

Муніципальна реформа в Україні як вимога часу

СОЛЯНИК К.Є.,

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

Стаття присвячена дослідженню правових проблем проведення муніципальної реформи в Україні, її законодавчого забезпечення. В результаті дослідження окреслено напрями реформи, існуючі правові проблеми, концепції реформування та запропоновано власний погляд на вирішення окремих політико-правових проблем організації публічної влади.

Ключові слова: муніципальна реформа, місцеве самоврядування, правове регулювання муніципальної влади, орган місцевого самоврядування.

Сучасний стан організації та діяльності публічної влади в Україні демонструє значні диспропорції розвитку, які унеможливають здійснення функцій держави в умовах розбудови демократичної, соціальної і правової держави. Це проявляється за багатьма позиціями, починаючи від безпосередньої участі населення в управлінні державними і суспільними справами, і завершуючи ефективністю управління щодо розвитку територій. Програмні документи Президента України та Уряду, законопроектна робота Верховної Ради України свідчать про бажання проведення конституційної, адміністративної та муніципальної реформ, але вони поки що залишаються виключно декларацією.

Останні події в нашій державі загострили проблему реформування владних інституцій, окреслили достатню кількість проблем політико-правового й соціально-економічного характеру, без вирішення яких подальший розвиток нашої держави неможливий. Перерозподіл повноважень між центральним рівнем влади всередині та з регіонами, залучення представників громадянського суспільства до розробки державної політики, програмних документів, проектів нормативно-правових актів, контролю за їх виконанням є тими провідними векторами реформ, які на сьогодні мають об'єднати суспільно-політичну думку.

Концентрація цих поглядів і намірів проведення реформи, на нашу думку, має зосередитись навколо інституту місцевого самоврядування. Унікальність останнього зумовлена тим, що він здатен безпосередньо забезпечити розвиток демократії в країні, що як ланцюгова реакція створить демократичні умови розвитку на всіх рівнях державного апарату. Особливість же місцевого самоврядування зумовлена тим, що воно є інструментарієм безпосереднього здійснення влади народом, яке збалансовується ефективністю прийняття управлінських рішень. Саме на місцевому рівні можна досягти мети максимального залучення громадян до управління

справами, врахування думки всіх зацікавлених суб'єктів. Результатом цього стане напрацювання оптимального владного рішення, яке відповідатиме всім властивостям: політична узгодженість, економічна доцільність, фінансова забезпеченість, законність тощо.

Організація та діяльність місцевого самоврядування регулюється Конституцією, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5], іншими законами. Повноваження органів і посадових осіб закріплені у значній кількості галузевих законодавчих актів. Відповідно реформування може відбутися тільки після зміни окремих норм Основного Закону, який визначає модель муніципальної влади в нашій державі.

Конституційне регламентування 1996 року було достатньо прогресивним для інституціоналізації муніципальної влади на момент його прийняття. В ньому було визначено місце і роль самоврядування в державі загалом, і територіальної громади зокрема, механізми формування органів самоврядування і призначення їх посадових осіб, закріплення економічних і фінансових засад здійснення влади місцевим населенням. Автори спробували відійти від радянських принципів організації влади та управління на місцевому рівні, виділивши в окрему організаційну структуру органи на місцях, які є підзвітними, підконтрольними та відповідальними виключно перед територіальною громадою, що їх сформувала. В подальшому була ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування [6], прийняття базового та інших законів, які врегулювали окремі аспекти здійснення муніципальної влади. На сьогодні залишилися неприйнятими ключові законодавчі акти, які мають врегулювати місцевий референдум, інші форми безпосередньої участі членів територіальної громади в управлінні місцевими справами, статус територіальної громади та можливість їх об'єднання, адміністративно-територіальний устрій, комунальну власність, делегування повноважень, про місто Севастополь.

Пошуки оптимальної моделі організації муніципальної влади у вітчизняній доктрині муніципального права йдуть з часу запровадження її в життя. Напрацьовано великий масив наукових рекомендацій, які з урахуванням власного досвіду і практики, залученням провідних ідей та теорій муніципального управління зарубіжних країн дають відповідь на порядок вирішення проблем функціонування територіальної громади та її органів у різних сферах. Одну із спроб опрацювати існуючий науковий матеріал і практику діяльності місцевих інституцій зробила Конституційна Асамблея, яка й запропонувала Концепцію реформування місцевого самоврядування в Україні [1].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Її обговорення набрало значного оберту, як і свого часу досить жваво дискутувався законопроект 3207-1 про внесення змін до Конституції України стосовно реформування місцевого самоврядування. У змінах до Конституції України, спрямованих на аналіз Венеціанської комісії у травні 2014 року, також міститься новий текст, який стосується регулювання місцевого самоврядування.

