

УДК 352.9:323.2

С. Г. Серьогіна, доктор юридичних наук, доцент, директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні

У статті розглянуто проблемні питання конституційно-правового регулювання інституту місцевого самоврядування в Україні та окреслено основні напрями його вдосконалення в аспекті змін концептуального, інституційного, територіального, матеріально-фінансового характеру.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, муніципальна реформа, конституційна реформа.*

Місцеве самоврядування – одна з фундаментальних демократичних засад конституційного ладу України, процеси реформування його набувають значення найважливішої тенденції розвитку всієї системи української державності. Серед актуальних теоретичних і практичних проблем формування сучасної моделі місцевого самоврядування особливо важливими є питання визначення його місця та ролі в механізмі публічної влади, концептуальне обґрунтування та практична реалізація муніципальних прав і свобод людини та громадянина, утвердження збалансованих взаємовідносин центральної влади та територіальних громад, місцевих представницьких і вико-

навчих структур, публічно-владних інститутів і самодіяльних структур громадянського суспільства.

Сформульовані нині в зарубіжній і вітчизняній науці загальнометодологічні положення та підходи мають безпосереднє відношення до конституційної моделі місцевого самоврядування й доктрини локальної демократії, яка є визначальною для цивілізованого становлення та розвитку муніципальної влади [1–4].

Досвід становлення місцевого самоврядування в європейських країнах дозволив виробити принципи, які апробовані та втілені у багатьох державах та закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування. На жаль, під час розроблення Основного Закону України й чинного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» більшість принципів європейської моделі місцевого самоврядування залишились поза межами правової регламентації у вітчизняному законодавстві.

На сучасному етапі конституційного реформування постає необхідність приведення конституційно-правової основи місцевого самоврядування у відповідність до документів Ради Європи та Європейського Союзу і насамперед Європейської хартії місцевого самоврядування та протоколів до неї [5]. Відповідні конституційні перетворення мають бути спрямовані передусім на подолання тих проблем, що виникли в процесі імплементації принципів Хартії в законодавство України і пов'язані з відмінностями концептуальних підходів до розуміння сутності місцевого самоврядування, суб'єктного складу, компетенції, організаційних особливостей та принципів правового регулювання місцевого самоврядування.

Урахування норм Європейської хартії місцевого самоврядування, на наш погляд, дасть змогу:

- визначити поняття та принципи місцевого самоврядування, регіональної політики і розвитку;
- створити конституційно-правові засади формування дієздатних та самодостатніх територіальних громад;
- сформулювати конституційно-правові умови для реалізації невід'ємного права членів територіальних громад на участь у здійсненні місцевого самоврядування;

- оптимізувати конституційну модель системно-структурної організації публічної влади на місцевому рівні;
- посилити конституційні гарантії правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування.

У першу чергу постають завдання чіткого конституційного визначення правової природи місцевого самоврядування, уніфікації концептуальних підходів до розуміння сутності місцевого самоврядування в базових законодавчих документах. Згідно з ч. 1 ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування розуміється лише як право територіальної громади (на відміну від визначення, що міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, що не підкріплене можливістю його реалізації.

Зазначене, зокрема, не сприяє інноваційній моделі розвитку, яка передбачає існування так званих «спроможних» територіальних громад. Таке становище певною мірою зумовлене тим, що в Основному Законі держави відсутня норма, у якій би містилась вимога про можливість створення адміністративно-територіальної одиниці лише за умови, коли органи територіальної громади цієї одиниці здатні забезпечити надання мінімального обсягу публічних послуг (що, до речі, практикується у країнах Західної Європи). Цьому також не сприяє відсутність конституційного відмежування поняття адміністративно-територіальної одиниці, яка утворюється державою з метою організації системи управління на відповідній території та надання населенню доступних публічних послуг, від поняття територіальних поселень людей – село, селище, місто.

У зв'язку із цим потребує перегляду поняття місцевого самоврядування, яке має визначатися не лише як право, але й спроможність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснювати регулювання і управління суспільними справами місцевого значення в межах, визначених Конституцією і законами України.

