

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА ЯК НЕОБХІДНА СКЛАДОВА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Юрченко М. М.

Автором розглядаються питання, що набули в Україні досить актуального значення та наразі потребують негайного вирішення. Проведення адміністративно-територіальної реформи, одним із очікуваних результатів якої буде децентралізація публічної влади, з метою забезпечення прагнення громадян до реальної участі в управлінні державою, якісного надання різнобічних послуг населенню органами місцевого самоврядування зможе зняти соціальну напругу в суспільстві та забезпечити державну єдність України. У статті розглядається діяльність вищих органів державної влади по забезпеченню дієвого народовладдя, наведені точки зору провідних науковців щодо означених вище проблем та запропоновані можливі шляхи їх розв'язання.

Ключові слова: територіальна громада, адміністративно-територіальна реформа, децентралізація, реформа місцевого самоврядування.

Автором рассматриваются вопросы, которые достаточно актуальны в Украине и на данный момент требуют немедленного решения. Проведение административно-территориальной реформы, одним из ожидаемых результатов которой будет децентрализация публичной власти, с целью обеспечения стремления граждан к реальному участию в управлении государством, качественного предоставления разносторонних услуг населению органами местного самоуправления сможет снять социальное напряжение в обществе и обеспечить государственное единство Украины. В статье рассматривается деятельность высших органов государственной власти по обеспечению действенного народовластия, приведены точки зрения ведущих ученых на указанные выше проблемы и предложены возможные пути их решения.

Ключевые слова: территориальная община, административно-территориальная реформа, децентрализация, реформа местного самоуправления.

The author addresses issues that have become very topical in Ukraine and in the case mentioned require immediate solution. Administrative-territorial reform, one of the outcomes of which will be the decentralization of public authorities to ensure real desire of citizens to participate in government, providing quality services to people of diverse local authorities will remove the social tension in society and to ensure the unity of the state of Ukraine. In the article the activities of higher state authorities to ensure an effective democracy, given the point of view of leading scientists at appointed above problems and suggested possible solutions.

Keywords: local community, administrative-territorial reform, decentralization, reform of local government.

Європейський досвід державотворення свідчить, що країни, які успішно здійснили комплексну адміністративно-територіальну реформу та зміцнили систему

місцевого самоврядування, змогли досягти високого рівня розвитку громадянського суспільства. Україні, як країні, що обрала європейський шлях розвитку, необхідно здійснити реформування свого адміністративно-територіального устрою, аби надати органам місцевого самоврядування незалежність від центральних органів влади. Проте реформаторська діяльність вищих органів влади по наданню широких повноважень місцевим громадам йде незадовільними темпами.

Широко анонсований у нашій країні процес децентралізації та задекларований в ньому прагнення передати значні повноваження регіональним органам місцевого самоврядування неможливо здійснити без надання громадянам реальної можливості брати участь у вирішенні проблем місцевого значення. Адже в умовах відсутності (неможливості реальної реалізації) громадського контролю над виконанням програм місцевого та регіонального розвитку зникають, у членів територіальної громади, сподівання на дієвість існуючих інститутів громадянського суспільства, та зароджується зневіра в доцільності проведення реформ. Стає очевидним, що існуюча в Україні система місцевого самоврядування не задовольняє зростаючих прагнень суспільства брати реальну участь в управлінні державою. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад, унаслідок різних об'єктивних, але здебільшого суб'єктивних причин (передусім небажання, а то й побоювання, серед членів правлячих еліт, кардинальних змін як результату проведення реформ), не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Ефективне функціонування інституту місцевого самоврядування в посттоталітарній державі неможливе без здійснення процесу децентралізації публічної влади, а точніше без децентралізації її повноважень, адже останні є головною сутністю як самої публічної влади, так і самого процесу децентралізації. На сьогодні місцеве самоврядування в змозі лише декларувати свою здатність виконувати очікувані від нього функції. Це відбувається тому, що значна частина його повноважень делегована державній виконавчій владі й жодного впливу на їх виконання члени громади не мають (фактично на сьогодні в Україні делеговані повноваження надаються органам місцевого самоврядування виконавчою владою, причому вони складають більше половини від загального обсягу всіх повноважень місцевого самоврядування). Тому без чіткого плану реформування та розвитку територіальних громад, активної ролі їх членів неможливо побудувати місцеве самоврядування європейського типу. Для вирішення цього комплексу завдань перед законодавцем постає низка проблем, подолання яких, шляхом нормативної регламентації та регулювання, буде реально сприяти

належним змінам і досягненню ефективного результату.

Суттєве значення для розробки теоретичних положень щодо діяльності місцевого самоврядування мають праці українських учених: М. Баймуратова, О. Батанова, М. Воронова, М. Корнієнко, В. Погорілка, М. Савченко, С. Саханенка, П. Стецюка, О. Фрицького, В. Шаповала та ін.

Разом з тим, за наявності великої кількості наукових розробок, нормативно-правових актів, які визначають основні засади місцевого самоврядування, принципи організації й діяльності, правовий статус, проблема розмежування повноважень, відповідальності органів і посадових осіб та деякі інші питання, забезпечення організації та діяльності ускладнюються недостатнім рівнем їх опрацювання, а також обмеженістю нормативного закріплення й визначення.

