

ДО ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Згідно з чинною Конституцією, “Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава” [ст. 1]. Демократичний характер української держави конституційно закріплюється через республіканську форму правління і принципи народного суверенітету: “Україна є республікою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ” [ст. 5] та поділу влади: “Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову” [ст. 6]. Крім того, ст. 7 Конституції України визнає і гарантує право громадян на самоврядування.

Що ж являє собою цей інститут, і наскільки він відповідає реаліям сьогодення? Факт формування діючої системи місцевого самоврядування в період СРСР, з частковою модернізацією після здобуття Україною незалежності, свідчить про невідповідність методів управління у даній сфері сучасним реаліям. Відповідно, існує об’єктивна потреба розробки нового механізму функціонування інституту місцевого самоврядування. Цю проблему визнає більшість науковців, політичних та громадських діячів України. Безперечно, перш ніж приступити до безпосереднього реформування, слід ретельно і виважено проаналізувати всі недоліки і позитиви сучасного стану галузі, аби нововведення мали послідовний та конструктивний характер.

Питання формування та сучасного стану розвитку адміністративно-територіального устрою України є предметом вивчення багатьох дослідників. Актуальність його зумовлена тими проблемами державного управління, які на сьогодні назріли. Це і відсутність чіткого поділу повноважень між гілками влади, недосконала нормативно-правова база, кадрові питання тощо.

Основні шляхи реформування місцевої влади та зміни адміністративного поділу України аналізували у своїх працях В. Борденюк, О. Кордун, В. Малиновський, В. Олуйко. Значну увагу територіальній організації держави приділив у своїй професійній діяльності, будучи віце-прем’єр-міністром із питань адміністративної реформи, Р. Без-смерний. Зокрема, він обґрунтував проблему регіональних інтересів та ролі регіонів у суспільно-політичному процесі України.

У даній статті ми поставили завдання визначити нинішній стан адміністративно-територіального устрою України, проаналізувати

перспективи та можливості реформування місцевого самоврядування в українській державі.

Однією з базових ознак демократичної держави є принцип децентралізації державної влади, перш за все, розширення повноважень при вирішенні місцевих питань у органів самоврядування. В процесі розбудови держави, на певному етапі розвитку, виникає зумовлена політико-економічними змінами об'єктивна потреба у перегляді принципів її територіального устрою і певному перерозподілі адміністративних функцій. Територіальне реформування завжди було пов'язане з кризовими явищами в галузі державного управління.

В Україні після здобуття власної державності теж закономірно розпочався цей процес. Державне управління і місцеве самоврядування в Україні не відповідає реаліям сьогодення, залишається внутрішньо суперечливим, оскільки поєднує в собі інститути, що дісталися у спадок від радянської системи, і нові, що сформувалися в період незалежності. Нинішнє державне управління не сприяє проведенню соціально-економічних і політичних реформ. Відповідно, процес становлення місцевого та регіонального самоврядування в Україні відбувається досить складно та суперечливо.

Однією з проблем залишаються взаємовідносини “центр – регіон”. Тому назрілим і актуальним є питання проведення адміністративної реформи щодо організації влади на регіональному та місцевому рівнях управління – область, район, місто, район у місті, селище, село. Відповідно до статті 132 Конституції України, територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [6, 62]. Така система територіального устрою повинна одночасно забезпечувати єдність держави і мати широкі можливості для здійснення окремих державних функцій не центром, а місцевими органами влади, створювати умови для швидшого соціально-економічного розвитку територій.

Адміністративно-територіальний поділ і система місцевого та регіонального самоврядування, що існують в Україні, мають ряд недоліків, які істотно впливають на ефективність управлінської діяльності, зокрема:

- значна частина самоврядних територіальних одиниць (сіл, селищ, міст районного значення) сьогодні позбавлена необхідних фінансових та економічних ресурсів, оскільки

регіональний і місцевий рівні управління утворилися відповідно до територіального устрою України початку 30-х років;

- унаслідок неузгодженості з конституційним визначенням суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади – системи адміністративно-територіальних одиниць (у межах їх кордонів можуть перебувати різні територіальні громади), виникає проблема розмежування самоврядних прав територіальних громад;
- на обласному та районному рівнях управління, де функціонують одночасно органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, через відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень цих органів, виникає небезпека конкуренції їхніх компетенцій;
- не сформована належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування, яка не має змоги надавати громадські послуги на належному рівні і вирішувати ряд важливих завдань на місцях.

Місце України у світовому співтоваристві, її геополітичне становище, прагнення зблизитися з Європейською співдружністю, гостріше поставило потребу зміцнення базових демократичних засад держави шляхом утвердження ефективного місцевого самоврядування – реального самоуправління громадян на місцевому рівні.

