

П.В.Ворона,

к. держ. упр., доцент кафедри регіонального управління
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ,
заступник голови Полтавської обласної ради

ПРІОРИТЕТИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розкрито особливості урядових концепцій щодо розвитку органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі державотворення та особливості суспільних обставин за яких є можливим проведення в українських реаліях адміністративно-територіальної реформи.

Ключові слова: регіональна політика, реформа місцевого самоврядування, адміністративно-територіальний поділ, субсидіарність, пряма демократія, соціальні послуги.

Особливого значення і ваги в умовах політичної і економічної кризи набуває фундаментальний інститут державності кожної країни – місцеве самоврядування, бо якраз його існування в країні свідчить про демократичний характер існуючої влади і наскільки воно розвинене, тобто наскільки повно має вплив на місцеву політику, наскільки можна судити про демократизм існуючої правлячої еліти. Самоврядування в цей період залишається найстабільнішим інститутом місцевого управління, який в змозі без зайвих політичних дебатів виконувати покладені на нього обов'язки перед громадою і нести відповідальність за свої дії, адже вирішення найбільш важливих питань повсякденного життя є його прерогативою. Але в той же час криза найповніше оголює усі його вади і недоліки повноважень, організації роботи, механізму формування та виникає ще гостріше питання у необхідності його реформування.

Питання розвитку місцевого самоврядування в Україні зажди перебувало і перебуває на вістрі інтересів як науковців, так і політиків та практиків, пов'язаних з роботою органів місцевого самоврядування. Серед них особливо можна виділити праці Р. Аграноффа [1], В. Бабаєва [2], О. Батанова [3], Р. Безсмертного [14], О. Власенка [3], Ю. Ганущака [5], В. Кампо [6], В. Кравченка [10], В. Куйбіди [12], Ю. Куца, В. Мамонової [12],

М. Пухтинського [3], М. Пітцика [13], О. Рубцова [15], А. Ткачука [4], В. Удовиченко [16], Ю. Шарова [17] та ін. За 13 років після Конституційної угоди від 08.06.1995 р. та після правового утвердження місцевого самоврядування в Основному Законі України, українська практика місцевої демократії так і залишилась на рівні представницької влади, котра мов би і представляє інтереси територіальних громад, чи їх спільні інтереси, але не має ні прав, ні ресурсів змінювати ситуацію на ліпше.

Та хоча в Україні й закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування та прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності, але його розвиток фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу виявилась не спроможною до виконання всіх повноважень місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування, що існує сьогодні в Україні, не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Українськими урядами вже не раз розроблялися різні концепції регіональної політики, адміністративно-територіальної реформи, місцевого самоврядування, але далі обговорення концепції на колегії профільного міністерства, справа підвищення ефективності місцевої влади так не пішла. Сьогодні Міністерство регіонального розвитку та будівництва має низку серйозних напрацювань, але ці концепції ще не розглянуті Верховною Радою України. Та все ж розглянемо, які перспективи чекають місцеву владу України в разі їх підтримки.

Концепція реформи місцевого самоврядування виокремлює

проблеми, які потребують ефективного та швидкого реагування:

- економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень, що полягає у недостатності ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру;

- криза комунальної інфраструктури, загрозлива зношеність теплових, водно-каналізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду; породжує неефективне використання комунальної власності та земельних ресурсів; існує корупція, патерналізм у відносинах із населенням;

- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування та погіршення якості складу місцевих рад внаслідок запровадження пропорційної системи виборів за закритими партійними списками;

- криза кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

- нерозвиненість незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; невикористання ресурсного потенціалу цього сектору у місцевому розвитку;

- нерозвиненість форм прямої демократії, відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, породжують соціальну дезінтегрованість територіальних громад та неспроможність жителів до солідарних дій захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку спільнот;

- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад і погіршення кількісних та якісних параметрів людських ресурсів [9].

