

Т. І. ІВАНОВА

Тайсія Іванівна Іванова, старший викладач
Дніпропетровського університету економіки та
права

КОНЦЕПТУАЛЬНЕ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ ВИЗНАЧЕННЯ ОПТИМАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ НА МІСЦЯХ

За роки незалежності України конструктивні перетворення в системі державного управління та місцевого самоврядування поєднувалися і співіснували з елементами, що дісталися у спадок від радянської доби.

Державне управління як наслідок надмірної централізації стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ, а на місцевому рівні – завадою розвитку місцевого самоврядування. Це робить державне управління внутрішньо суперечливим, громіздким, відірваним від людей і неефективним. Основною умовою успішності (результативності) при проведенні соціально-економічних та політичних реформ є збалансованість, розподіл прав та відповідальності поміж центральною владою та владою на місцях.

Ця проблема є досить актуальною та потребує детального вивчення як з боку політичної спільноти, так і з боку правників-науковців.

Тому метою цієї статті є з'ясування сутності децентралізації влади, її історико-правовий аналіз в Україні та в країнах європейського співтовариства, визначення концептуальних пріоритетних напрямів удосконалення державного управління на місцях в Україні.

Цим питанням присвячено праці юристів-науковців, зокрема: А. М. Колодія, В. А. Тація, Ю. Н. Тодики, Н. Р. Нижник, О. Н. Ярмиша, Б. В. Калиновського, В. В. Кравченка, М. О. Пухтинського, С. Г. Серьогіної, В. О. Серьогіна та ін.

Проводячи класифікацію системи організації влади на місцях, часто вирізняють: англо-американську (англосаксонську), континентальну (французьку, романо-германську або європейську), іберійську та радянську¹. В окремих державах система організації влади на місцях характеризується ознаками і англо-американської, і континентальної моделі, наприклад ФРН, Австрія, Російська Федерація, що дає підстави виокремлювати змішану модель.

У світі найпоширенішими є дві моделі місцевого самоврядування: англосаксонська та європейська. Основна їх відмінність в тому, що в першій – суб'єкти місцевого самоврядування не здійснюють повноважень органів влади, а в другій – залучаються до реалізації державних функцій. Сутність англосаксонської системи полягає в тому, що за основу взято теорію природних прав людини та громадянського суспільства. Англосаксонська модель самоврядування виростала із місцевих громад і приходів, яким було надано широку автономію не лише у виконанні приписів королівської влади, а й у власній правотворчості. Територіальним органам на місцях доручалися всі сторони управлінської діяльності аж до здійснення судово-поліцейських функцій. На прикладі англосаксонської системи місцевого самоврядування можна спостерігати таку лінію його розвитку як відкрита модель. Відкрита модель – це рух знизу, коли жителі об'єднуються для розв'язання проблем, домовляються про правила, збирають кошти для утримання служб, вирішення тих чи інших завдань, домовляються з сусідніми селами про спільні дії (наприклад, водозабезпечення населених пунктів тощо). Основний принцип – «виникає проблема – громада її вирішує», звідси ініціативність і дух свободи, який існує в місцевому самоврядуванні певних країн. Англосаксонська відкрита модель місцевого самоврядування поширювалась переважно разом із поширенням англо-американської правової системи і на історичний розвиток самоврядування в українській державі не вплинула через ряд історичних і географічних факторів².

Наша правова система, навпаки, має історичний досвід закритої моделі місцевого самоврядування, яка бере свій початок з давньогрецького періоду, де існували міста-держави, в яких лише жителі мали відповідні права, а інші – раби чи іногородні, хоч і проживали в межах міста, були безправними. Місто існувало за принципом «закритої корпорації» (закритого клубу), і можна закономірно припустити, що влада в таких містах зосереджувалась у руках досить авторитетних діячів того часу. Хоча ця модель існувала в чистому вигляді в античній Греції та Римі, її елементи передалися нам разом із заснуванням грецьких міст на території нинішньої України.

Але цей факт залишається цікавим скоріше для істориків, ніж для правників, тому що наша правова система не увібрала традицій місцевого самоврядування закритої моделі, вироблених греками.