Безумовно, створення самодостатніх територіальних громад і збалансованих територій є метою цього реформування, яке неможливо без сукупності політичних, економічних, соціальних, юридичних і фінансових заходів. Проте визначальною в цьому переліку є правова складова, адже саме остання дасть змогу створити нові правовідносини в організації місцевого розвитку, які стануть передумовою розвитку інших суспільних відносин. Правовий вплив у реформуванні в сучасних умовах є єдиним засобом скоригувати дії всіх учасників процесу й спрямувати їх на досягнення відповідної мети. Враховуючи останнє, вбачається за необхідне розкрити окремі проблеми правового регулювання, що мають бути вирішені першочергово у процесі модернізації влади територіальних громад.

Законодавство України про місцеве самоврядування не повною мірою відповідає європейським стандартам і, зокрема, нормам Європейської хартії місцевого самоврядування. Йдеться про принцип закріплення повноважень органів самоврядування, закріплення основного суб'єкта, створення умов адміністративної та фінансової самостійності, можливості регламентації справ місцевого розвитку під відповідальність територіальних колективів. Євроінтеграційні напрями розвитку нашої держави, важливість та необхідність гармонізації українського законодавства із законодавством Європейського Союзу є вимогою часу, що потребує найскорішого вирішення.

Нехтування нормами зазначеного міжнародного документа може поставити під сумнів усі процеси реформування, оскільки останній закріплює загальні правила і стандарти у становленні муніципальної влади. Як ре-

зультат, стаття 19 Конституції України щодо органів місцевого самоврядування повинна закріпити негативний принцип правового регулювання повноважень (дозволено все те, що не заборонено і не віднесено до повноважень інших органів влади). Визначення поняття самоврядування має йти не від права територіальної громади, а від органів, що діють в інтересах місцевих колективів. Для реалізації цих норм необхідно провести ревізію підзаконних актів, які прямо або через інші складові встановлюють кількісні та якісні показники щодо структури і штатів муніципальних службовців, системно-структурної організації органів, матеріально-фінансового забезпечення службовців тощо.

Узгодження норм вітчизняного законодавства з європейськими стандартами порушить питання доцільності визначення основним суб'єктом права на місцеве самоврядування територіальної громади. Демократичні країни гарантують забезпечення розвитку і захисту інтересів місцевих колективів, але не перевищують їх політико-правового становища. Поняття «територіальна громада» охоплює якісні ознаки відповідного явища, пов'язаного не тільки місцем проживання. У вітчизняній практиці дотепер членом територіальної громади визнається особа, зареєстрована у відповідному населеному пункті, що підкреслює невизначеність конституційно-правового статусу суб'єкта, яка, в свою чергу, унеможлиблює закріплення повноважень власника комунальної власності.

Більше того, залишається відкритим питання про можливість бути членом місцевого співтовариства і здійснювати муніципальні права та обов'язки іноземцем, біженцем або особою без громадянства. З одного боку, український закон робить прив'язку до «жителя відповідної території», з іншого – Преамбула і стаття 5 Конституції України позбавляють цих осіб можливості брати участь у місцевому самоврядуванні. Стосовно цього також не треба відкидати норми Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні [2].

Однією з головних умов реформування є вирішення проблеми щодо адміністративно-територіального устрою як складової організації влади в Україні. В нашій державі адміністративно-територіальний устрій став наслідком діяльності радянської держави, і за часи незалежності його основи не переглядалися і в подальшому були закріплені в Основному Законі. Порядок об'єднання населених пунктів, районів та областей, процедурні й правові аспекти вирішення питання адміністративно-територіального устрою залишилися поза увагою законодавця.