Україна гостро потребує змін у системі регіональної політики та місцевого самоврядування. Цей процес зумовлений інтеграційними зусиллями України щодо наближення до європейських стандартів, а також прагненням удосконалення і досягнення ефективної політики та управління.

Досвід зарубіжних країн Західної та Східної Європи доводить необхідність введення нової моделі місцевого самоврядування, яка передбачає передачу повноважень у сфері формування місцевого бюджету, широкого контролю у соціально-економічній галузі тощо. Така система дає можливість підвищити демократичність впливу кожного громадянина на процес управління на місцевому рівні [9, 8].

Україна, вибравши євроінтеграційний курс, зобов'язалася перейти на стандарти ЄС. На перше місце вийшла потреба перерозподілу повноважень між державними і самоврядними структурами. Самоврядування – це реалізація певних повноважень за власною відповідальністю незалежно від адміністративного контролю. Європейська хартія місцевого самоврядування підкреслює, що “місцеве самоврядування – це право і спроможність органів місцевого самоврядування в ме-

жах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою громадських (публічних) справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення” [3, 9].

Теорія та сучасна практика ставить питання: наскільки широкими мають бути ці повноваження і чи є відповідна нормативно-правова та економічна база для їх реалізації? В законодавстві України, як і в Європейській хартії місцевого самоврядування, зафіксоване право на самоврядування, яке можуть реалізувати місцеві громади. На нашу думку, громади, як самоврядні структури, повинні отримати значно ширші права в управлінні своїми територіями. Відповідно, під реформуванням місцевого самоврядування треба розуміти, насамперед, створення відповідних умов і надання всього обсягу повноважень для реалізації цих завдань.

Слід зазначити, що на сьогодні розв’язання цих проблем неможливе, оскільки залишається проблема спроможності місцевого самоврядування. На думку Ю. Ключковського, брак реальної спроможності пов’язаний не лише з ресурсною проблемою, а й з кадровою. І навіть ресурсна спроможність часто викликана не так браком допомоги з боку держави, як тим, що всі власні повноваження місцевого самоврядування представницькі органи громади можуть виконувати лише за рахунок власних ресурсів, а саме цих власних ресурсів не вистачає [5, 9]. І це є типовою ситуацією у невеликих громадах. Таким чином, постає питання, чи не варто переглянути територіальні основи місцевого самоврядування для забезпечення можливості нормального функціонування громадам.

Потреба у реформуванні адміністративно-територіального устрою відчувалася в Україні вже з перших років державної незалежності. Років 10 тому для її підготовки ще тодішньою адміністрацією Президента була створена спеціальна комісія на чолі з екс-президентом Л. Кравчуком. У 1997-1998 рр. парламент розглядав законопроект про адміністративно-територіальну реформу. Але Президент Л. Кучма закон так і не підписав, два рази повернувши його зі своїми зауваженнями. Отже, з 1991 року державна влада пройшла складний шлях становлення, однак створити збалансовану, надійну і ефективну державну систему так і не вдалося. Неодноразові спроби здійснити адміністративну реформу мали непослідовний характер і не досягли бажаного результату.

При формуванні уряду після президентських виборів 2004 р. у складі Кабінету Міністрів України вперше було введено посаду віцепрем’єр-міністра з питань адміністративної реформи. Це свідчило про серйозність намірів органів центральної влади щодо проведення

адміністративно-територіальної реформи. Урядовий законопроект “Про територіальний устрій України”, підготовлений під керівництвом Романа Безсмертного, передбачав укрупнення адміністративних одиниць. Відповідно до законопроекту “Про територіальний устрій України”, передбачено запровадити трирівневу адміністративну вертикаль. Низовий рівень адміністративно-територіального устрою мала становити громада, тобто адміністративно-територіальна одиниця, утворена на основі одного або декількох населених пунктів, яка має визначені межі території і є основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування громади. Громади об’єднуюватимуть не менше 5 тисяч громадян. Середня ланка реформованого адміністративно-територіального устрою – райони. Район створюється за умови, якщо на його території проживає не менше 70 тисяч населення. Третьою і найвищою ланкою вважатимуться регіони, зокрема, й міста-регіони – понад 750 тисяч мешканців [8].

Таку систему устрою поділяє і значна частина науковців. Зокрема, В. Борденюк теж виокремлює три ланки місцевого врядування: первинну (у згаданому законопроекті – громада), районну та обласну [1, 19].

Відповідно до чинної Конституції України (ст. 133), систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Станом на січень 2006 року в Україні налічується 27 територіальних одиниць: 24 області, Автономна республіка Крим, два міста з особливим статусом, який визначається законами України – Київ, Севастополь, 457 міст, 118 районів у містах, 490 районів, 885 селищ міського типу, 28 562 сільських населених пунктів, 10 281 сільських рад. Після укрупнення адміністративних одиниць планувалося створити 4 тисячі громад, 280 районів і 70 міст-районів.