Метою статті є: на основі комплексних наукових праць розглянути стан та перспективи реформування місцевого самоврядування, з'ясувати проблемні питання децентралізації влади в Україні.

Необхідно враховувати, що від часу прийняття Конституції України [1], Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [2], ратифікації Європейської Хартії місцевого самоврядування [3], інших нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість (майже 70 % кількості територіальних громад в Україні має населення менше 2 тисяч осіб) і надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу, вони виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Мала чисельність населення територіальної громади призводить до виникнення системних проблем у забезпеченні громади якісними та ефективними послугами, які виступають мірилом життєвого рівня населення в регіонах країни. На жаль, існуюча сьогодні в Україні система місцевого самоврядування є неефективною, економічно необґрунтованою, фінансово обтяжливою й не спрямована на створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних і достатніх публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади [4].

На думку доктора юридичних наук, професора, члена Конституційної комісії при Президентові України М.О. Баймуратова, висловлену ним під час проведення круглого столу в Одеському державному університеті внутрішніх справ, присвяченого 19-й річниці прийняття Конституції України, в умовах реформування локальної демократії перед місцевим самоврядуванням постали виклики (зумовлені різними факторами), які потребують ефективного та швидкого реагування як на організаційному, так і нормативному рівнях, а саме:

- вирішення проблеми економічної неспроможності переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень (економічний фактор);

- вирішення проблеми недостатності ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру (ресурсний фактор);

- ефективне подолання кризи комунальної інфраструктури, загрозливої зношеності теплових, водопостачальних і каналізаційних мереж, житлового фонду,

що детермінує виникнення техногенних катастроф (інфраструктурний фактор);

- необхідність здійснення "компетенційної революції", що обумовлена відсутністю чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, унаслідок чого маємо наявність дублювання повноважень, конкуруючу компетенцію та багато засад для виникнення компетенційних суперечок між названими суб'єктами різного рівня (компетенційний фактор);

- подолання невіри та відчуженості органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизації, закритості й непрозорості діяльності, неефективного використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупції, патерналізму у відносинах з населенням (комунікаційно-суб'єктивний фактор);

- подолання кризи в кадровій політиці місцевого самоврядування, системі підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад (кадровий фактор);

- подолання нерозвиненості незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва та надання соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; створення належних умов для використання ресурсного потенціалу цього сектору в місцевому розвитку (фактор нерозвиненості інфраструктури самої територіальної громади);

- ефективний розвиток форм прямої демократії, подолання їх нерозвиненості й відсутності в жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення (фактор дефіциту партіципативної демократії);

- подолання соціальної дезінтегрованості територіальних громад і неспроможності жителів до солідарних дій із захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевого самоврядування й місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку спільнот (мотиваційний фактор);

- подолання складної демографічної ситуації в більшості територіальних громад і погіршення кількісних та якісних параметрів людських ресурсів шляхом їх оптимізації (демографічний фактор).

Ці фактори, як кожний сам по собі, так і всі вони в сукупності, набувають рис системності та характеру соціальних викликів, об'єктивно посилюються проблемами правового та інституційного характеру, які так і не були вирішені публічною владою в попередні роки. До них слід віднести:

- конституційно-правову невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорції радянської системи адміністративно-територіального устрою;

- наявність декларованої правосуб'єктності територіальних громад, що згідно з Конституцією держави є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а згідно з чинним законодавством є лише нормативним фантомом;

- надмірну централізацію повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів, що нівелює мотивацію територіальних громад і органів місцевого самоврядування до їх отримання;

- неефективну державну регіональну політику, яка не тільки не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи, але й призвела до втрати частини території держави (АРК) і збройного конфлікту (Донецька і Луганська області);

- дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що лежить в основі виникнення конкуруючої компетенції та компетенційних конфліктів між ними;

- наявність системного конфлікту між правовим статусом людини і громадянина на конституційному рівні та його практичною реалізацією на рівні місцевого самоврядування, де конституційні права і свободи трансформуються в так звані "муніципальні права людини" [5].

Вирішення означених проблем, не в останню чергу, пов'язане з адміністративно-територіальним поділом України, який фактично було здійснено ще в радянські часи. Суттєвих змін тут не відбулося й у роки незалежної України. Система організації влади на місцевому рівні в Україні наразі не відповідає й загальноприйнятим європейським принципам, закладеним в Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка є частиною законодавства України. Тому невиконання положень Хартії, і як наслідок, взятих на себе зобов'язань, є суттєвою перешкодою на шляху реалізації курсу на інтеграцію до Європейського співтовариства, задекларованого Україною.