Особливо гостро стоїть завдання вирішення питань, пов'язаних з регламентацією компетенції місцевого самоврядування. Надмірно централізована система управління значно обмежує предметну підвідомчість місцевого самоврядування та не дозволяє його суб'єктам вирішувати питання, які фактично мають місцеве значення. У першу чергу це стосується первинного суб'єкта – територіальної громади. Сучасна політико-правова практика показує здебільшого ідеалістичний характер статусу громад, які фактично не мають ефективних організаційно-правових механізмів впливу на здійснення муніципальної влади. Форми участі громад у здійсненні публічної влади на локальному рівні належним чином не розроблені та не втілені у муніципально-правову практику.

Однією з передумов формування дієздатних територіальних громад та реалізації різноманітних місцевих інтересів є визначення широкої сфери відання муніципальної влади, здатної забезпечити справжню самодіяльність, самоврядування та самоконтроль громад. Кожна держава визнає за територіальними громадами та створюваними ними органами муніципальної влади певний обсяг компетенції з урахуванням своїх політико-правових, соціально-економічних, національно-культурних традицій та реалій. Але за цих національних особливостей методологічною основою формування предметної підвідомчості муніципальних структур виступає принцип субсидіарності, згідно з яким держава не повинна брати на себе ті питання, які можуть успішно вирішуватися безпосередньо на місцях. З огляду на це ст. 143 Конституції України потребує певного розширення її положень предметами відання, які спрямовані на задоволення життєво важливих потреб громад, зокрема охорону правопорядку та громадської безпеки, соціальне страхування, охорону довкілля, питання розвитку закладів освіти, культури, охорони здоров'я, ініціювання введення надзвичайного стану тощо.

Поруч з посиленням функціональної ролі територіальних громад (як первинних суб'єктів місцевого самоврядування) необхідно підвищити й конституційно-правове визначення ролі органів місцевого самоврядування як суб'єктів, відповідальних за вироблення й реалізацію місцевої політики, програм міс-

цевого розвитку. Цьому завданню сприятиме закріплення на конституційному рівні головних повноважень цих органів, як цього вимагає Європейська хартія місцевого самоврядування.

Принципово важливого значення набуває конституційне встановлення пріоритету повноважень органів місцевого самоврядування перед повноваженнями місцевих органів виконавчої влади у разі конкурування компетенції цих органів. Запровадження даної конституційної норми створить нормативні підстави для розв'язання на найвищому правовому рівні компетенційних конфліктів між муніципальними органами та місцевими органами виконавчої влади, які несуть значну дестабілізуючу і дезорганізуючу загрозу публічно-владному управлінню.

Конституційно-правові норми не виправдано обмежують принцип самостійності при вирішенні питань місцевого значення територіальними громадами безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, встановлюючи, що вони зобов'язані діяти лише у спосіб, у межах повноважень, визначених Конституцією та законами, що не відповідає ч. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування. Натомість практика європейських держав свідчить про широку самостійність у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, та, зокрема, застосування принципу свободи ініціативи в межах закону (якщо питання, що потребує вирішення, не віднесене до компетенції жодного іншого органу, то відповідний орган місцевого самоврядування може вчинити дії щодо його розв'язання).

Конституційні положення повинні бути сформульовані з урахуванням принципів конституційно-правової автономії, організаційно-кадрової, матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування. При цьому функції, повноваження та форми діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування повинні визначати закони України, а специфічні форми організації та діяльності – статuti територіальних громад.

Суттєвим недоліком сучасного конституційного регулювання місцевого самоврядування є відсутність закріпленого

переліку форм безпосередньої демократії, що можуть застосовуватись на місцевому рівні, та загальних засад механізму їх реалізації. Це уповільнює прийняття спеціального законодавства щодо форм локальної демократії, у багатьох випадках робить їх проведення формальним та фактично відсторонює громадян від впливу на вирішення поточних місцевих справ. Це свідчить про необхідність насамперед конституційного закріплення переліку відповідних форм безпосереднього здійснення місцевого самоврядування, що у подальшому дозволить більш детально розкрити їх сутність у спеціальному законодавстві, підвищить рівень демократичності вирішення питань на місцевому рівні та сприятиме громадсько-політичній активності громадян.

