основі ретельного обговорення, врахування власного і світового досвіду².

Проблеми європейського вибору України та його значення для розвитку місцевого самоврядування активно розробляються в українській науці. Наукова література з цих питань постійно поповнюється новими дослідженнями вчених М. Баймуратова, Ю.Бальція, О. Батанова, М. Воронова, Ю. Делії, В. Кампо, М. Корнієнка, М. Орзіха, В. Пархоменка, О. Приєшкіної, М. Пухтинського, О. Фрицького. Серед зарубіжних вчених слід назвати Т. Вюртенбергера (університет Фрайбург, Німеччина), Е. Регульського – засновника Фонду Розвитку Місцевої Демократії (FRDL), який вважається одним із творців місцевого самоврядування у III Республіці Польща.

Інтегрування України в європейські структури в контексті реформи місцевого самоврядування, насамперед, потребує вироблення та реалізації такої моделі регіонального управління, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу (далі – ЄС), загальновизнаних практиці внутрішнього міжрегіонального співробітництва та міжнародної співпраці територій, сприяла б становленню нових форм співпраці у форматі «центр-регіон».

Стратегічні напрями розвитку місцевого самоврядування в Україні визначено курсом на інтеграцію України до європейської спільноти, основні напрями якого сформульовані Указами Президента України від 11 червня 1998 р. «Про затвердження стратегії інтеграції України до Європейського Союзу»³, від 14 вересня 2000 р. «Про програму інтеграції України до Європейського Союзу»⁴, Постановою Верховної Ради України від 17 січня 2002 р. «Про рекомендації за підсумками парламентських слухань з питань реалізації державної політики інтеграції України до Європейського Союзу»⁵. Це об'єктивно зумовлює необхідність гармонізації законодавства України із законодавством країн-членів ЄС, а також реалізації принципів, вироблених практикою функціонування місцевого самоврядування за межами нашої держави. Ці принципи знайшли своє відображення в Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р.⁶, проблеми реалізації норм якої в Україні виникли одразу ж після ратифікації цього акта Верховною Радою України⁷. Вона наголошує на аксіологічних цінностях місцевого самоврядування як необхідного елемента плюралістичної ліберальної демократії. Державні члени Ради Європи (далі – РЄ), що приєднуються до зазначеної Хартії, беруть на себе зобов'язання щодо застосування основних правил, які гарантують політичну, адміністративну і фінансову незалежність місцевої влади. Цей документ втілює переконаність у тому, що ступінь самоврядування місцевої влади є наріжним каменем справжньої демократії.

Існуюча в Україні модель місцевого самоврядування унеможливує реалізацію багатьох принципів місцевого самоврядування, вироблених практикою західноєвропейських держав, зокрема таких, як субсидіарність; самостійність у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування; свобода

ініціативи в межах закону. А відхід від цих принципів тягне за собою зміни не лише у сфері місцевого самоврядування, бо, як слушно зазначив народний депутат України А. Матвієнко, «зміні підлягає сама глибоко порочна система організації влади»⁸. Так, проголосивши в Конституції України такі принципи основ конституційного ладу як народовладдя (ст. 3) і визнання та гарантування місцевого самоврядування (ст. 7), на основі яких сформувалася система конституційно-правових засад місцевого самоврядування, Україна задекларувала перехід до побудови якісно нових відносин владарювання. Йдеться про перебудову відносин влади і управління на основі застосування нових для України підходів, які ґрунтуються на демократичній традиції країн Західної Європи. Та реально впровадити в життя ці принципи поки ще не вдалося⁹.

Як слушно зазначає А. Ант, на Заході та в Україні існує «різне розуміння проблем місцевої демократії»¹⁰. Так, європейська концепція місцевого самоврядування заснована на принципах демократичного правління, що передбачає не конфронтацію між центральною владою і регіонами, а оптимальне співіснування між ними, для найкращого забезпечення потреб населення. В Україні й досі ще чітко не окреслене місце місцевого самоврядування у системі влади, відсутня його нормативно оформлена національна модель. Існуюча модель територіальної організації влади в Україні реалізується через систему «політичного та економічного двовладдя»: діють призначені з центру державні адміністрації і обрані населенням органи місцевого самоврядування. Фактично штучно створено «соціально шкідливу ситуацію конкуренції, коли обидві структури змагаються за і без того обмежені фінансові ресурси, за контроль над власністю»¹¹.

