УДК 352.071 (438+439+477)

ЛИЧКО Т.М., Миколаївський державний гуманітарний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Личко Тетяна Михайлівна – здобувач кафедри державного управління МДГУ імені Петра Могили. Наукові інтереси – проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні.

Використання міжнародного досвіду в організації місцевого самоврядування незалежної України

В даній статті робиться спроба з'ясувати окремі аспекти сучасного стану місцевого самоврядування в Україні та можливості його реформування, використовуючи міжнародний досвід. Автор показує роль місцевого самоврядування в системі державного управління та в добробуті народу. Розглядаються загальні засади спрощення системи місцевого самоврядування заради покращення її функціонування. Робиться спроба проаналізувати подальший розвиток і діяльність місцевого самоврядування.

In this article author is trying to find some aspects of real situation by local self-management in Ukraine, opportunities of its reforming making use of the international experience. The author shows a role of local self-management in system of the government and a standard of living of people. The general principles of simplification of system local self-management for the sake of improvement of its functioning are considered. Attempt to analyse the further development and activity of local self-management is done.

Україна переживає складний і відповідальний період становлення. Ставши на шлях модернізації держави і суспільства, вона намагається піднести рівень добробуту народу, вирішити нагальні економічні і соціально-економічні проблеми, що можливо лише за умов приведення законодавства до міжнародних стандартів. Для України – це надзвичайно складне завдання, адже традиції радянського права, яке розвивалося на принципово інших засадах, ще не подолані остаточно ні в теорії, ні в практиці державного будівництва.

Особливо це стосується радянського адміністративного права, яке було одним з головних інструментів правового забезпечення командно-адміністративної системи, тоталітарного режиму радянської держави. Отже, нове адміністративне право України, яке формується відповідно до демократичних засад, закріплених у Конституції України 1996 р., Законі "Про місцеве самоврядування в Україні", Європейській хартії про місцеве самоврядування, угодами між Україною та ЄС [1:4-5].

Оскільки прийняття Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" було підсумком тривалих суперечок між прибічниками старого "консервативного" та нового "прогресивного" підходів до побудови системи влади в нашій країні, деякі норми Закону мають компромісний характер. На жаль, віддзеркалення політичного компромісу в законодавчих актах мають невтішні наслідки, особливо щодо практики застосування норм до

конкретних випадків. Найбільше це стосується прав територіальних громад об'єднуватись в єдину територіальну громаду, неоднозначності в питаннях організації управління районами в містах. Неврегульовані питання щодо взаємодії районних і обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад з відповідними сільськими, селищними, міськими радами, особливо з питань порядку формування та затвердження місцевих бюджетів, фінансування та управління об'єктами спільної власності територіальних громад, визначення переліку цього майна та його правового статусу.

Одним з яскравих прикладів такого компромісу є закріплений Законом України статус районних та обласних рад. За Конституцією, ці ради представляють спільні інтереси територіальних громад, а на практиці це мало б означати, що територіальні громади формують районні та обласні ради з своїх представників та делегують їм певні повноваження. За Законом, районні ради формуються так само, як і ради територіальних громад – на основі загального, прямого, рівного виборчого права. Отже, незважаючи на відсутність старої "вертикалі рад", районні та обласні ради знову опиняються фактично у ролі "вищестоящих". Таким чином, закладена можливість конфлікту між радами територіальних громад і відповідними районними та обласними радами [2:126-127].

У Конституції України офіційно закріплено дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, які є місцевими органами державної виконавчої влади, та місцеве самоврядування. Водночас Конституція України встановила зовсім новий для України статус органів місцевого самоврядування, проголосивши принцип, відповідно до якого вони не входять до системи органів державної влади.

Враховуючи це, значної актуальності набули питання, пов'язані з аналізом існуючої системи конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Україні та проблеми їхньої реалізації, також окресленням основних напрямків розвитку (вдосконалення).

Управління місцевими справами, як показує досвід, може здійснюватись як органами державної адміністрації на місцях, що були призначені з центру, які виступають в ролі переферійної ланки державного апарату, так і представницькими органами, які обираються населенням окремих адміністративно – територіальних одиниць. Такі представницькі органи часто називають органами місцевого самоуправління чи муніципального управління. Місцеве ж самоврядування є багатофункціональним елементом державного механізму і має значну самостійність у прийнятті управлінських рішень.