Сучасна система місцевого самоврядування – це лише перехідна модель, яка з урахуванням виборчої системи, що застосовується для обрання того чи іншого представницького органу місцевого самоврядування, може набувати форми моделей «слабка рада – сильний мер» або «сильна рада – слабкий мер». Ці моделі відомі своїми недоліками і здатні дестабілізувати взаємовідносини між представницькими і виконавчими муніципальними органами, оскільки за умов відсутності традицій демократичного розв'язання управлінських та політико-правових конфліктів вони нагромаджуються і починають загрожувати всій системі здійснення публічної влади на місцевому рівні.

За період з прийняття в 1996 р. Конституції України неодноразово відбувалося протистояння як у системі місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. За таких умов проблеми забезпечення життєдіяльності територіальних громад відступають на другий план, добробут і якість управлінських послуг суттєво знижуються, що веде до дестабілізації соціально-економічної ситуації не лише в регіоні, а й у країні в цілому.

Уявляється, що така модель на сучасному етапі розвитку державності не здатна забезпечити сталого, безконфліктного розвитку місцевого самоврядування. Ефективність організаційних структур управління визначається насамперед тим, наскільки вони адаптовані до того процесу, який обслугову-

ють, чи виконують вони завдання, поставлені перед ними, чи сприяють досягненню загальної мети. Адже в умовах зростання кількості управлінських та громадських послуг, вимог до якості їх надання від органів місцевого самоврядування вимагається відкритість, прогнозованість, урахування змін зовнішнього середовища, забезпечення зворотного зв'язку зі споживачами послуг, а також націленість на інновацію, пошук нових організаційно-функціональних принципів і методів діяльності.

На наш погляд, розвитку місцевого самоврядування сприяло б закріплення на конституційному рівні права територіальних громад самостійно визначати систему і структуру органів місцевого самоврядування.

Вирішити проблеми раціоналізації системно-структурної організації публічної влади на територіальному рівні, розмежування компетенції між її ланками, удосконалення міжбюджетних відносин неможливо без оновлення територіальної основи організації місцевої влади. Це є необхідним і з погляду імплементації європейських стандартів повсюдності місцевого самоврядування та виключності його повноважень. Питання організації територіального устрою у кожній державі мають особливий характер. Виникає необхідність не просто переносити готові шаблони класичних зразків територіального устрою на місцеві умови, а кожен раз адаптувати механізми гармонізації відносин по вертикалі територіальної організації публічної влади, ураховуючи самотність регіонів та локальних спільнот країни. В умовах підвищення та ускладнення ролі сучасної держави відбувається певне переосмислення значення адміністративно-територіального устрою – він має забезпечувати поєднання необхідного з точки зору загальнодержавних цілей та завдань розвитку рівня концентрації ресурсного потенціалу, публічно-владного механізму реалізації загальнодержавних рішень зі створенням просторових меж самодостатньої активності певних соціально-територіальних спільнот.

Сучасний територіальний устрій України відповідно до ст. 132 Конституції України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованос-

ті і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Утілюючи ідеї унітаризму, оптимальної децентралізації державної влади, регіонального розвитку, положення Основного Закону разом із цим мають істотну прогалину щодо визначення концептуальних засад територіальної основи місцевого самоврядування. Як такі мають визначатися принципи, окреслені Європейською хартією місцевого самоврядування, – повсюдності місцевого самоврядування та спроможності територіальних громад і їх органів здійснювати повноваження. Надання цим принципам конституційного характеру з наступним запровадженням законодавчого механізму їх реалізації дозволить зробити кроки на шляху зміцнення правових і соціально-територіальних основ муніципальної влади, а також посилення матеріально-фінансової самостійності громад.

Конституювання принципу повсюдності має гарантувати здійснення місцевого самоврядування на всій території країни без будь-яких обмежень, на території не лише населених пунктів, але й на прилеглих до них територіях економічної, соціальної, транспортної та іншої інфраструктури. Наявність територій, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад, може допускатися лише у випадках, передбачених законами України.