Урядовий проект адміністративної реформи, на жаль, дає підстави стверджувати, що вона може звестися, як це бувало за радянських часів, до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць і створення додаткових перешкод для зв’язку населення з владою. Із запропонованим варіантом можна було б погодитися, коли кожна громада становитиме окремий мікрорайон, де будуть зосереджені усі соціально-адміністративні установи: медичні, земельпорядні, нотаріальні, соціального забезпечення тощо.

Якщо питання з великою кількістю населення на території однієї адміністративної одиниці для міст не є таким гострим, враховуючи компактність проживання, то для сільської місцевості це велика проблема. Успішна реформа має носити “людиноцентристський” ха-

ракти, тобто всі послуги варто наблизити до людини. Отже, однією із важливих засад територіального устрою є те, що його система має бути побудована так, щоб забезпечити максимальну доступність органів влади для громадян, які проживають на відповідній території. Свого часу академік Литвин зауважив, що, насамперед, треба виробити цілісне уявлення реформи, а вже потім втілювати її в життя. Усе це мають врахувати у нових редакціях законів “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, а також у законах “Про територіальні громади”, “Про адміністративно-територіальний устрій”, “Про органи самоорганізації населення”.

Україна не є новатором укрупнення адміністративних одиниць. Наприклад, у 1999 році в Польщі було утворено 16 воєводств замість 49, середня площа кожного з них становить 19,5 тис. кв. км. Середня ж площа існуючих у нас областей становить 22,2 тис. кв. км. Таким чином, середня площа областей України і польських воєводств майже однакова. Але площі сільських рад істотно відрізняються: у Польщі – 110 кв. км, а в Україні – 49 кв. км. Тобто наші сільські ради менші майже у 2,5 рази.

В Україні зараз у середньому сільські ради утворені в кожному четвертому селі. Однак при їх укрупненні не можна забувати, що це змусить жителів далеко добиратися до віддаленої сільської ради, щоб отримати важливий папірець. Отже, укрупнення адміністративних одиниць принесе поліпшення фінансового стану сільських рад, але, в той же час, і незручності територіальним громадам.

Вихід із даної ситуації може підказати польський досвід. У той час, коли в наших сільрадах нараховується три-чотири працівники, то в польських гмінах – 20-25. У кожному селі, що входить до гміни, працює солтис, якого обирають самі жителі. Він не є звільненою особою, як сільський голова, але отримує певну платню. Цей досвід варто запозичити із урахуванням того, що в нас є Закон “Про органи самоорганізації населення”, який передбачає створення на селі органів місцевого самоврядування, тобто сільських комітетів на чолі із старостою. На нашу думку, цей закон не можна застосувати у повній мірі, зважаючи на те, що в ньому є ряд недоречностей. Зокрема, щодо делегування повноважень відповідною радою органам самоорганізації (фінансування, передача майна при ліквідації органу самоорганізації) тощо.

У Волинській області в 2003 році, за підтримки Королівства Нідерланди, започатковано проект “Сільський староста – лідер сільської громади”. Відповідно, в області було створено понад 150 органів самоорганізації населення. Близько половини з них отримали статус

юридичної особи і проводять реальну роботу на місцях. Таким чином, завдяки реалізації проекту “Сільський староста – лідер сільської громади” можна проаналізувати ефективність запровадження Закону “Про органи самоорганізації населення” і використати напрацьований досвід при реформуванні на селі.

Чинне законодавство України забезпечує самоврядування у певному обсязі лише на базовому рівні, а на рівні районів та областей воно має дещо незрозумілий характер. Районні та обласні ради, не маючи своїх виконавчих органів, залежать від державних адміністрацій, делегують їм частину своїх повноважень. Інститут делегованих повноважень є, правом а не обов’язком, і повинен передбачати альтернативу делегуванню.

Будь-який представницький орган влади, який позбавлений права утворювати підконтрольні і підзвітні йому виконавчі органи, мало-ефективний.

В Україні ключова роль у здійсненні державного управління належить Кабінетові Міністрів України. Згідно із статтею 116 Конституції України, Кабінет Міністрів України, як орган загальної компетенції, забезпечує проведення єдиної державної політики. Завдання такого ж характеру покладаються на Кабмін і Законом України “Про Кабінет Міністрів України”. Так стаття 2 у пунктах 1, 4 закріплює за ним здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, розроблення і виконання різного роду загальнодержавних програм. Таким чином, Кабінет Міністрів повинен мати певні важелі впливу і на органи місцевого самоврядування для забезпечення реалізації державної політики.