Не дивлячись на прийняття значної кількості нормативних документів, реальна політична демократизація суспільства не відбулася. Вагому роль в цьому зіграла недосконалість розподілу державної влади в цілому та між її структурами на місцях. Органи державної влади не отримали реальних повноважень для вирішення конкретних питань. Вони носять номінальний статус органа місцевого самоврядування та фактично владних повноважень не мають. Хоча прийнята Верховною Радою Декларація про державний суверенітет України визнала світову практику розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову, такого повного розподілу між представницькими та виконавчими структурами на місцях не відбулось.

Згідно із ч. 1 ст. 140 Конституції України "Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища і міста – самостійно вирішувати питання місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України." Органами місцевого самоврядування є ради чи інші колегіальні органи, обрані в результаті вільного, загального, таємного, рівного, прямого голосування. Для їх позначення в літературі звичайно вживаються терміни: громада, комуна, муніципалітет чи "територіальні колективи".

Щодо визначеності ситуації з діяльністю місцевих органів використовують різні поняття – „місцеве управління", "місцеве самоврядування", "муніципальне самоврядування". Кожне з них має конкретний зміст і характеризує відмінний від інших спосіб формування і діяльності місцевих органів та їх взаємозв'язок із центральною владою.

Дослідник А.Ярощук наголошує на двох варіантах поняття "місцеве управління". У вузькому розумінні місцеве управління – це діяльність органів місцевого самоврядування, спрямована на задоволення суспільних інтересів, що здійснюється у визначених законодавством формах через муніципальне господарство. Але в широкому трактуванні місцеве управління – це управління територіями, яке здійснюють як державні органи так і органи місцевого самоврядування.

На думку окремих науковців, терміном "місцеве самоврядування" у зарубіжних країнах позначають управлінську діяльність на місцевій територіальній одиниці, що здійснюється центральною владою чи адміністрацією більш високого територіального рівня управління, через призначувані більш високою владою адміністративні органи [3:289-290].

Польща і Україна багато в чому схожі.

Спільна історія, традиції, географічне сусідство, близькість території та населення, майже одночасне повалення комуністичних режимів у 1989-91 роках мимоволі змушують порівнювати демократичні перетворення у Польщі та Україні. Протягом 1990-1999 років в Польщі створено міцне законодавче підґрунтя для розвитку місцевого самоврядування. Значна частина повноважень перейшла від держави до самоврядування, забезпечивши наближення влади до людей, ефективніше використання ресурсів, і зрештою – стабільний політичний та економічний розвиток польських територій. Досвід Польщі засвідчує: там де розвинуте місцеве самоврядування, там держава та влада підконтрольні громадянам, а не навпаки. Залучення громадян до місцевих справ означає перерозподіл повноважень влади від центру до територіальних громад, і таким чином, сприяє розвитку демократії і покращенню умов життя в країні.

Територіальне самоврядування у Польщі має багатовікову традицію, але від Другої світової війни до 1990 року йому бракувало автентичних самоурядових інституцій. На практиці воєводські та народні гімни стали виконавцями доручень урядової адміністрації, представляючи інтереси держави, хоча вони мали представляти народні інтереси. Місцева влада одночасно представляла місцеві і державні інтереси. Функціонувала система подвійного підпорядкування, що було малоефективним, а спосіб управління країною гальмував її розвиток.

27 травня 1990 року відбулися вибори до рад гмін. З цього дня у Польщі розпочався процес розбудови держави, в якій самоврядування становило вже незамінний елемент устрою.

Закон від 24 липня 1998 року про запровадження трирівневого територіального поділу країни, а також Розпорядження Ради міністрів від 7 серпня 1998 року щодо усунення повітів принципово перебудували адміністративний розподіл Польщі.

З 1 січня 1999 року запроваджено реформу публічної адміністрації за такими принципами:

- держава має бути унітарною, з трирівневим територіальним поділом;
- адміністративне управління здійснюється на всіх рівнях територіального розподілу;
- на одному територіальному рівні тільки один орган здійснює загальну адміністративну владу (на рівні гмін та повітів це – органи самоврядування).
- воєводства є виключенням, тут діють дві структури публічної адміністрації – уряд воєводства на чолі структури публічної адміністрації та воєвода, що є представником Ради Міністрів.

Треба зазначити, що самоврядування воєводства не порушує самоврядування повітів та гмін, а також не здійснює за ними нагляду. Гміни та повіти становлять у правовому аспекті рівноцінні об’єкти територіального самоврядування. Законодавці прагнули створити з воєводського самоврядування такий суб’єкт, що здатний впроваджувати регіональну політику, а також підняти міжрегіональну співпрацю до європейського рівня.