Складність будь-яких реформістських дій у сфері адміністративно-територіального устрою актуалізувало питання про вірогідність існування механізму так званих штучних адміністративно-територіальних одиниць, який опосередковано прив'язується до територіального устрою держави. Досвід більшості країн світу

свідчить про ефективність цих заходів, а за правовими наслідками він є більш оптимальним для реформування територіальної основи влади, аніж для об'єднання територіальних громад. Укрупнення адміністративно-територіальних одиниць шляхом об'єднання в європейських державах відбувалося зі значними соціально-економічними перешкодами, що, на нашу думку, в сучасних вітчизняних реаліях призведе до блокування цих процесів з боку населення.

Створення «округів», «громад», «регіонів» як базової адміністративної одиниці, що включатиме різні рівні територіальних утворень з урахуванням фінансових, інфраструктурних, географічних складових, вирішуватиме питання ефективності управління та його ресурсного забезпечення як для органів державної влади, АРК, так і місцевого самоврядування.

До речі, практика сьогодні свідчить про важливість якнайшвидшого вирішення питання про адміністративно-територіальний устрій держави. Об'єктивно місцева влада більшості адміністративно-територіальних одиниць стала заручником відсутності відповідного закону, що призводить до юридичної незрозумілості відносно статусу населеного пункту і його територіальної громади. Розвиток населених пунктів гальмується відсутністю правового забезпечення цих процесів, що породжує як соціально-економічні, так і політико-правові конфлікти. Якщо законодавець і в подальшому ухилятиметься від чіткого регулювання процесів адміністративно-територіального устрою, практика піде шляхом реорганізації адміністративно-територіального поділу через земельне та містобудівне законодавство [4].

Децентралізація влади передбачає передачу владних повноважень від центру на місця з урахуванням можливості, доцільності і спроможності місцевими органами здійснювати останні. Активна суспільна дискусія про децентралізацію в сучасній державі уникає питання про окреслення повноважень, які необхідно передавати, і можливості органів прийняти їх на себе (більшість органів місцевого самоврядування складають сільські і селищні ради). Вимоги принципу субсидіарності щодо закріплення владних повноважень поглинаються існуючим станом кадрових, управлінських і матеріально-фінансових ресурсів сільських і селищних населених пунктів.

У базовому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» більшість повноважень закріплюється у формі загальних прав та обов'язків («забезпечення», «сприяння», «вирішення питання», «організація» тощо), що дає можливість цим органам здійснювати власну муніципальну політику з урахуванням державних стандартів та місцевих особливостей. Однак галузеве законодавство, що конкретизує, деталізує і створює процедури реалізації загальних повноважень, переносить центр прийняття муніципального рішення на дер-

жавну установу, яка має його узгоджувати. Фінансове законодавство взагалі руйнує самостійність у прийнятті та реалізації рішення, створює загальну атмосферу сильної централізованої держави в управлінні місцевим розвитком.

Окремим рядком у реформуванні місцевого самоврядування мають пройти делеговані повноваження. Підлягає перегляду поділ і перелік існуючих у базовому законі делегованих повноважень, а також порядок фінансування їх реалізації. Прийняття Закону України «Про делеговані повноваження» вирішить ситуацію, що склалася з їх реалізацією, фінансуванням, контролем за виконанням. Останні мають передаватися не законом, а договором, який визначатиме суттєві умови передачі: строки, суб'єктів, фінансове забезпечення, контроль і звітність, відповідальність сторін.

Якнайшвидшим етапом у реалізації реформи авторами Концепції вбачається перетворення (ліквідація) обласних і районних державних адміністрацій та утворення обласних і районних виконавчих комітетів. Наявність виконавчих структур у представницьких органів є вимогою Європейської хартії місцевого самоврядування, а відсутність органів державної влади загальної компетенції на місцевому рівні вписує нашу країну в загальну континентальну модель муніципального управління [3, с. 142–145]. Створення цих інституцій, крім іншого, перетворює представницькі органи територіальних громад на ефективні управлінські структури, що самостійно, з урахуванням місцевих особливостей та інтересів жителів області і району, вирішують покладені на них завдання. Більше того, такі структурно-функціональні зміни в організації місцевої влади вирішують проблему автономності в організації публічної влади, а саме – системно-структурну організацію органів державної влади та місцевого самоврядування, що прямо впливає на правову, організаційну і матеріально-фінансову самостійність останніх.