Адже за умов, коли органи місцевого самоврядування не виконували б державних програм, роль центральних органів виконавчої влади як виконавців єдиної державної політики у відповідних сферах суспільного життя на всій території держави, була б зведена нанівець. Тому органи місцевого самоврядування не можуть залишатися поза впливом відповідних центральних органів виконавчої влади, акти яких є обов’язковими на всій території України.

Взаємозв’язок між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування мають ознаки, які характерні для взаємозв’язків цілісної системи. Саме таким способом виконавчі органи місцевого самоврядування інтегруються в цілісний механізм здійснення завдань і функцій виконавчої влади на місцях, тобто фактично представляють специфічний рівень організації виконавчої влади, який умовно можна назвати муніципальним [7, 16].

Самоврядування, що має діяти незалежно від державної виконавчої влади, насправді у нашій країні бюджетно і фінансово підпорядковано їй. Цей процес посилюється після запровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів, тобто місцева рада має рахунок не в банку, а в державному казначействі.

Слід зазначити, що в організаційному відношенні органи місцевого самоврядування є відносно відокремленою від органів державної влади частиною державного механізму, а у функціональному плані найтісніше пов'язані з виконавчою владою.

Між виконавчими органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади повинні існувати певні субординаційні зв'язки. Адже жодна соціальна система, де відбувається процес управління, без таких зв'язків об'єктивно працювати не може [2].

Забезпечити співвідношення повноважень державної влади і самоврядних структур можна, передавши виконання громадських і соціальних послуг самоврядним органам, а державній владі – виключно ті функції, які неможливо передати органам самоврядування, зокрема, контроль.

Місцеве самоврядування потребує, безперечно, реформування й прозорої системи фінансового забезпечення. Фінансова самостійність місцевого самоврядування тісно пов'язана з наявністю власних, незалежних від держави, джерел фінансування. На місцях важливо, щоб розширенню територіальних повноважень сприяли доходи, які можна було б передбачити і використовувати.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновки, що впровадження адміністративно-територіальної реформи потрібне і неминуче. Але втілення її в життя залежатиме від багатьох факторів, що потребують негайного вирішення:

- Наявність кадрового дефіциту. Безперечно, реформування вимагатиме підготовки нових фахівців в органах місцевого самоврядування, а їх не вистачає і при діючій системі. Бажано, щоб держава терміново розробила програму підготовки відповідних кадрів на місцях, адже без сучасних професійних фахівців адміністративно-територіальна реформа буде приречена на поразку.
- Укрупнення адміністративних одиниць вимагатиме удосконалення зв'язку між суб'єктами адміністративної одиниці.
- Проведення територіальної реформи потребуватиме реформування місцевого самоврядування, бюджетної системи,

земельних відносин, а це можливе за умови внесення змін до багатьох законів, не виключаючи і Конституцію України.

- Чільне місце серед основних пріоритетів посідають терміни впровадження реформи. Попередньо були наміри розпочати її ще до виборів місцевих рад у березні 2006 року. Однак, зважаючи на політичну ситуацію в Україні після парламентських виборів 2006 р., Верховна Рада не мала можливості на законодавчому рівні вирішити це питання.

Отже, визнаючи усю недосконалість та суперечливість існуючого в Україні адміністративно-територіального устрою, слід наголосити на недопустимості поспіху та односторонності при зміні адміністративно-територіального устрою. Надзвичайно важливим є всебічне вивчення пропозицій та зарубіжного досвіду, нагромадженого у цій сфері. Міжнародний досвід переконує: якщо Україна прагне досягнути рівня розвинених європейських країн, реформа адміністративного устрою є неминучою.

Література

1. Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування // *Право України*. – 2005. – № 6. – С. 16-21.
2. Борденюк В.І. Виконавчі органи місцевого самоврядування в механізмі здійснення виконавчої влади // *Часопис Київського університету права*. 2005/2 ст. 83-88.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування // *Законодавство України з місцевого самоврядування*. – К.: Факт, 2002. – С. 8-9.
4. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // *Законодавство України з місцевого самоврядування*. – К.: Факт, 2002. – С. 15-77.
5. Ключковський Ю. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні // *Голос України*. – 2005. – 29 липня. – С. 8-9.
6. Конституція України: Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
7. Кулов Ю.М. Исполнительная власть: муниципальный уровень // *Вестник Московского университета*. Сер. 2. Право. – 1993. – № 2. – С. 14-22.
8. Проект Закону України “Про територіальний устрій України” // www.kyiv-obl.gov.ua.
9. Телешун С. Концепція моделі державної регіональної політики // *Голос України*. – 2002. – 12 грудня (№ 235-236).