Ці виклики посилюються проблемами правового та інституційного характеру, які так і не були вирішені в попередні роки, серед них:

– конституційно-правова невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорціями радянської системи адміністративно-територіального устрою та надмірна централізація повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів;

– неефективна державна регіональна політика, яка не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи, в т.ч. дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади й місцевого самоврядування.

Метою реформування місцевого самоврядування в Україні відповідно до концепції має стати підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких зможуть ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення за рахунок створення реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів.

У концепції виділяються чотири етапи реформування місцевого самоврядування, що обумовлюються першочерговими, середньостроковими та перспективними завданнями трансформації, синхронізованими з етапами впровадження адміністративно-територіальної реформи.

Перший етап – підготовчий (орієнтовний термін 2008 – 2009 рр.).

Другий етап – формування соціально-політичної бази реформи (2009 – 2010 рр.):

Третій етап – впровадження реформи (2010 р.):

Четвертий етап – розширення повноважень органів місцевого самоврядування районів і регіонів (2011 – 2014 рр.).

Серед очікуваних результатів реалізації реформи ми хочемо бачити:

1) належний та ефективний розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах

децентралізації публічного управління та субсидіарності; 2) ефективну та стабільну систему функціонування органів місцевого самоврядування, забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, мінімізація умов для корупції; 3) створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, ефективність впливу громадян на прийняття рішень органами місцевого самоврядування; 4) організаційну та фінансову самостійність територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів; 5) розширене надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування; 6) формування дієвих місцевих бюджетів; 7) створення умов, що сприятимуть сталому розвитку територіальних громад; 8) створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування [9].

Концепція державної регіональної політики, розроблена профільним міністерством, передбачає не лише засади та принципи співпраці держави з регіонами, а й внесення змін до адміністративно-територіального устрою через зміну територіальної організації публічної влади, що тісно її прив'язує до реформи місцевого самоврядування [8]. Територіальна організація влади в Україні має забезпечувати проведення ефективної державної регіональної політики відповідно, що вимагає:

- законодавчого врегулювання порядку вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою, внесення відповідних змін до чинного законодавства;

- здійснення перерозподілу повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі принципу субсидіарності;

- забезпечення повноти та виключності повноважень органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування з питань місцевого значення для кожного рівня адміністративно-територіального

устрою;

- забезпечення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування необхідними для виконання повноважень ресурсами;

- запровадження ефективних механізмів співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у виконанні покладених на них повноважень;

- посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, посадових осіб за дотримання Конституції та законів України, реалізацію наданих ним повноважень[8].

Вирішення завдань удосконалення територіальної організації влади в Україні має забезпечитися шляхом оптимізації адміністративно-територіального устрою через поділ на окремі частини – адміністративно-територіальні одиниці трьох рівнів: базового, субрегіонального, регіонального. Органи виконавчої влади функціонують на регіональному та субрегіональному рівнях. На трьох рівнях адміністративно-територіального устрою діють органи місцевого самоврядування [9]. Тобто дуалізм влади на районному та обласному рівнях консервується, що є великим негативом у територіальній організації влади. а передача повноважень від держави до органів місцевого самоврядування здійснюється на основі принципу субсидіарності, якщо:

- повноваження стосуються питань місцевого значення і їх неможливо чи недоцільно виконувати центральними та місцевими органами виконавчої влади, а органи місцевого самоврядування спроможні забезпечити їх виконання в повному обсязі;

- повноваження, що передаються, можуть бути стандартизовані, з чіткими вимогами до якості відповідних публічних послуг, встановлені критерії оцінки, індикатори успішності виконання повноважень;

- повноваження передаються на максимально низький рівень, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий,

фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні;

– забезпечений належний рівень фінансування повноважень у вигляді закріплення частини податків та інших форм підтримки державою органів місцевого самоврядування, що ґрунтується на чітких, об'єктивних критеріях;

– забезпечений ефективний механізм державного контролю за відповідністю актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування Конституції чи законам України.

