

ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Для багатьох країн пострадянського простору однією з найважливіших проблем є ефективна організація місцевого самоврядування. Не є виключенням й Україна. Насамперед, це пов'язано із закінченням ери "радянського періоду" – організації суспільства на одній шостій території земної кулі і настанням "нової ери" – розвитком процесу повернення в колію світового суспільного прогресу.

Тема даної статті є актуальною, тому що саме сьогодні особливо гостро постало питання в якому саме напрямку буде розвиватися місцеве самоврядування в Україні, чи зможе цей інститут вирішити задачі, які на нього покладаються і які проблеми необхідно вирішити для сприятливого розвитку органів місцевого самоврядування в нашій молодій демократичній державі.

Задачами статті є висвітлення проблем становлення місцевого самоврядування в Україні, загальний аналіз особливостей організації національного і закордонного місцевого самоврядування, визначення перспектив розвитку самоврядування на місцях.

Теоретичною основою для написання цієї статті послужили роботи А. Ткачука, В. Войткова й О.Зубчика. Також були використані і проаналізовані нормативно-правові акти, які регламентують організацію і діяльність органів місцевого самоврядування та матеріали практики, звіт про роботу правління Асоціації міст України і громад у 2003-2004 році, затверджений рішенням загальних звітно-виборчих зборів Асоціації міст України і громад від 02.12.2004 р.

Про місцеве самоврядування і необхідність його створення в Україні заговорили ще в 80-ті роки перебудови. Необхідність створення законодавства в цьому напрямку була продиктована аналізом світового досвіду. Адже світова практика свідчить: люди на місцях краще чиновників центрального керування знають, як їм жити. Та й місцеві проблеми за рахунок місцевих грошей можуть бути вирішені краще. Тим самим ще на початку реформаторського шляху місцевому самоврядуванню передбачалося відвести одну з головних ролей у системі державної влади.

На шляху до цієї мети було прийнято ряд Законів, постанов і інших нормативно-правових актів, створено не один десяток комітетів, метою яких є становлення та розвиток місцевого самоврядування.

Якщо проаналізувати всю кипу прийнятих за цей період законодавчих актів, то ми побачимо головний їх недолік. Це відсутність єдиної лінії стратегії і фрагментарність національного законодавства. В більшості випадків нормативно-правові акти приймалися для впровадження і розвитку окремих індивідуальних проектів в різних регіонах, без зв'язку з іншими

документами нормативно-правового характеру, часто суперечачи вже діючому законодавству.

Цей же недолік ми бачимо в підході до створення органів, покликаних сприяти розвитку місцевого самоврядування. Зараз в Україні немає самостійного єдиного органу державної влади, який відповідав би за становлення місцевого самоврядування і представляв його інтереси на всіх рівнях. На даний момент питаннями місцевого самоврядування займаються: Міністерство економіки і питань європейської інтеграції, Національна рада по узгодженню діяльності загальнодержавних і регіональних органів і місцевого самоврядування, Фонд сприяння розвитку місцевого самоврядування при Президенті України і Міжвідомча комісія з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України. І це, не враховуючи різних комітетів при Верховній Раді України. Протягом усього періоду становлення місцевого самоврядування в Україні учасниками муніципального руху обговорюється питання про необхідність створення єдиного загальнонаціонального органу, який би представляв і захищав інтереси органів місцевого самоврядування всіх рівнів.

Основними нормативно-правовими актами, що регламентують організацію і діяльність органів місцевого самоврядування в Україні сьогодні є Конституція України (1996) року і Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997), "Про передачу об'єктів права державної і комунальної власності" (1999), "Про розмежування земель державної і комунальної власності" (2004), "Про державний бюджет на 2005 рік" (2005) і ін.

Однак, незважаючи на досить прогресивне українське законодавство в цій сфері, полеміка про проблеми місцевого самоврядування як усередині держави, так і закордоном, як на місцях, так на вищому рівні не припиняється. Дотепер не вщухають суперечки про те, яку ж модель застосувати на Україні. Через цю невизначеність і через невідповідність українських законів в теорії і практиці органи місцевого самоврядування знаходяться в нестабільному становищі, що не дає змоги спрямовувати всю увагу на вирішення пріоритетних та невідкладних справ на місцях.

У спеціальній періодичній літературі присвяченій місцевому самоврядуванню ми можемо ознайомитися з масою теоретичних міркувань вчених всіх рівнів, але для практичної оцінки діяльності місцевого самоврядування було б цікаво ознайомитися з думками людей, що застосовують і намагаються втілити ці теорії на практиці.