На існуючі в Україні проблеми з проведенням децентралізації влади вказав і Конгрес місцевих і регіональних влад Європи (КМРВЄ) у Рекомендації 102 (2001 р.)¹². В ній, зокрема, зазначалося, що окремі політичні сили в Україні все ще проти будь-якої реформи, спрямованої на децентралізацію державної влади на основі принципу субсидіарності. Йшлося про необхідність чіткіше відмежувати повноваження місцевого самоврядування від регіонального та від органів державної виконавчої влади на місцях. Особливо наголошувалося на розширенні ініціативи органів місцевої влади, на необхідності законодавчого обґрунтування звільнення місцевих виборних представників¹³.

У 2005 р. в Україні було фактично започатковано муніципальну реформу, зокрема її перший етап – реформу адміністративно-територіального устрою. Сьогодні робота над проблематикою цієї реформи продовжується різними публічними організаціями та установами.

Муніципальна реформа покликана на зміну старим принципам державного впливу та втручання у життя регіонів запровадити нові, демократичні принципи самостійності та децентралізації, вона повинна розглянути та перебудувати, якщо потрібно, структуру органів місцевого самоврядування, дати простір для вироблення довгострокових програм та ідей. В усіх новітніх наукових дослідженнях з проблем регіоналізму наголошується, що лише регіональне самоврядування гарантує конкурентоспроможну економіку в регіонах і являє собою основу громадянського суспільства. В ЄС також визнають, що у державах-членах, або в державах, що мають намір приєднатися до ЄС, має бути ефективне регіональне самоврядування, а не місцеве управління на рівні регіонів, як це має місце в Україні. Вважаємо, що доки в Конституції України не буде чітко визначено концепцію регіонального самоврядування, наша держава не зможе долучитися до сприяння

регіонам через систему ЄС. Тому Т. Вюртенбергер пропонує визначити в Конституції України важливі завдання самоврядування, які повинні виконуватися на окремих щаблях держави¹⁴. Подібна пропозиція міститься в проєкті Європейської хартії регіонального самоврядування¹⁵. На жаль, нині відсутня концепція муніципальної реформи, однак вона вже розробляється, позаяк муніципальна реформа є невід'ємною частиною адміністративної реформи.

Визначимо найважливіші проблеми, які муніципальна реформа повинна розв'язати.

1) Муніципальне самоврядування на сьогодні не має чітко визначених повноважень у бюджетній сфері та сфері управління комунальною власністю. На цьому тлі постійно виникають суперечки між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Продовжується практика втручання держави у формування доходів місцевих бюджетів. Верховна Рада України час від часу приймає законопроекти про надання пільг деяким групами населення, хоча джерелом виділення коштів на їх реалізацію вона вказує місцеві бюджети. Гострим залишається питання фінансової автономії. Вона залишається поки що декларацією, бюджетна система України не може забезпечити цієї автономії.

2) Реально залишається залежність органів місцевого самоврядування від регіональних державних адміністрацій. Державна влада впливає на діяльність місцевих органів управління, і що цей вплив нічого корисного не дає, централізація влади перманентно зростає.

3) Невизначеність щодо об'єктів комунальної власності, тобто правовий режим комунальної власності не відрегульований.

4) Потребує подальшої розробки законодавство, зокрема питання про земельні повноваження місцевих рад. У новому Земельному кодексі України¹⁶ немає положень щодо регулювання та розподілу земельних ресурсів.

5) Органи місцевого самоврядування об'єктивно потребують посилення кадрової політики. Низькі зарплати, низький рівень освіти, фахової підготовки та інші фактори спричиняють низьку ефективність роботи органів місцевого самоврядування.

6) Вплив психологічного фактора, менталітету населення. Хоча органи місцевого самоврядування оголошуються автономними та самостійними, однак у реальному житті ними втрачено менталітет свідомого, вільного суб'єкта місцевого самоуправління. Це скоріше об'єкти впливу тих чи інших органів державної влади¹⁷.

Фактично вся дискусія щодо реформи місцевого самоврядування ведеться навколо декількох позицій: як реформувати територіальну базу місцевого самоврядування і забезпечити його повноваженнями та ресурсами; та на основі якої виборчої системи формувати представницькі органи місцевого самоврядування.