Система територіального устрою вимагає конституційного закріплення нової адміністративно-територіальної одиниці – громади. Забезпечуючи територіальну основу організації та здійснення місцевого самоврядування на засадах його повсюдності, вона дозволить розмежувати категорії «адміністративно-територіальна одиниця» та «населений пункт».

Одночасно запровадження такої адміністративно-територіальної одиниці забезпечить, по-перше, формування базових адміністративно-територіальних одиниць як відносно самостійних, усталених та самодостатніх соціально-економічних комплексів, збалансованих за головними інфраструктурними підсистемами (природничо-ресурсною, виробничою, соціальною, демографічною, екологічною). При

цьому громади мають утворюватися з урахуванням історично сформованої спільності соціально-економічної інфраструктури, наявності умов і можливостей для надання населенню публічних послуг відповідно до встановлених стандартів і забезпечення належного функціонування місцевого самоврядування. Порядок формування громад має визначатися законом України.

Оновлення конституційної регламентації системи адміністративно-територіального устрою вимагає у першу чергу чіткого визначення рівнів системи з віднесенням до них окремих видів адміністративно-територіальних одиниць. Нинішня застарілість критеріїв правового статусу та нечіткість порядку утворення адміністративно-територіальних одиниць породжує значні кількісні та якісні диспропорції у межах окремих їх видів, відсутність єдиної їх класифікації та неможливість впровадження європейської уніфікованої статистичної номенклатури територіальних одиниць. Адміністративно-територіальні одиниці базового рівня виявляються здебільшого надмірно подрібненими. У межах більшості з них відсутній достатній фінансово-економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення належного рівня надання публічних послуг населенню та поступального соціально-економічного розвитку.

Ураховуючи важливість цього елемента організації територіального устрою держави, убачається необхідним на конституційному рівні закріпити беззастережну вимогу визначення критеріїв створення адміністративно-територіальних одиниць, зокрема громад, на законодавчому рівні. Одночасно відповідна норма відіграватиме роль конституційно-правової гарантії забезпечення адекватної та співмірної територіальної основи місцевого самоврядування.

Найбільш серйозні проблеми місцевого самоврядування стосуються його матеріально-фінансової забезпеченості та самостійності, які визначені у статтях 142 та 143 Конституції України. Так, зокрема, у частинах 1, 2 ст. 142 на відміну від практики європейських держав не встановлюється правило, згідно з яким економічною основою місцевого самоврядування є му-

ніципальна власність, а закріплюється лише перелік об'єктів, які можуть перебувати у власності територіальних громад або в управлінні місцевих рад, а також встановлюється можливість об'єднання на договірних засадах об'єктів комунальної власності й коштів бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створення для цього відповідних органів і служб.

Надзвичайно важливою є фінансова основа місцевого самоврядування, яку становлять конституційні норми (ч. 3 ст. 142, ст. 143), що регулюють питання місцевих фінансів, тобто структуру, порядок і процедуру формування, розподілення та використання місцевих коштів. Проблема місцевих фінансів є найбільш складною проблемою розвитку місцевого самоврядування. Наявність у територіальній громаді фінансових ресурсів, достатніх для вирішення питань місцевого значення, повною мірою визначає реальність місцевого самоврядування.

Отже, не випадково питанням місцевих фінансів присвячена чи не найбільша за обсягом стаття Європейської хартії місцевого самоврядування (ст. 9), в якій закріплено принцип фінансової автономності місцевих властей, який базується на таких положеннях: місцеві власті повинні мати право на свої власні фінансові ресурси; вони можуть вільно розпоряджатися цими ресурсами в межах своїх повноважень; фінансові ресурси місцевих властей мають адекватно відповідати функціям місцевого самоврядування, передбаченим конституцією або законом; принаймні частина фінансових ресурсів місцевих властей має формуватися за рахунок місцевих податків та зборів; фінансові системи мають бути достатньо різноманітними та гнучкими з точки зору можливості приведення їх у відповідність до зміни вартості здійснення функцій місцевого самоврядування; слабким у фінансовому відношенні місцевим властям має бути надана фінансова підтримка шляхом запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій чи інших заходів; субсидії місцевим властям не повинні мати цільового характеру і не можуть скасувати їх свободу проводити свою полі-

тику в межах їхньої власної компетенції; місцеві власті звітують про використання субсидій; з метою фінансування витрат на капіталовкладення місцеві власті повинні мати доступ до національного ринку капіталу.