Аналіз конституційних норм українського законодавства дає змогу стверджувати, що ми маємо змішану модель місцевого самоврядування і на її розвиток найбільше вплинули не відкрита чи закрита моделі, а модель, продиктована державницькою теорією царської Росії, континентальною європейською моделлю та радянським підходом до інститутів місцевого самоврядування як до буржуазних. Так історично склалося, що Україна перебувала під потужним впливом Росії, в якій більш популярною була державницька теорія місцевого самоврядування (у середні віки і пізніше престижною була служба царю, тобто історично формувалась централізована управлінська вертикаль; народ, як правило, завжди сподівався на царя). Закрита модель

місцевого самоврядування міст-держав згодом еволюціонувала в епоху Середньовіччя у так зване Магдебурзьке право, яке поширилося в містах України. Але найсильніший вплив на інститут місцевого самоврядування здійснив період перебування УРСР у складі Радянського союзу, тому пропонується детальніше розглянути елементи системи місцевого самоврядування, що дістались нам у спадок від радянської доби.

Після проголошення незалежності України і розбудови її як суверенної, демократичної, правової держави законодавець, очевидно, не став на шлях кардинальних перетворень у галузі місцевого самоврядування, а віддав перевагу адаптації вже існуючої системи, що будувалась на радянський лад. Адже типовим у наш час стало «протистояння» органів державної влади на місцях представницьким і виконавчим органам місцевої громади, що проявляється у лобюванні власних інтересів.

На сучасному етапі весь комплекс заходів у сфері місцевого самоврядування характеризується відсутністю ефективної регіональної політики, в якій місцевому самоврядуванню відводилися би функції соціально-економічного розвитку регіону, поліпшення якості життя населення, ефективного управління природними ресурсами, раціонального використання земель тощо.

Регіональна політика в демократичній державі з ринковою економікою покликана сприяти формуванню економічного базису місцевого самоврядування, а її відсутність чи недовірність, як видно, призводить до обмеження самоврядування як такого; централізм – це наслідок адміністративно-командної системи управління, яка за довгі роки існування в українському суспільстві вкоренила свої інститути. Багато з них залишаються діючими, і цьому сприяє відсутність досвіду місцевого регулювання в умовах трансформації суспільно-політичного ладу, а закріплення на конституційному рівні принципу унітаризму аж ніяк не сприяє їхній ліквідації.

На жаль, після вісімнадцяти років становлення місцевого самоврядування можна констатувати наявність й інших проблем, які створюють загрозу кризового розвитку наших міст, селищ і сіл. Серед таких є неврегульованість міжбюджетних відносин, наслідком чого є “жебрацький” стан місцевих бюджетів, невизначеність розподілу компетенції і ресурсів між владою різних рівнів, кризовий стан комунального господарства. Ці проблеми загальновідомі, для їх розв’язання дещо робиться, але робиться неприпустимо повільно і недостатньо.

На нашу думку, невирішеним є питання про оптимізацію розподілу повноважень між органами державної влади на місцях і органами місцевого самоврядування, оскільки не встановлено на рівні державних стратегічних концепцій належних заходів зі здійснення децентралізації управління. З цього випливає, що одним з найгостріших питань проблематики взаємовідносин на місцях органів державної влади і місцевого самоврядування є питання встановлення примату централізації чи децентралізації державної влади, що саме по собі має бути концептуально обґрунтованим. Особливістю ж місцевого самоврядування в Україні є те, що воно діє за відсутності чіткого концептуального підґрунтя.

Проте не слід, вирішуючи питання про децентралізацію, абстрактно протиставляти державу і місцеве самоврядування. На практиці ці явища у певних проявах можуть вступати у конфлікт, але, виходячи з концепцій громадянського суспільства і правової держави, таке протиставлення неприпустиме. Державний механізм і місцеве самоврядування є інститутами громадянського суспільства, кожен з яких, здійснюючи притаманні йому функції, сприяє в цілому його становленню і розвитку.