Важливе значення в процесі реформування має запозичення досвіду країн Східної Європи, який засвідчив: неурядові організації більш ефективно і економічно вирішують завдання, які в нашій державі відповідно до законодавчих норм здійснюють державні адміністрації. Зокрема, в Республіці Польща за короткий проміжок часу шляхом реформи, насамперед місцевого самоврядування, було забезпечено кардинальні зміни в усіх сферах життя. Створення трирівневого самоврядування, загальним принципом побудови якого є принцип допоміжності (субсидіарності), сприяли швидкому її входженню до ЄС.

Один із творців польської системи місцевого самоврядування професор Є. Регульський назвав чотири етапи, необхідні для здійснення реформи¹⁸. Перший

етап – законодавчий: він потребує прийняття відповідних законодавчих актів, що стануть правовою основою як самого реформування, так і діяльності реформованих інституцій. Другий етап – інституційний: тут треба забезпечити їх належне функціонування. Третій етап – забезпечення соціально-психологічних змін у свідомості людей щоб сприйняти ці реформи. А це вимагає відповідної роз'яснювальної роботи. Четвертий етап – моніторинг запровадженої реформи. На цьому етапі треба спостерігати за тим, як реалізуються заходи, спрямовані на реформування, і мати механізм швидкого реагування для виправлення допущених помилок і усунення небажаних наслідків.

З метою вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування Кабінет Міністрів України розробив Концепцію Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування¹⁹. У ній, зокрема, зазначається, що законодавче забезпечення розвитку місцевого самоврядування повинно відповідати конституційним основам його організації та діяльності, а також принципам Європейської хартії місцевого самоврядування щодо організаційної, правової і фінансово-економічної самостійності територіальних громад. Виходячи з цього, законодавче забезпечення місцевого самоврядування повинно не тільки відповідати переліченим принципам, але й бути спрямованим на їхню реалізацію.

Практичний досвід державного будівництва доводить, що, навіть здійснювані свідомо, політичні заходи й правові норми, спрямовані на зміцнення демократичних засад суспільства, не є життєздатними, якщо сам спосіб організації повсякденного життя громадян не знає істотних перетворень у напрямку самоорганізації і активізації «людського чинника». Як зазначає М. Баймуратов, «у питанні зміцнення і стабілізації, підвищення дієвості й ефективності державної влади важлива роль відводиться владі самоврядній. Незважаючи на визначену «автономію», інтерес муніципальної влади є все-таки частиною загального соціального інтересу, реалізованого в рамках інтересу державного»¹⁹.

Аналіз існуючої в Україні моделі місцевого самоврядування дає підстави зробити висновок, що вона не повною мірою відповідає принципам та стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема: 1) суперечить положенням Хартії щодо віднесення до суб'єкта права на місцеве самоврядування всіх рівнів місцевих влад, оскільки передбачає визнання права на місцеве самоврядування лише за їх низовим рівнем (село, селище, місто); 2) в законодавстві України не визначено територіальної основи місцевого самоврядування (територіальні межі юрисдикції громади); 3) при закріпленні компетенції місцевого самоврядування недотриманий принцип субсидіарності, проголошений Хартією. Зокрема, значна частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус «делегованих», а характер розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призвів до виникнення «конкуренції компетенцій», тобто до такої ситуації, коли до відання органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій віднесені однакові питання управління.

Як зазначає В. Кампо, позитивним моментом є, зокрема, те, що для виконання Хартії нам не потрібно змінювати Конституцію України, але треба змінювати модель місцевого самоврядування в Україні: від традиційної (номенклатурної) потрібно перейти до європейської моделі, насамперед до її консервативного варіанту²⁰.

Практика свідчить, що сьогодні немає серйозних проблем з розробкою конституційно-правових моделей реформування місцевого самоврядування. Є про-

блеми з прийняттям рішень щодо реформування самоврядування та практичного впровадження вищезгаданих моделей. Очевидно, що прийняття цих рішень буде простішим, якщо буде знайдено ефективний механізм їх впровадження. Цей механізм слід шукати, як і передбачалося авторами реформування місцевого самоврядування в 2005 р., на шляху реформи суспільного типу, тобто із залученням всіх наявних інтелектуальних, громадських та інших сил.