Територіальна організація органів виконавчої влади повинна забезпечувати: універсальність та адекватність реалізації державної політики та певний рівень автономії в засобах її реалізації; координацію діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; дієвий зворотній зв'язок при здійсненні контролю та координації діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Міністерством регіональної політики та будівництва розроблено концепцію реформи адміністративно-територіального устрою України [7]. Ця тема викликає неоднозначне ставлення громадян, особливо жителів сільських населених пунктів, адже часто громадська думка зводить ці реформи лише до укрупнення сільських рад, що лише ще більше віддалить соціальні послуги. Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України визначає: основні вимоги до організації адміністративно-територіального устрою України; типологію адміністративно-територіальних одиниць та вимоги до їх створення; організацію публічної влади на рівнях адміністративно-територіальних одиниць та поселень; законодавче забезпечення та етапи проведення адміністративно-територіальної реформи. За роки незалежності України в основному сформовано законодавство, що визначає систему органів публічної влади, їх повноваження, порядок формування та ресурсну основу їх діяльності. Проте внаслідок численних причин в Україні так і не було сформовано струнку, зрозумілу, таку, що

відповідає потребам її розвитку, систему адміністративно-територіального устрою. До основних проблем сучасного адміністративно-територіального устрою України, крім неупорядкованості його структури, слід віднести:

- нерегульованість статусу ряду існуючих адміністративно-територіальних одиниць, відсутність єдиної класифікації та порядку віднесення їх до відповідної категорії;

- надмірну різницю за кількістю населення, площею, іншими параметрами між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня та категорії, що не дозволяє здійснювати їх порівняльний аналіз;

- невідповідність статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх кадровому, матеріально-технічному та організаційному потенціалу;

- наявність у складі адміністративно-територіальної одиниці інших адміністративно-територіальних одиниць цього ж рівня;

- невідповідність адміністративно-територіальних одиниць рекомендаціям до адміністративно-територіальних одиниць Європейського Союзу;

- наявність у межах території деяких адміністративно-територіальних одиниць територій, що належать іншим адміністративно-територіальним одиницям цього ж рівня адміністративно-територіального устрою;

- нераціональне розмежування між окремими адміністративно-територіальними одиницями;

- надмірну кількість адміністративно-територіальних одиниць базового (понад 12 тис.) та районного рівня (понад 500), що знижує ефективність надання публічних послуг та контролю [7].

Метою реформи адміністративно-територіального устрою є визначення раціональної просторової основи організації публічної влади для забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики

та реалізації державної регіональної політики. Впровадження Концепції дасть можливість:

- удосконалити систему управління територіями, упорядкувати адміністративно-територіальні одиниці, здійснити їх уніфікацію, систематизацію, підвищити ефективність використання бюджетних коштів, зумовити зростання доходної частини місцевих бюджетів, покращити якість та просторово-часову доступність соціальних послуг для населення;

- зупинити деградацію сільської поселенської мережі, зменшити соціокультурну різницю між містом та селом через вирішення ряду інфраструктурних проблем, таких, як транспортне сполучення, вивезення та утилізація сміття, водопостачання, утримання та ремонт доріг;

- створити просторову основу регіонального розвитку, покращити просторове планування розвитку територій та покращити передумови для поживлення залучення інвестицій, покращити управління земельними ресурсами, знизити корупційну вразливість операцій із землею.

Реформа адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування відкриває перспективи проведення ряду інших реформ. Пришвидшується інвентаризація землі, розроблення генпланів та планів використання земель. З'являються перспективи для проведення податкової реформи, судоустрою, введення страхової медицини. Але проведення реформ в Україні можливе лише за певних умов, на нашу думку, це:

- утворення стійкої парламентсько-урядова коаліції, що візьме на себе відповідальність за їх проведення і матиме на ці дії час хоча б чотири роки;

- необхідна воля не лише української політичної еліти в центрі до проведення реформ, а відповідне бажання до змін у регіональних еліт, що спонукує до великої роз'яснювальної роботи;

- накопичення бюджетних та інші “фондових” коштів для компенсації витрат реформ, підготовки до ефективної роботи соціальних інфраструктур об'єднаних громад;

- наявності кадрової команди для організації та ходу проведення

реформ у кожному регіоні;

– наявність напрацьованої бази законодавчого супроводу блоку реформ [7].