Закріплення в Конституції України місцевого самоврядування як однієї із складових громадянського суспільства певною мірою дає змогу розв’язати проблему співвідношення і взаємодії держави і суспільства. В такій системі координат говорити про підпорядкованість місцевого самоврядування державній владі немає сенсу, тому що пріоритети визначаються верховним сувереном – українським народом, а зміст діяльності органів публічної влади спрямовано на забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Проблема оптимальної децентралізації, виявлення балансу між об’єктивною тенденцією до розширення повноважень органів місцевого самоврядування, залучення до управління місцевими справами громадськості й водночас потребою держави регулювати економічний, соціальний та екологічний стан території країни, забезпечувати достатні фінансові ресурси для підтримання збалансованого розвитку регіонів є досить дискусійною у середовищі правників і політиків. Одні вважають, що передача державою на регіональний рівень всіх інструментів впливу на економічні процеси неодмінно матиме наслідком зростання регіональних дисбалансів, інші виступають за визнання потреби підтримувати конкурентоспроможність регіонів.

Як реакція на пострадянську ідеологічну та фактичну централізацію закономірно виникла точка зору, що децентралізоване управління найбільш схильне до врахування потреб людей при наданні соціальних та інших послуг, а також до виконання функції формування нової політичної еліти. Однак останнім часом виникає дедалі більше сумнівів щодо безпечності цих тверджень, оскільки саме на регіональному рівні управлінські функції часто зосереджені в руках закритої, немобільної традиційної еліти (чи коаліції еліт, у минулому конкуруючих), де сконцентровано значні політичні, інституційні та фінансові ресурси. Це веде до зменшення контролю держави за процесами, які відбуваються на території її впливу. Уникнути своєрідної консервації соціально-політичної схеми розвитку території, на думку багатьох науковців, зокрема С. Г. Серьогіної, можна шляхом розширення поняття децентралізації аж до використання моделі інституціалізації колективних інтересів населення певної території, тобто залучення громадян до управління, пропагування іміджу «активного жителя», виховання у громадян гордості за місцевість, де вони проживають³. І з такою думкою науковців не можна не погодитися.

Результат прийняття на даному етапі таких актів, що намагаються пробудити у жителів гордість чи підняти імідж самоврядування, виявляється скоріше ідеологічним, ніж технологічним, тобто вторинним для проведення реформи. Наприклад, питання щодо того, як назвати послуги в галузі місцевого самоврядування – соціальними чи адміністративними, цікавить більше науковців-теоретиків, але людей, дійсно, більше турбує те, є ці послуги чи їх немає.

Вирішення питання про встановлення тонкої межі між централізацією та децентралізацією є складним, тому що воно є своєрідною філософською та діалектичною категорією боротьби протилежностей. Може допомогти лише зважений, добре продуманий, гнучкий правовий механізм, здатний пристосовуватись до динамічних змін у суспільстві. Помилковим, на нашу думку, буде твердження деяких політиків про те, що його треба винаходити, оскільки в такому разі він виявиться «українським велосипедом» у системі правових реформ. Насправді ж, ряд країн європейських демократій вже має оптимальне вирішення питання про децентралізацію.

Багатим досвідом у плані децентралізації і адміністративного реформування володіють поляки, які провели дві складні реформи (першу – в 1989 р., а другу – у 1998 р.) колективом експертів під керівництвом професора Єжи Регульського. Досить цікавим був другий етап: у 1998 р. реформовано адміністрації на субрегіональному і регіональному рівнях. У Польщі їх називають відповідно повіт (в Україні – район) або воєводство (в Україні – область). «Солідарність» – політична сила, яка з самого початку перехопила ініціативу з реформування, на цьому етапі головним вбачала те, щоб весь виконавчий апарат на рівні регіону був під владою громад через посередництво їхніх довірених представників. Тепер у Польщі люди обирають депутатів регіону, депутати регіону обирають маршалка, у котрого вся влада: гроші, ресурси, адміністративна структура. А представник центральної влади в регіоні – воєвода – контролює лише поліцію, пожежні служби, різноманітні інспекції, але він абсолютно не займається інвестиціями і поточним адмініструванням. При цьому дуже суттєвим є передача влади ближче до людей, тобто її децентралізація.