На нашу думку, формування виконавчих комітетів на регіональному рівні і створення державних представництв є одним із найскладніших заходів, що вимагатиме політичної волі керівництва держави та реалізації низки заходів організаційного і правового характеру. По-перше, створення регіональних державних представництв з виключно контролюючо-наглядовими повноваженнями може спровокувати конфлікт між прокуратурою та цими структурами щодо реалізації функцій державного контролю. По-друге, центральні органи виконавчої влади з аргументацією необхідності реалізації функцій з управління галуззю та ефективності професійного контролю за реалізацією державної політики створять самостійні територіальні представництва, які не будуть охоплюватися єдиним керівництвом. У свою чергу, їх структура передбачатиме формування власних апаратів, що їх забезпечуватимуть. Саме ж державне представництво повинно буде, окрім контролю, коорди-

увати ці представництва, що також передбачає ресурсне забезпечення. По-третє, процедура передачі повноважень цим структурам (виконавчим органам обласних і районних рад), майна, що знаходиться в оперативному управлінні, законодавча зміна розпорядника бюджетних коштів, конституційно- і цивільно-правове наступництво прав і обов'язків, вирішення трудових прав державних службовців, їх переведення до відповідних категорій службовців органів місцевого самоврядування (у разі необхідності) є лише невеликою частиною проблем, що супроводжуватимуть цей процес.

Питання матеріальної основи органів влади обласного рівня може стати основною, що блокуватиме перетворення. З одного боку, обласні ради управляють комунальним майном територіальних громад, що перебуває в їх спільній власності, з іншого – державні адміністрації управляють державною власністю у відповідному порядку, закріпленому за певним рівнем. Сучасний перерозподіл державної і комунальної власності, можливість обласних і районних рад мати власність, не пов'язану режимом спільності територіальних громад відповідного регіону, є єдиною умовою створення дієздатного управлінського механізму на рівні області (району).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо організаційної структури місцевих рад запозичив багаторічний досвід діяльності радянських рад, які були єдиними представниками державної влади у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Так, законодавством України передбачено створення місцевих рад з відповідною структурою, виконавчого комітету, відділів, управління та інших виконавчих органів, які здійснюють виконавчо-розпорядчі функції. Проте, законодавець окреслив статус сільського, селищного, міського голови як головної посадової особи територіальної громади, а також визначив виконавчі органи як структурні підрозділи місцевої ради (за радянських часів вони були структурними підрозділами виконавчого комітету як єдиного органу в організаційному плані).

Як доводить досвід зарубіжних країн, у тому числі країн колишнього СРСР, існування колегіальних органів на рівні виконавчо-розпорядчої діяльності є більше виключенням, ніж правилом. Так, у муніципалітетах Російської Федерації виконавчі структури на кшталт виконавчих комітетів залишилися не більше ніж у 10 відсотках населених пунктів. Країни Західної Європи переважно мають одноосібне управління виконавчою діяльністю, обираючи головну посадову особу та призначаючи висококваліфікованих менеджерів.

За радянських часів виконавчий комітет дійсно відіграв важливу роль у політико-управлінському механізмі здійснення влади: був одночасно виконавчим органом місцевої ради та підпорядкованим виконавчому комітету вищого рівня (Раді Міністрів УРСР), колегіально очолював виконавчо-розпорядчу діяльність у населеному пункті (голова виконкому не наділявся са-

мостійними адміністративними повноваженнями), міг здійснювати всі повноваження місцевої ради, окрім тих, що належали до виключної компетенції останньої.

Виконавчий комітет сучасної місцевої ради має дещо інший статус, що окреслено законодавством України. Так, він не очолює структуру виконавчих органів, за своїм статусом він є самостійною управлінською структурою, обсяг повноважень, що здійснює конкретний виконавчий комітет, різниться. Така ситуація зумовлена: (а) закріпленням повноважень за виконавчими органами місцевої ради; (б) закріпленням повноважень за «органом місцевого самоврядування»; (в) створеною системою виконавчих органів місцевої ради.

Аналіз сучасної практики діяльності місцевих рад свідчить, що виконавчий комітет як виконавчо-розпорядчий орган місцевого самоврядування не відіграє належної ролі в місцевому менеджменті, а іноді взагалі стає центром прийняття рішень, усуваючи на другий план депутатський корпус. Так, спостерігається тенденція збільшення кількісного складу виконавчих комітетів за рахунок осіб, які не мають жодного відношення до діяльності органів місцевого самоврядування. При цьому в окремих місцевих радах їх кількість перевищує за складом тих, що представляють відповідні муніципальні структури. За персональним складом це представники бізнес-кіл, керівники підприємств та громадських організацій, фінансових установ, органів державної влади та заступники голів місцевої державної адміністрації. До речі, включення останніх хоч і не заборонено законодавством, але ставить питання про доцільність їх входження.