Реформи матимуть підтримку й успіх тоді, коли громадяни зрозуміють їх важливість і необхідність для суспільства і переконаються, що вони не завдадуть їм шкоди, а лише сприятимуть їх захищеності і добробуту.

Список використаних джерел

1. *Агранофф Р.* Напрямки адміністративної реформи / Р. Агранофф // Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка, 2005. – С. 467–488.
2. *Бабаєв В. М.* Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти / В. М. Бабаєв. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 204 с.
3. *Батанов О. В.* Деякі проблеми становлення муніципальної влади в Україні у контексті конституційної реформи / О. В. Батанов // Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки : зб. матеріалів та документів / за ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К. : Атіка, 2007. – 896 с.
4. Місцеве самоврядування : практ. посіб. для депутатів місцевих рад та активістів громад / за ред. А. Ткачука. – К. : Ін-т громадянського суспільства ; ТОВ “ІКЦ ЛЕСТА”, 2004. – 304 с.
5. *Ганущак Ю.* Як нам облаштувати Україну / Ю. Ганущак. – Режим доступу : <http://www.dt.ua/1000/1550/63409/>
6. *Кампо В.* Конституційно-правові гарантії захисту місцевого самоврядування / В. Кампо // Проблеми формування добросовісного, належного місцевого самоврядування : зб. матеріалів та документів / за заг. ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2008. – С. 296–301.
7. Концепція реформи адміністративно-територіального устрою. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1670>.
8. Концепція державної регіональної політики. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=895>.
9. Концепція реформи місцевого самоврядування. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1671>.
10. *Кравченко В.* Стан та шляхи подальшої імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні / В. Кравченко // Проблеми формування добросовісного, належного місцевого самоврядування : зб. матеріалів та документів / за заг. ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2008. – С. 296–301.
11. *Куйбіда В. М.* Концептуальні засади реформування системи публічної влади / В. М. Куйбіда // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атака-Н, 2006. – 744 с.
12. Сталий розвиток територіальної громади: управлінський аспект : [монографія] / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 236 с.
13. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування : навч. посіб. / [М. Пітнік, В. Кравченко, Е. Моньйо та ін.]. – К., 2000. – 136 с.
14. Реформа для людини : зб. матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні / за ред. С. Максименка. – К. : Логос, 2005. – 238 с.
15. *Рубцов О.* Деякі концептуальні питання щодо реформування місцевого самоврядування з погляду громадянського суспільства / О. Рубцов // Проблеми

трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка, 2005. – С. 307–315.

16. *Удовиченко В.* Ефективна економічна політика місцевої влади. Формула успіху / В. Удовиченко // Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка, 2005. – С. 453–459.

17. *Шаров Ю.* Стратегічне планування розвитку територіальних громад: якою є реальна готовність муніципальних управлінців до нього?/ Ю. Шаров // Самостійність місцевих громад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування : матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11-12 червня 2002 р. / [упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський]. – К. : Логос, 2002. – С. 224–230.

Vorona P.V. Priorities and proposals concerning reform of local self-government in Ukraine.

Specific features of the government's concepts about local self-government bodies' development in Ukraine at the present stage of state formation have been discussed, and the specific nature of situations in the society which make it possible to realize an administrative and territorial reform under current Ukrainian conditions have been analyzed.

Key words: regional policy, local self-government reform, administrative and territorial division, subsidiarity, direct democracy, social services.

Ворона П.В. Приоритеты и предложения по реформе местного самоуправления в Украине.

Раскрыты особенности концепций правительства по развитию органов местного самоуправления в Украине на данном этапе государственного строительства и особенности ситуации в обществе, при которых возможно проведение в украинских реалиях административно-территориальной реформы.

Ключевые слова: региональная политика, реформа местного самоуправления, административно-территориальное разделение, субсидиарность, прямая демократия, социальные услуги.