В Україні також робилися спроби на законодавчому рівні вирішити питання адміністративного реформування, що виявилось у комплексі заходів. Ці заходи розроблялись з урахуванням багатьох перспектив – забезпечення становлення України як правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, що дало б їй змогу стати впливовим чинником в Європі та у світі. Було прийнято ряд нормативно правових актів: Концепція адміністративної реформи в Україні, Указ президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні»⁴ в частині, що стосуються місцевого самоврядування, численні підзаконні акти.

Головними напрямками адміністративного реформування у цих документах є:

- утвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування;
- організація на нових засадах служби в органах місцевого самоврядування;
- законодавче розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і основних самоврядних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня;
- визначення механізму судового захисту прав територіальних громад;
- запровадження механізмів державної підтримки розвитку місцевого самоврядування та проведення муніципальної реформи тощо.

Крім того, щодо організаційних заходів реформування державного управління в Україні створено Державну комісію з проведення адміністративної реформи, відбуваються щорічні Всеукраїнські муніципальні слухання, на яких обговорюються актуальні проблеми місцевого і регіонального розвитку та визначаються шляхи їх вирішення, проведено відкритий конкурс проектів і програм місцевого та регіонального розвитку.

Досягненням на шляху подолання кризового становища в адміністративній сфері в Україні вважається законопроект «Про внесення змін до Конституції України» № 3207-1 від 01.07.2003 р.⁵, який хоч і не став до цього часу законом, але є прогресивним по своїй суті, бо, врахувавши досягнення попередніх актів, спрямований на внесення конкретних змін до норм Конституції України.

Згідно з висновком Конституційного Суду України (далі – КСУ) у справі № 1-в/2008 від 15 січня 2008 р. за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України) цей законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. За прийняття цього рішення КСУ проголосували 10 суддів, проти виступили 4, ще один суддя виразив окрему точку зору. Однак судді КСУ зробили ряд застережень щодо окремих положень законопроекту. Наприклад, судді вважають недосконалим механізм введення в дію цього законопроекту, тому що неможливо змінити за один день адміністративно-територіальний устрій⁶.

На думку КСУ, в законі недоцільно було би визначати механізм функціонування районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування до формування нового складу місцевих рад й інших органів місцевого самоврядування відповідно до цього закону. Однак законопроект № 3207-1 спрямовано на зміцнення системи місцевого самоуправління в Україні, оскільки ідея законопроекту полягає в тому, щоб на всій території України питання місцевого значення вирішувались місцевими радами і їхніми виконавчими комітетами. Цим законопроектом вносяться зміни до адміністративно-територіальної системи, скасовуються такі адміністративно-територіальні одиниці як село, поселення, місто, замість яких вводиться нова

адміністративна одиниця – община. Крім того, згідно із законопроектом органи місцевого самоврядування отримують право створення виконавчих органів.

Новелою законодавства України є Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р. № 1275-VI⁷, який визначає правові засади організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносини з органами державної влади та органами місцевого самоврядування відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР⁸ та інших законів.

Асоціації можуть створюватися із всеукраїнським та місцевим статусом. Членами асоціацій можуть бути сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради.

Рішення про ініціювання створення асоціації приймається сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радами. У цьому рішенні визначаються особи, уповноважені сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радами для участі в установчих зборах (конференції, з'їзді) асоціації, та обсяг їхніх повноважень.

Сьогодні, аналізуючи вищезазначені проблеми місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що ініціативні та професійні діячі муніципальної справи вбачають шлях до розв'язання проблем у тому, щоб дати місцевій владі, як зазначав колишній російський экс-президент Б. Єльцин, стільки самоврядування, скільки вона може нести. Це означає, що можливості самоврядування після втілення в життя довгоочікуваної адміністративної реформи мають бути суттєво розширені не лише формально на рівні законодавства, а й шляхом запровадження реально діючих інститутів і гарантій, які мали би своєю матеріально-фінансовою основою стабільні, своєчасні ресурси в обсязі, необхідному для надання послуг на місцевому, регіональному рівні, а також їх має вистачати на розвиток об'єктів загальнодержавного рівня. При цьому має бути враховане питання про оптимальне співвідношення з органами виконавчої влади держави на місцях, щоб таке співвідношення сприяло саме конструктивній для громади співпраці двох систем регулювання на місцевому рівні.