На жаль, значна частина вимог Європейської хартії щодо фінансової самостійності місцевого самоврядування поки що адекватно не реалізована в Україні. Переважна більшість територіальних громад України не володіє фінансовими ресурсами, достатніми для забезпечення виконання передбачених законом функцій місцевого самоврядування та надання в системі місцевого самоврядування громадських послуг населенню на рівні європейських стандартів.

Водночас особливого значення в сучасних умовах набуває спроможність органів місцевого самоврядування забезпечити перерозподіл ресурсів з традиційної на інноваційну сферу економіки. Ідеться про наявність достатніх фінансових ресурсів для вирішення не лише основних завдань місцевого самоврядування, а й завдань із впровадження та підтримки стратегічних інновацій.

Окрема увага має приділятися заходам забезпечення державної підтримки та гарантування місцевого самоврядування. У поєднанні з вирішенням проблем ресурсного забезпечення місцевого й регіонального розвитку це стане відчутним поштовхом до модернізації місцевого самоврядування і дасть змогу просунутись на шляху до євроінтеграції.

Таким чином, сучасний етап державного та муніципального будівництва вимагає концентрації зусиль на формуванні концептуально зрілої, структурно гармонійної та узгодженої з вітчизняними традиціями і міжнародно-правовими стандартами динамічної моделі конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні. Від розрізнених дій та рішень слід перейти до системного реформування у напрямі створення необхідних умов розвитку системи територіальної організації влади. Грунтуючись на критичному осмисленні накопиченого досвіду муніципального будівництва та врахуванні європейського вектора розвитку сучасного механізму публічно-владного управління, Україна здатна забезпечити

належні конституційно-правові основи формування демократичного ефективного вітчизняного інституту місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Баймуратов, М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине [Текст] / М. А. Баймуратов. — Харьков : Одиссей, 2000. — 80 с.
2. Корнієнко, М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання [Текст] : навч. посіб. / М. І. Корнієнко. — К. : Алерта, 2005. — 144 с.
3. Любченко, П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства [Текст] : монографія / П. М. Любченко. — Х. : Одиссей, 2006. — 352 с.
4. Пухтинський, М. Оновлення Конституції України та регулювання суспільних відносин у частині територіальної організації влади та місцевого самоврядування [Текст] / М. Пухтинський // Вісн. Центр. вибор. комісії. — 2008. — № 2 (12). — С. 22–27.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

Стаття надійшла 21 липня 2013 р.

С. Г. Серёгина

Муниципальная реформа как фактор совершенствования функционирования системы местного самоуправления в Украине

В статье рассмотрены проблемные вопросы конституционно-правового регулирования института местного самоуправления в Украине и очерчены основные направления его совершенствования в аспекте изменений концептуального, институционального, территориального, материально-финансового характера.

Ключевые слова: *местное самоуправление, муниципальная реформа, конституционная реформа.*

S. H. Serogina

Municipal Reform as a Factor of Improving the Functioning System of Local Self-government in Ukraine

The issues of the constitutionally-legal adjusting of the institute of local self-government in Ukraine, particularly the determination of its place and role in the

mechanism of public power, conceptual ground and practical realization of municipal rights and freedoms of a human being and a citizen, strengthening balanced relationships of central powers and territorial communities, local representative and executive structures, publicly-owned institutions and amateur structures of the civil society are viewed in the article.

The necessity of realization of municipal reform is reasoned for the context of realizing the constitutional reform in Ukraine. Special attention in the article is paid to the measures of providing a state support and guaranteeing local self-government. In combination with the solving the problems the resource providing of local and regional development it will become a perceptible push to modernization of local self-government and will give an opportunity to move up on the way to European integration.

Basic directions of municipal reform are outlined, especially improvement of the system system of local self-government in the aspect of making alteration of conceptual, institutional, territorial, materially-financial character.

Keywords: *local self-government, municipal reform, constitutional reform.*