

Болдирєв С.

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри державного будівництва
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

25 років назад в Україні почався кардинальний перехід від соціалістичної форми організації суспільства і держави до демократичної. Головним стрижнем цього процесу було і залишається питання відносин між державою і громадянським суспільством, одним з інститутів якого є місцеве самоврядування. Не зважаючи на значний проміжок часу, муніципальна практика нашої держави все ще перебуває у стані системної кризи. Ще у 2014 році була підготовлена і схвалена Урядом Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України були запропоновані зміни

до Конституції України стосовно нової системи адміністративно-територіального устрою, Верховна Рада України у 2015 році своєю постановою попередньо схвалила законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а), прийняла Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Здавалось би, що реформа, з якою багато хто пов'язує перспективу для нашої держави стати на шлях успішного розвитку, а громадяни мали б відчутти себе господарями на своїй землі, нарешті зрушила. Однак, щось заважає втіленню цих прогресивних кроків у життя.

І в цьому контексті стає очевидним той факт, що проблема удосконалення місцевого самоврядування в Україні – це не тільки проблема правового, скільки, передусім, політичного та соціального характеру. Саме тому, щоб відповісти на питання, якою має бути українська модель місцевого самоврядування, варто говорити саме про юридичні та політико-соціальні аспекти даного питання.

Якщо характеризувати правову сторону питання вітчизняної моделі місцевого самоврядування, то у першу чергу вона спирається на проблему невизначеності концептуальних засад та правової природи місцевого самоврядування в нашій державі. Вже неодноразово зазначалося, що фундаментальним недоліком розвитку місцевого самоврядування є відсутність чіткої доктринальної основи цього інституту. На сьогоднішній день базові законодавчі документи у сфері місцевого самоврядування, а саме Конституція України, Європейська Хартія місцевого самоврядування та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», виходять з трьох різних концепцій місцевого самоврядування. Внаслідок чого правовий статус місцевого самоврядування залишається нечітко визначеним.

В сучасних державах вибудовуються різні системи управління на місцевому рівні, в основу яких покладено принципи взаємовідносин місцевих органів влади між собою та з органами державної влади. Фактично можна говорити про 5 моделей: 1) англо-саксонську; 2) континентальну; 3) іберійську; 4) радянську, або соціалістичну; 5) змішану. Аналіз законодавства України про місцеве самоврядування дозволяє стверджувати, що в нашій державі реалізовано саме змішану модель місцевого самоврядування.

У свою чергу закріплення саме такої моделі організації місцевого самоврядування в Україні висунуло фундаментальну проблему оптимі-

зації відносин між державними органами та органами місцевого самоврядування. Рада Європи неодноразово вказувала, особливо після ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування, що в Україні існує пряма необхідність створення на рівні області та району виконавчих органів відповідних рад. Такий крок не передбачає повної ліквідації місцевих державних адміністрацій, проте вимагає суттєвого перегляду їх повноважень. До прикладу, на сьогодні повноваження органів двох форм публічної влади на місцевому рівні серйозно перетинаються, про що свідчить аналіз Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Майже половина справ, віднесених до відання місцевих державних адміністрацій, є питаннями місцевого значення. В наслідок цього можна говорити про розрив між державною владою і місцевою, і відсутність регіонального рівня місцевого самоврядування взагалі як такого. У цьому контексті вирішення означеної проблеми вбачається у встановленні компетенції органів місцевого самоврядування по вирішенню справ місцевого значення, яку вони спроможні вирішити, а все, що залишається поза межами їх можливостей, віднести до сфери компетенції державних органів.

З метою уникнення біцефальності влади на місцевому рівні варто провести законодавчу реформу статусу місцевих державних адміністрацій шляхом трансформування їх у контрольно-наглядові органи з підпорядкуванням Президенту України. Ці органи мають зосередити свою діяльність на чітко визначеному колі державних питань, які вирішуються на регіональному рівні і які взагалі неможливо або недоцільно на цей час передавати органам місцевого самоврядування. Однак, в компетенції цих органів має залишитись виконання тих повноважень, які не можуть підлягати децентралізації, зокрема щодо контролю за додержанням прав і свобод громадян, відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, контролю за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень, відповідністю стандартам публічних послуг, що надаються фізичним та юридичним особам, виконанням державних програм та цільовим використанням коштів державних субвенцій, ефективним використанням об'єктів державної власності, а також координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

Варто зазначити, що поряд з правовими проблемами місцевого самоврядування в Україні, існують також інші, не менш важливі, проблеми

соціально-політичного характеру. Сучасною кризовою проблемою місцевого самоврядування в Україні є катастрофічно низький рівень довіри громадян до органів та посадових осіб місцевого самоврядування, практична відсутність участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Феномен муніципальної влади ґрунтується на визнанні основним провідним конституційним суб'єктом саме територіальної громади, а не органів та посадових осіб місцевого самоврядування. І хоча основну управлінську роль здійснюють організаційні структури, цей акцент конституційно-правового регулювання не випадковий – саме він підкреслює серцевину філософії самоврядування. Тому національна модель організації місцевого самоврядування повинна передбачити функціонування територіальної громади, з одного боку, як соціально і політично активної спільноти, самодостатньої з точки зору забезпечення матеріально-фінансовими ресурсами, спроможної на забезпечення ефективного і відповідального управління питаннями місцевого значення, з іншого, як такої, що має високий рівень довіри до органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб. У зв'язку з цим особливого значення набуває питання активізації участі населення у вирішенні питань місцевого значення, а також підвищення їхньої довіри до органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб.

Не тільки все вищезазначене, а й багато інших чинників вказують на те що, українська модель місцевого самоврядування повинна базуватися на європейських цінностях народовладдя, бути спроможною узгоджувати як загальнодержавні, так регіональні і місцеві інтереси, поєднувати в собі елементи як державної підтримки, так і правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, функціонувати виключно в інтересах територіальних громад, що забезпечується ефективним контролем територіальних громад за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.