Представницьким органом воєводського самоврядування є сеймик воєводства. Депутати сеймику обираються під час загальних, прямих виборів за пропорційною системою. До компетенції сеймику належить ухвалення стратегії розвитку воєводства, та довгострокових програм, встановлення засад управління майном воєводства, ухвалення бюджету та плану економічного розвитку воєводства, ухвалення рішень про участь у міжнародних регіональних об’єднаннях, а також обрання та відкликання уряду воєводства.

Виконавчим органом воєводства є уряд, який складається з 5 осіб. Це колегіальний орган, що діє під керівництвом маршалка воєводства. Маршалка обирає сеймик зі свого складу. За пропозиціями обраного маршалка сеймик обирає інших членів уряду воєводства. До завдань уряду належить виконання ухвал сеймику, розпорядження майном, підготовка проекту та виконання бюджету воєводства. Маршалок організовує роботу воєводського уряду та уряду маршалківського, керує поточними справами воєводства, а також репрезентує воєводство у зовнішніх стосунках. Органами державного нагляду за діяльністю воєводського самоврядування є Голова Ради Міністрів та воєвода, а в фінансових питаннях – регіональна рахункова палата.

Воєвода призначається та відкликається Головою Ради Міністрів за поданням міністра, що опікується справами публічної адміністрації. Воєвода як представник Ради Міністрів відповідає за виконання політики уряду в межах воєводства. До засідань воєводи належить також забезпечення співпраці урядової та самоврядування адміністрації у межах воєводства та керування цими одиницями у разі надзвичайних ситуацій.

Розподіл компетенції між урядовою та самоврядною адміністраціями в регіоні є спробою поєднання принципу децентралізації та регіоналізації з принципами унітарної держави [4: 21-27].

Адміністративна реформа, що була запроваджена у 1999 році, не тільки створила територіальні одиниці самоврядування, а й значно вплинула на фінанси країни. На цю реформу наклали свій відбиток еволюційні зміни податкової системи. Загалом ці зміни можна визнати як позитивні, але в ході їх

реалізації виникло певне незадоволення серед адресатів реформ. З активізацією самоврядування за нових повноважень відповідні кошти не находили, а трансферти мали спрямуватись на "основні соціальні потреби" без можливості власного впливу влади на їхню форму та величину. У порівняно кращій ситуації є гміни, стан фінансів яких не погіршився, відбулося процентне зростання наповнювальних доходів стосовно всіх доходів на тлі надання гмінам нових повноважень. Залишається сподіватися, що в міру налагодження діяльності самоврядування в повітах і воєводствах, останні з ролі адміністраторів піднесуться до ролі господарів, як це сталося на рівні гмін у 90 роках. Як позитивний чинник слід визнати заплановану зміну в розподілі податкових часток і виокремлення часток для самоврядування в непрямих податках [5: 39-40].

Світовий досвід свідчить: розумна, сильна державна влада стимулюватиме оптимальну децентралізацію самоврядування. С.Братський пише про реформу місцевого самоврядування в Польщі: "Місцеве самоврядування, надаючи самостійність гмінам, вивільнило динамізм та енергію, якої ніхто не сподівався. Малі містечка, тепер чисті й освітлені, змінювали свій вигляд з місяця в місяць; уже через рік Польща була іншою країною".

На жаль, в Україні ситуація діаметрально протилежна. Реформа місцевого самоврядування має стати ключем до всієї політичної реформи, оскільки без неї ми ніколи не сформуємо системи ефективної, відповідальної, по-справжньому народної влади, здатної діяти в інтересах людей.

Реформа повинна здійснюватись з урахуванням національних інтересів кожної конкретної людини. Вона повинна стати не політичним кроком, а відповіддю на реальні очікування громадян. Головна мета реформи – перерозподіл повноважень між центральними і місцевими органами місцевого самоврядування на користь останніх з метою наближення надання державних та громадських послуг безпосередньо до споживачів – громадян України. Необхідно розвантажити центральні органи виконавчої влади від невластивим їм функцій господарського та соціального управління. Потрібно вдосконалити територіальний устрій країни, створити нові територіально розширити регіони, міста – регіони, громади з метою формування такої системи адміністративно-територіальних одиниць, яка найповніше служитиме потребам населення. За підрахунками фахівців, громада базового рівня має налічувати не менше 4-5 тисяч жителів. Саме в ці громади базового рівня має бути перенесений основний набір соціальних послуг. Люди мають відчути переваги власного контролю за охороною здоров`я, культурним розвитком громади, комунальними послугами, органами правопорядку тощо.