Враховуючи викладене, стає очевидним, що проведення в Україні системної адміністративно-територіальної реформи є об'єктивною необхідністю. Вона повинна закласти основи для розвитку нашої країни на засадах демократії та самодостатності територій. Метою адміністративно-територіальної реформи має стати демонополізація та децентралізація системи державного управління шляхом розширення повноважень місцевих самоврядних органів влади. В основу вибору стратегії адміністративно-територіальної реформи потрібно покласти передусім інтереси громади. Тому законодавці мають розглядати питання децентралізації не через призму забезпечення власних інтересів, а дбати про те, що є кращим для української держави та її громадян.

Успішному впровадженню реформ в Україні повинно передувати вироблення оптимальної, економічно та історично обумовленої концепції нового територіального устрою, на основі якого стане можливим здійснення ефективного самоврядування в державі. Як свідчить досвід реформування публічної влади в зарубіжних країнах, неможливо без чисельного та територіального укрупнення перерозподілити повноваження та ресурси між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх.

Над створенням сучасної дієвої моделі адміністративно-територіальної реформи в Україні, яка сприятиме вирішенню зазначених проблем, уже більше десяти років працюють українські вчені, політики, державні діячі, міжнародні експерти. Протягом цього часу була проведена низка заходів, на яких було продовжено обговорення моделі адміністративно-територіальної реформи в Україні, висловлено практичні пропозиції, зауваження, уточнення. За результатами цих заходів модель адміністративно-територіальної реформи в Україні було кореговано й вироблено консолідовану позицію з ряду ключових принципів і положень, які мають бути покладені в основу адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Початком нового етапу реформування територіальної організації влади в Україні стало Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 1 квітня 2014 року [6]. Цим

документом Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства разом із заінтересованими центральними та місцевими органами виконавчої влади за участю органів місцевого самоврядування та їх всеукраїнських асоціацій у тримісячний строк доручено розробити та подати в установленому порядку Кабінетові Міністрів України проект плану заходів щодо реалізації Концепції, схваленої цим розпорядженням.

Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення й підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Концепцію планується здійснити у два етапи протягом 2014-2017 років.

Зокрема, на першому підготовчому етапі (2014 рік) передбачалося:

- законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою;

- здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах і розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою;

- завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень і ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції.

Першим реальним кроком по реалізації зазначених завдань можна вважати прийняття 5 лютого 2015 року Законом України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", який має регулювати відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст [7]. За цим законом суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст, які розташовані в межах території Автономної республіки Крим, однієї області.

Прикінцевими положеннями зазначеного закону внесено зміни до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Так, у системі місцевого самоврядування з'являється нова посадова особа місцевого самоврядування - староста, який здійснює обов'язки, визначені Положенням про старосту, яке затверджується сільською, селищною, міською радою відповідної об'єднаної територіальної громади. Староста обирається в порядку, визначеному законом [7, прикінцеві положення].

З метою належного проведення виборів старост добровільних об'єднань територіальних громад 4 вересня 2015 року було прийнято Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" [8], яким внесено зміни та доповнення, зокрема до ст. 7 та 8 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад".

Логічним завершенням першого етапу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади стали місцеві вибори, які відбулися 25 жовтня 2015 року. На виборах обрано органи місцевого самоврядування, зокрема в 159 новоутворених добровільних об'єднаних громадах уперше обрано старост. Починаючи

Проблеми становлення правової демократичної держави

з 1 січня 2016 року, 159 новоутворених добровільних об'єднань громад мають перебрати на себе повноваження, які є притаманними містам обласного значення, що неминуче вплине на економічну та організаційну спроможність районів, у яких утворено ці об'єднання.

Разом з тим, для успішного функціонування добровільних об'єднань громад необхідно в найкоротші терміни вирішити проблему розмежування повноважень між добровільними об'єднаннями громад і районними радами, районними державними організаціями. Для цього необхідно внести зміни до законів України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації" та "Про добровільне об'єднання громадян"

Підсумовуючи зазначене, слід зауважити, що подальша доля адміністративно-територіальної реформи залежить від ухвалення змін до чинної Конституції та законів України, що життєво необхідно для забезпечення вирішення проблем місцевого самоврядування.

Виконання зазначених заходів призведе до посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів і положень Європейської хартії місцевого самоврядування, визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці та забезпечить повновладдя органів місцевого самоврядування на її території, і сприяти цьому має здійснення процесу децентралізації влади в нашій країні.

Література

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.

2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні". // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.

3. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Ратифіковано Законом України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР // "Офіційний вісник України". - 1997 р. - № 29. - С. 8.

4. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Колективна монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, та ін., за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. - К.: Аттіка, 2007. - 864 с.

5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.

6. Баймуратов М.О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні // Сучасний стан конституційної реформи в Україні: об'єктивні та суб'єктивні чинники: матеріали круглого столу (25 червня 2015 року). - Одеса: ОДУВС, 2015. - С. 10-19.

7. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 5 лютого 2015 року. // Відомості Верховної Ради. - 2015. - № 13. - Ст. 91.

8. Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 4 вересня 2015 року. // Відомості Верховної Ради. - 2015. - № 37-38. - Ст. 371.

Юрченко М.М.,

*кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
ОДУВС*

Надійшла до редакції: 18.11.2015