Конституційна реформа місцевого самоврядування має бути тільки початком повномасштабної муніципальної реформи європейського рівня, про яку політики і вчені говорять чи не з 1991 р. і яку держава не може реалізувати протягом всіх цих років. Муніципальна реформа не може проводитися шляхом відповідного вдосконалення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», бо це означало б не реформу, а звичайну муніципальну модернізацію. Україна могла б піти шляхом створення Муніципального кодексу, як свого часу пропонувалось Радою Європи²¹, але це справа тривала, а головне: потрібен новий демократичний досвід розвитку місцевого самоврядування, який тільки накопичується. Доцільно також продовжити роботу над новим законодавством, яке стосується регулювання місцевого й регіонального розвитку. Зокрема, це проекти законів про засади державної регіональної політики, адміністративно-територіальний устрій, самоврядування територіальної громади, самоврядування району (або в районі), самоврядування області (або в області). Частина цих документів підготовлена і навіть проходила експертизу в Раді Європи. Цій роботі сприяють концептуальні напрацювання, які здійснювалися в рамках Міністерства регіонального розвитку та будівництва України: проекти концепцій державної регіональної політики, реформування місцевого самоврядування, реформування адміністративно-територіального устрою України.

Безперечно, під час реформування місцевого самоврядування слід брати до уваги останні напрацювання, міжнародно-правові документи Ради Європи, зокрема Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Серед них документи 2007-2008 років: доопрацьований проект стратегії інноваційного та ефективного управління на місцевому рівні; проект додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування; Європейська хартія міст-II: Маніфест нової урбаністики; проект Європейської хартії регіональної демократії тощо.

Тільки комплексна реалізація зазначених заходів сприятиме визначенню напрямів муніципальної реформи в Україні.

1. Конституція України 1996 р.// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 31. – Ст. 140.
2. «Сильна і відповідальна місцева влада – міцна держава»: Виступ Президента України Віктора Ющенка на нараді з головами місцевих державних адміністрацій від 19.09.2007 р.// Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
3. Про затвердження Стратегії інтеграції України до ЄС: Указ Президента України від 11.06.98 р. // Урядовий кур'єр. – 1998. – 4 лип.
4. Про програму інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 14.09.2000 р.// Урядовий кур'єр. – 2000. – 6 жовт.
5. Про рекомендації за підсумками парламентських слухань з питань реалізації державної політики інтеграції України до Європейського Союзу: Постанова Верховної Ради України від 17.01.2002 р.// Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 3. – Ст. 22.
6. Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 р. – РЄ, 1995.
7. Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 р.: Закон України від 15.07.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
8. Матвієнко А. Змін потребує сама система організації влади // Віче. – 2002. –

№ 9 (126). – С. 23–25. **9.** *Бориславська О.* Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні: проблеми реалізації // Вісник Львівського ун-ту. Серія юридична. – 2004. – Вип. 39. – С. 187–193. **10.** *Ант А.* Чи буде самоврядування в Україні європейським? // Віче. – 1998. – №10 (79). – С. 48–60. **11.** *Домбровський О.* Не «під себе», а задля розвитку громад // Урядовий кур'єр. – 2003. – 9 квіт. **12.** *Рекомендації 102(2001) Конгресу місцевих і регіональних влад Європи від 9 листопада 2001 р. щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні /* Матеріали до проведення європейського тижня місцевої демократії в Україні. – К., 2007. – С. 3–7. **13.** *Нагребецька І.* Підмурівки європейської демократії: погляд зі Страсбурга // Урядовий кур'єр. – 2003. – 31 трав. **14.** *Вюртенбергер Т.* Розвиток конституційної основи місцевого самоврядування // Законодавство України: науково – практичні коментарі. – 2006 – № 8. – С. 26–29. **15.** *Європейська хартія регіонального самоврядування: проект.* – РЄ, 2008. **16.** *Земельний кодекс України 2001 р.* // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3 – 4. – Ст. 27. **17.** *Місьцеве самоврядування: 10 років здобутків: Збірник / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при Президентові України /* М. Пухтинський (наук. ред.). – К., 2002. **18.** *Бюлетень законодавства і юридичної практики України // Місьцеве самоврядування в Україні.* – 2002. – № 10. – С. 141–145. **19.** *Баймуратов М.О.* Публічна самоврядовна (муніципальна) влада в Україні: основні ознаки й особливості // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місьцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». – К., 2003. **20.** *Кампо В.М.* Політичні моделі місцевого самоврядування: європейський та український досвід // Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань. «Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку» (6-8 вересня 2001 р. м. Бердянськ) / За ред. М. Пухтинського. – К., 2002. – 364 с. **21.** *Рекомендації 102(2001) КМРВЄ від 9 листопада 2001 р. щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні//* Матеріали до проведення європейського тижня місцевої демократії в Україні. – К., 2007. – С. 50–55.