Досягнення бажаного стану місцевого самоврядування неможливе без здійснення цілого ряду законодавчих та інституційних перетворень. Такими є перетворення щодо адміністративно-територіального устрою, виборів місцевих депутатів, формування виконавчих органів місцевого самоврядування, делегування повноважень і здійснення контролю за їх виконанням, збору місцевих податків, утримання неприбуткових підприємств тощо. При цьому не уникнути орієнтації на зарубіжний досвід розв'язання подібних проблем і на основоположні цінності в галузі місцевого самоврядування держав Європейського Союзу.

У цілому, як відмітив у своїй статті В. О. Серьогін⁹, слід зауважити, що реформування місцевої організації влади слід здійснювати виважено, враховуючи власний досвід, спираючись не тільки на підтримку політичних сил, а й на досягнення вітчизняної науки державного будівництва та місцевого самоврядування, юридичної науки в цілому. Проблема має вирішуватися не з точки зору політичної кон'юнктури, а з позицій раціоналізму, обґрунтованості й неупередженості суджень. Істотний внесок у вирішення складних проблем територіальної організації влади могла би зробити й Національна академія правових наук України, яка має для цього необхідний інтелектуальний, організаційний, кадровий потенціал, а також беззаперечний авторитет як серед вітчизняного політикуму, так і серед широких кіл громадськості

Отже, беручись до розв'язання проблем у галузі місцевого самоврядування, необхідно неодмінно враховувати ряд факторів, адже проблеми наших регіонів, міст і сіл – це проблеми загальнодержавного характеру. Вони безпосередньо стосуються кожного в Україні, бо всі ми користуємось комунальними послугами, ходимо та їздимо вулицями, дихаємо повітрям наших міст. Усі громадяни України є членами територіальних громад. Тому треба відкрити шлях місцевій ініціативі, активно залучати до участі в управлінні справами своїх громад їхніх мешканців, тобто наповнити реальним змістом поняття самоврядування. Місцева влада, як і влада всіх інших рівнів, повинна стати реальною, відкритою, прозорою та зрозумілою.

¹ Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави: Навчальний посібник // За ред. Ю. М. Тодики, В. А. Шумілкина. – Харків: Одісей, – 2004. – С. 302.

² Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства. – Харків: Одісей, 2006. – С. 7–8.

³ Серьогіна С. Г. Форми діяльності місцевих рад: проблеми правового регулювання і реалізації // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф., Харків, 4–5 грудня 2001 р. / За ред. М. І. Панова. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 1992. – С. 56–59.

⁴ «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи України» // Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98.

⁵ Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 01.07.2005 р. № 3207-1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

⁶ Висновок Конституційного суду України у справі № 1-в/2008 від 15 січня 2008 року за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>

⁷ «Про асоціації органів місцевого самоврядування» Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2009. – № 38. – Ст. 534.

⁸ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»: [наук.-практ. коментар]. – К.: Ін-т законодавства ВР України, 1999. – 397 с.

⁹ Серьогін В. О. «Проблеми реформування системи місцевого самоврядування» (другий етап конституційної реформи). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.univd.edu.ua/index.php?id=395&lan=ukr>

Резюме

Розглянуто концептуальні та законодавчі визначення оптимальної децентралізації влади на місцях, проаналізовано особливості організації місцевого самоврядування в сучасній Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, влада.

Резюме

Рассмотрены концептуальные и законодательные определения оптимальной децентрализации власти на местах, проанализированы особенности организации местного самоуправления в современной Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, децентрализация, власть.

Summary

Considered the conceptual and legal definition of the optimal decentralization, decentralization of power in the field, analyzed the peculiarities of local self-movryaduvannya in modern Ukraine.

Key words: Local government, decentralization, power.

Отримано 9.11.2011