Законодавством необхідно врегулювати делегування органам місцевого самоврядування окремих державних функцій та повноважень, що зробить більш чіткім полі повноважень між різними рівнями влади й місцевим самоврядуванням. Водночас це допоможе збільшити відповідальність кожного рівня влади за ефективне виконання функцій, закріплених законом. Децентралізація податків має забезпечити органам місцевого самоврядування достатню фінансово-матеріальну основу для виконання власних повноважень, а надходження з державного бюджету мають забезпечувати спроможність органів місцевого самоврядування виконувати делеговані державою повноваження [6: 26-27].

До тактичних завдань місцевого самоврядування належать: підтримка нових економічних форм господарювання; розвиток місцевих традицій, національної культури, збереження історичних цінностей; включення в повну силу потенціалу місцевих кадрів у розв'язання нагальних проблем, для чого необхідно ліквідувати жорсткі рамки централізованої опіки і залишити на місцях мінімально необхідні власні ресурси; швидкість реагування на оперативну ситуацію і безпосередній зворотний зв'язок з населенням; адресне і більш чітке вирішення питань соціальної допомоги різним його верствам [7; 3].

Місцеве самоврядування в Україні все більше виявляє себе як самобутня форма організації територіальної громади. Але його становленню і подальшому розвитку на перешкоді постають: недосконалість і непослідовність законодавчого регулювання; відсутність у багатьох випадках місцевої політичної еліти достатньої фахової та професійної компетенції, дієвого механізму впровадження в життя стратегічної парадигми самоврядування, достатнього ресурсного забезпечення, цілісної регіональної політики, статутів територіальних громад; завищені очікування швидких результатів від нової системи управління і відчуження самого населення територіальної громади від реальної участі в управлінні місцевими справами; низький рівень муніципальної просвіти мешканців; "пострадянський синдром" і його стереотипи; неефективність прогнозування на місцевому рівні.

Ключовим напрямом реформування місцевого самоврядування стає реалізація принципів поділу влади на засадах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, субсидіарності, доступності, повсюдності, взаємної врівноваженості через систему "стримувань і противаг" в умовах

взаємоконтролю.

Істотно впливає на процес муніципального руху і розвиток місцевого самоврядування рівень співпраці різноманітних асоціацій, об'єднань, громадських організацій, спільна і активна діяльність яких розширює спектр пошуку форм взаємодії на засадах партнерства, співробітництва, кооперації. Автором зроблені доповнення до окремих напрямів цієї співпраці.

Сучасне самоврядування передбачає принципово нові підходи до визначення його територіальних основ. Проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ сприятиме, на думку автора, формуванню дієздатної адміністративно-територіальної одиниці із самодостатніми повноваженнями, ресурсами, гарантіями захисту, спроможної забезпечити стабільність і єдність стандартів якості і рівня життя населення. Широкого застосування набуває договірна практика та укладання багаторічних угод з вищими гілками влади, різними органами самоврядування, державними виконавчими структурами, встановлення взаємовигідних зв'язків з окремими регіонами України, країнами СНД, особливо у прикордонних областях, на якісно нових засадах – незалежності, самостійності, взаємної зацікавленості та користі [7:16-17].

Реформу слід впроваджувати поступово, без багатовимірних радикальних змін одночасно. Польща вже витратила на реформування системи місцевого самоврядування понад 10 років, але вдосконалення системи йде і сьогодні.

Проте пошук оптимальної моделі самоврядування в Україні відбувається надто повільно. На думку автора дослідження, перепоною на шляху побудови цілісної концепції місцевого самоврядування є такі об'єктивні та суб'єктивні фактори: недосконалість вітчизняної теорії, якій бракує стратегічності, системності, обґрунтованості, методологічного забезпечення, та невизначеність законодавчого поля, яке гарантувало б організаційну, правову та матеріально-фінансову його самостійність; необізнаність населення територіальних громад з методикою вирішення місцевих справ, реальними механізмами участі його у прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні; невідповідність між задекларованими конституційними нормами і реальним станом речей, коли глибинна трансформація самоврядного інституту не супроводжується адекватними змінами моделей і методів управління; незбалансованість повноважень центру і місцевих органів при перевазі адміністративно-командних методів управління; наявність міцних позицій колишньої партійної номенклатури, ігнорування останньою законодавчих, нормативних актів, які гарантують функціонування місцевого самоврядування; недостатня кількість та якість послуг, що надаються мешканцям; непрозорість у частині розподілу матеріально-фінансових ресурсів територіальних громад; слабкість муніципальної діяльності в умовах перехідного періоду та повільність впровадження власного історичного досвіду і зарубіжних здобутків; запізненість із реформуванням у сфері місцевого самоврядування.