Так, наприклад, для нас цікавий матеріал, підготовлений Олегом Зубчиком і Валентином Войтковим для журналу "Влада і Політика" [1]. Де говориться: "Під час відсутності загальної стратегії розвитку держави наш уряд намагається з'єднати "сильний центр із сильними регіонами" або азійську модель володарювання з західноєвропейською. Одним з наслідків цих спроб і, відповідно, "головним болем" регіонів є відсутність чіткого поділу повноважень між органами державної і місцевої влади. Звідси – численні конфлікти між губернаторами і мерами, зокрема, суперечки, хто з

них головніше". На жаль, це не голе висловлення, воно вже має своє підтвердження на практиці. Доказом цих протистоянь є події, що сталися в Черкасах, Сумах, де після тривалих з'ясувань відносин з губернаторами областей, голови цих міст змушені були подати у відставку. Відсутність чітко визначених законодавством повноважень, а також наявність загальних повноважень наданих як органам місцевого самоврядування, так і державним структурам приводить до такого положення справ, при якому ніхто толком не знає, що можна, а чого не можна, іноді приводить до адміністративного паралічу.

Великою проблемою для органів місцевого самоврядування також є постійно зростаючий обсяг не підкріплених фінансами делегованих державою повноважень. Так, у 1998 році фінансування делегованих повноважень в м. Алчевськ здійснювалося в таких обсягах [2]:

- пільги учасникам Великої Вітчизняної Війни – 9,1 % від потреби;
- компенсація житлово-комунальних субсидій – 57 % від потреби;
- у сфері освіти – 61 % від потреби;
- у сфері охорони здоров'я – 49 % від потреби.

Ця порочна практика, що діє на всій території України, продовжується дотепер. Встановлені чинним законодавством численні пільги іншим категоріям громадян взагалі не фінансуються. На фоні цього Кабінет Міністрів України Постановою від 9 березня 1999 року № 339 затвердив "Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади". Приведений парадокс досить типовий для України.

Не сприяє становленню місцевого самоврядування і закладена в процедуру формування місцевих бюджетів залежність сільських, селищних і міських рад від районних і обласних держадміністрацій. На практиці місцева рада не може затвердити свій бюджет, поки районна рада, а фактично райдержадміністрація, не доведе до нього відповідні нормативи. Що знову ж провокує численні конфлікти між районними органами управління й органами самоврядування на місцях, а також є приводом до взаємних звинувачень з постійними передачами, подібно тенісному м'ячу, відповідальності за бюджет у поточному році.

Більш вільно почувають себе після впровадження Бюджетного кодексу тільки обласні центри і міста обласного підпорядкування. Хоча і тут обласні адміністрації мають досить багато важелів тиску. І це незважаючи на те, що в ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування" закріплена виняткова компетенція сільських, селищних, міських рад затвердження місцевого бюджету [3].

Ще однією проблемою є границі поширення місцевої влади. Дотепер не виписана процедура визначення меж адміністративно-територіальних одиниць. Завдяки чому на карті України чимало "білих плям", тобто територій, на які не поширюється компетенція ні однієї з територіальних громад. Для врегулювання цієї проблеми в 2004 році був прийнятий Закон України "Про розмежування земель державної і комунальної власності".

Наразі здійснюється реалізація умов даного Закону. В ході виконання якої буде виявлена здатність даного нормативно-правового акта розв'язати існуючу проблему "білих плям" в Україні.

Але основною критичною проблемою залишається відсутність коштів. За словами голови парламентського Комітету з питань державного будівництва і місцевого самоврядування Анатолія Матвієнко, з понад 12 тис. сільських рад більш ніж у половини єдиною бюджетною установою взагалі є сама... сільська рада, з головою, секретарем і сторожем [4]. Зрозуміло, що така фінансова "основа" не сприяє нормальному функціонуванню місцевого самоврядування.

На жаль, чинне законодавство, що регламентує місцеві бюджети, по суті, не передбачає чітко визначених джерел достатнього фінансування діяльності в регіонах для всеосяжного вирішення питань місцевого значення. В більшості регіонів України формування дохідної частини місцевих бюджетів здійснюється в основному не за рахунок власних джерел доходів. Для місцевих бюджетів більша частина їх доходів є результатом реалізації міжбюджетних відносин. Крім того, на фінансову самостійність органів місцевого самоврядування впливає відсутність їх зацікавленості в збільшенні збору податків на своїй території.