В окремих місцевих радах виконавчий комітет позбавлений статусу юридичної особи, що ставить питання про можливість притягнення її до цивільної відповідальності. Тобто, у разі визнання його рішення незаконним, суд може лише зафіксувати цей факт, позбавивши позивача відшкодувати збитки від такого рішення. Аналіз конкретних повноважень, що здійснює виконавчий комітет, доцільніше розподілити між місцевою радою, її постійними комісіями, сільським, селищним, міським головою та виконавчими органами, які створюються радою для вирішення конкретних галузевих питань.

Загалом реформування адміністративної структури муніципальної влади має відбуватися шляхом створення єдиного органу місцевого самоврядування, що в організаційному, конституційно-правовому та цивільно-правовому статусі представлятиме єдину структуру. Саме такий шлях відповідатиме європейським стандартам організації муніципального менеджменту і створить просту та демократичну систему управління населеними пунктами (їх об'єднаннями). На чолі такого органу (муніципалітету) стоятиме місцева рада, що визначатиме всю муніципальну політику і нестиме відповідальність за реалізацію всього кола повноважень (як власних, так і делегованих); розподіл конкретних повноважень у

структурі цього органу має більш динамічний та ефективний характер [7].

На загальнодержавному рівні зміниться методологія регулювання компетенції муніципальної влади і всі повноваження закріплятимуться за органом місцевого самоврядування, що спростить законодавство й усуне колізію в правовому регулюванні компетенції. Для територіальної громади формування єдиної структури змінить політико-управлінський статус ради та депутатів, спростить механізми контролю та відповідальності за проведенням муніципальної політики.

Таким чином, кожна із зазначених проблем має вплив на реформування територіальної організації влади, й вирішення її кожної окремо не приведе до бажаного результату. Тільки комплексний підхід до реструктуризації існуючих правовідносин у сфері місцевого самоврядування дасть змогу побудувати демократичний і ефективний інститут держави і суспільства. Безумовно, в подальших наукових дослідженнях необхідно продовжити опрацювання зазначених проблем і формувати авторські теоретико-правові моделі розбудови муніципальної влади.

Література

1. Див.: <http://cau.in.ua>
2. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні. Електронний ресурс. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_318
3. Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: Монографія / П.М. Любченко. – Х.: Одиссей, 2006. – 352 с.
4. Про зміну і встановлення меж міста Харків, Дергачівського і Харківського районів Харківської області: Постанова Верховної Ради України № 5215 від 06.09.2012 // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 31. – Ст. 372.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
7. Соляник К.Є. Муніципалітети як органи місцевого самоврядування в Україні / К.Є. Соляник // Аспекти самоврядування. – 2003. – № 2 (18). – С. 29–31.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА В УКРАИНЕ КАК ТРЕБОВАНИЕ ВРЕМЕНИ

СОЛЯНИК К.Е.

Статья посвящена исследованию юридических проблем проведения муниципальной реформы в Украине, ее законодательного обеспечения. В результате исследования определены направления реформы, существующие правовые проблемы, концепции реформирования и предложена собственная позиция относительно решения отдельных политико-правовых проблем организации публичной власти.

Ключевые слова: муниципальная реформа, местное самоуправление, правовое регулирование муниципальной власти, орган местного самоуправления

MUNICIPAL REFORM IN UKRAINE AS TIME REQUIREMENT

SOLIANNIK K.E.

Article is devoted to research of legal problems of carrying out municipal reform in Ukraine, its legislative providing. The condition of municipal and legal reality in Ukraine, development of institutes of the municipal right in modern conditions, influence of national and foreign experience on formation of idea of reorganization of the territorial organization of the power in the state is analyzed in work. As a result of research the reform directions, legal problems, which exist, concepts of reformation are outlined and the own view of the solution of separate political and legal problems of the organization of the public power is offered.

Keywords: municipal reform, local government, legal regulation of municipal authority, local government.