Використовуючи досвід польського законодавства та практики діяльності громад, можна внести до українського законодавства такі зміни:

- ліквідувати районні державні адміністрації. Замість районних держадміністрацій мають бути створені виконавчі органи районних рад, які формуються на сесіях цих рад. Це дасть реальні важелі управління районному самоврядуванню, зробить владу в районі підзвітною виборцям, зруйнує вертикаль держадміністрацій.
- Ліквідувати, або радикально зменшити повноваження державних адміністрацій. Головні важелі влади в області мають належати виконавчому комітету, який затверджується на сесії обласної ради, підзвітний і підконтрольний раді, а через неї – мешканцям області.
- Треба розмежовувати посади голови ради і міського голови. Голова ради має дбати про організацію роботи саме представницького органу, а міський голова – очолювати сформований на сесії виконавчий орган.
- Для дотримання порядку й захисту безпеки громадян територіальна громада повинна отримати можливість впливу на правоохоронні органи, які мають бути підпорядковані і підзвітні міським громадам і відповідним радам [4:320-322].

Незважаючи на логічність теоретичного розмежування політики та адміністративного управління, на практиці таке розмежування часто приносить чимало проблем, про що свідчать чисельні дослідження в галузі державного управління. Наприклад, як показує досвід Угорщини, вони призводять до конфліктів між гілками влади і виникнення кризи довіри до уряду. Хто є адміністративно підзвітним? З точки зору органу парламентського контролю подібна система не лише розпорошує й ускладнює контроль, але й робить більш складним контроль за діями адміністративних органів. Втілення такої реформи також означатиме приблизно 50% скорочення чисельності службовців в системах державної влади, місцевої влади і місцевого самоврядування. І така адміністративна

реформа може створити ще більше труднощів ніж вирішення проблем.

Будь-які реформи мають брати до уваги особливості проблем, які слід розв'язати, і врахувати характер та традиції країни. Однак, на думку фахівців, таке буває не часто. Досить часто шляхи вирішення проблеми запозичуються без огляду на особливі ознаки проблематики та довколишніх обставин. Здійснюючи свій вибір, політики й адміністратори вважали, що заплановані зміни проходитимуть злагоджено. Тож не дивно, що на практиці ці реформи не тільки не приносили очікуваних результатів, але й подекуди взаємна дія реформаторських заходів уряду приносила

ЛІТЕРАТУРА

1. Кампо В.М., Нижник Н.Р., Шльоер Б.П. Становлення нового адміністративного права України: Науково-популярний нарис / За заг. ред.. В.М. Кампо. – К.: Видавничий дім "Юридична книга", 2000. – 60 с.
2. Прієшкіна О.В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії. – К.: Кондор. – 2004. – 332 с.
3. Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К., 2001. – 336 с.
4. Ковальчик Я. Адміністративна реформа у Польщі в контексті інтеграції до Європейського союзу // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К., 2001. – 336 с.
5. Чурек Л. Доходи територіальних одиниць самоврядування та система податків // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К., 2001. – 336 с.
6. Матвієнко А. Альтернатива одна – реформа місцевого самоврядування й територіального устрою // Віче. – 2005. – № 4.
7. Некряч А.І. Місцеве самоврядування сучасної України як предмет політологічного аналізу: Автореферат на здобуття наукового ступеня доктора політичних наук. – К., 2003. – 23 с.
8. Аграфонов Р. Напрямки адміністративної реформи // Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні. – К.: Логос, 2003. – 308 с.
9. Бориславська О. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні: проблеми реалізації // Вісник Львів. ун-ту. Серія юридична. – 2004. – Вип. 39. – С. 187-193.
10. Керецман В. Проблеми формування регіональної політики та регіонального управління в Україні // Регіональні студії. Державне управління. – Випуск 1.