Звернемося до світового досвіду, де місцеве самоврядування гарантується законодавством практично всіх західних демократій. Це закріплено Європейською хартією місцевого самоврядування, Конституціями Германії і Австрії, земельними законами Швейцарії й спеціальними законами Британії і США. Практично скрізь місцевому самоврядуванню надані досить широкі компетенції.

Гарантіями місцевого самоврядування за кордоном є визначений рівень персонального, організаційного і планового суверенітету громади. Йї, насамперед, надається самостійність у прийнятті положень, статутів, постанов і актів місцевого права, обов'язкових для виконання всіма, кого вони стосуються. Громада користується самостійністю й у вирішенні кадрових питань. Це означає, що не держава направляє персонал на роботу в громаду, а вона сама приймає рішення про те, хто буде виконувати адміністративні функції. Щось подібне спостерігається в питаннях управління – в можливості приймати і виконувати різні рішення. Ще більше значення має самостійність громади у фінансових питаннях. Мова йде про право вводити і стягувати податки і збори для здійснення необхідних повноважень. Громада також зберігає незалежність в питаннях планування – складанні перспективних планів забудови і проведенні підготовчих робіт для містобудування. Центральна влада, крім того, не втручається в складання плану використання площ на всій території громади.

В Україні ж продовжують завзято гальмувати створення власної фінансової бази місцевого самоврядування. Перелік і граничні ставки місцевих податків і зборів, затверджені Декретом Кабінету Міністрів України ще 20 травня 1993 року, в даний час не відповідають реаліям і задачам розвитку місцевого самоврядування. Вже давно виникла нагальна потреба в

розширенні переліку місцевих податків і зборів і наданні більшої самостійності органам місцевого самоврядування в затвердженні і регулюванні місцевих податків і зборів. Для вирішення цього питання, я думаю, нам буде корисний досвід Франції, де також існує податок на землю, але на відміну від України, більше половини цього доходу залишається в місцевих бюджетах.

У кожній задачі є рішення. Це головна відмінність реального життя від теоретичних наук. Як сказав один класик: "Велика трагедія науки в тому, що, маючи прекрасну теорію, можна одержати жахливий результат". Тому нашою головною метою є пошук найкращого рішення, яке б сприяло становленню та розвитку місцевого самоврядування в Україні. І для пошуку цього рішення ми повинні залучати не тільки блискучих теоретиків, але і якнайбільше практиків.

В Україні вже існує недержавна організація таких людей. Це Асоціація міст України і громад, яку очолює мер міста Києва Олександр Омельченко. Ця Асоціація являє собою союз представників місцевого самоврядування, що представляють інтереси близько 75 % населення України і фахівців в сфері місцевого самоврядування – політологів, юристів, економістів, інженерів. Вплив Асоціації на розвиток місцевого керування в Україні важко переоцінити. Це сила, яку органи центрального управління вже не можуть проігнорувати.

Узагальнюючи викладене, можна зробити висновок про те, що до основних проблем місцевого самоврядування в сучасних умовах можна віднести: неповне і непослідовне законодавче регулювання питань організації і діяльності місцевого самоврядування; непогодженість і несистематизованість законодавства України про місцеве самоврядування; наявність актів, що суперечать Конституції України; відсутність чіткого розмежування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування; недостатнє забезпечення фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування.

В цій публікації перераховані можливі напрямки вирішення насущних проблем місцевого самоврядування. Це узгодження загальної національної стратегії розвитку місцевого самоврядування з приведенням законодавства у відповідність з обраною муніципальною політикою, удосконалення податкової і міжбюджетної системи, надання органам місцевого самоврядування більшої фінансової незалежності.

Вирішення проблем становлення місцевого самоврядування в Україні вимагає глибокого аналізу фахівців різних областей. Адже місцеве самоврядування – це багатогранний організм, діяльність якого впливає як на добробут усієї країни в цілому, так і на окремих її громадян.

1. Олег Зубчик, Валентин Войтков. Головний напрямок – самоврядування// Влада і Політика. – 2003. – № 16. – С. 35. 2. Пропозиція Алчевської міської ради по розвитку місцевого самоврядування в Україні від 29.05.1998 р. за № 14-446. 3. Закон України "Про місцеве самоврядування в

Україні" // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170. **4.**
Олег Зубчик, Валентин Войтков. Головний напрямок – самоврядування//
Влада і Політика. – 2003. – № 16. – С. 37.