

П. Любченко,

доктор юридичних наук, професор кафедри
державного будівництва Національного університету
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Реалізація євроінтеграційного курсу, подальша розбудова демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою вимагає створення в Україні ефективної, дієздатної системи місцевого самоврядування, яка має відповідати цінностям демократичного суспільства й забезпечувати здійснення прав і свобод людини і громадянина на місцевому рівні. Як засвідчує досвід країн західної демократії, тільки за умов оптимальної децентралізації й деконцентрації влади, дотримання принципів субсидіарності й самостійності місцевого самоврядування є можливим поліпшення добробуту населення, покращення соціально-економічного розвитку окремих територіальних громад, районів, регіонів і країни в цілому.

Реформи, які провадилися протягом останніх десятиліть у суспільстві супроводжувалися тільки поглибленням процесів відсторонення людини від влади, зниженням авторитету органів публічної влади й довіри до неї населення, розрізненістю громадянських, політичних та економічних інтересів в українському соціумі, яке базується на протиріччях між фінансово-промисловими групами, політичними партіями, олігархічними й адміністративно-політичними угрупованнями, які мають власні регіональні або галузеві пріоритети й активно маніпулюють громадською думкою через підконтрольні їм засоби масової інформації.

Недоліки інституційно-функціональної організації влади на місцевому рівні поєднуються з дефектами пра-

вового регулювання. Сьогодні питання муніципально-правових відносин в Україні регулюються кількома сотнями нормативно-правових актів різної юридичної сили. За даних умов вкрай важко, з одного боку, забезпечити системність і внутрішню несуперечливість правового регулювання на всій території країни, а з іншого — врахувати місцеві особливості та інтереси, підтримати місцеву ініціативу і прагнення до самоорганізації. Відсутність низки законів, які б, відповідаючи на сучасні виклики, регулювали суспільні відносини між суб'єктами місцевого самоврядування, визначали загальні принципи взаємодії органів публічної влади на місцевому рівні, призводить до дисгармонії розвитку правовідносин і стримує формування цілісної правової основи місцевого самоврядування.

Необхідність реформування місцевого самоврядування та унормування територіального устрою ні в кого не викликає заперечень. Проблема полягає в іншому, потрібно визначитися в основних напрямках реформи і вирішити, наскільки докорінними мають бути переміни. Чим радикальніші зміни, чим глибше реформування, тим вищий рівень опору й несприйняття окремими верствами суспільства можна очікувати. Навіть найкращі нововведення із-за низького рівня підтримки в суспільстві можуть призвести до регресу у розвитку місцевого самоврядування. З іншої сторони, косметичні зміни, як свідчить практика, не дають бажаного результату, адже вони практично залишають незмінною

стару адміністративну систему управління. Вирішення цієї проблеми можливе лише шляхом впровадження в життя системних інновацій комплексного характеру спрямованих на формування життєздатних громад та вдосконалення функціонування органів і посадових осіб місцевого самоврядування з метою забезпечення високої якості життя населення за рахунок раціонального використання місцевих ресурсів, дієвих гарантій реалізації прав і свобод людини, вільного розвитку кожного члена територіальних спільнот.

Розпочинаючи реформу, необхідно насамперед зосередити увагу на основних проблемах існуючої територіальній організації влади. Звісно, можна навести великий перелік недоліків, але обмежимося двома: а) низький рівень ефективності органів влади, тобто завдання, функції й повноваження, які перед ними стоять, реалізуються задовільно (часто й незадовільно); б) витрати, які несе суспільство на утримання й забезпечення діяльності органів влади доволі значні. Логічно, що й реформа організації місцевої влади має бути спрямована на удосконалення функціонування органів (покращення якості публічних послуг) і зменшення витрат на їх утримання.

Концепції реформ, які пропонуються й обговорюються, сьогодні переважно націлені на другу складову — зменшення витрат на утримання органів влади. На загальнодержавному й місцевому рівнях приймаються рішення про ліквідацію органів влади, скорочення чисельності структурних підрозділів й зменшення штату органів державної влади та місцевого самоврядування. Безперечно, такі рішення виглядають в очах виборця доволі ефектно, адже одразу можна назвати обсяги економії ресурсів, однак напевно можна стверджувати, що такі кроки навряд чи приведуть до підвищення якості публічних послуг.

Практика діяльності органів публічної влади свідчить про наявність сталої тенденції: демократичні форми і методи роботи, як правило, характеризуються низькою ефективністю, а ефективні, переважно — недемократичні. Перед

українським суспільством на сучасному етапі розвитку стоїть головне завдання — як, розробляючи заходи, направлені на підвищення ефективності діяльності органів і посадових осіб, зберегти і навіть посилити демократизм функціонування органів публічної влади в цілому й інституту місцевого самоврядування зокрема.

Міське самоврядування потребує комплексного, системного нормативно-правового регулювання на трьох рівнях: а) конституційному, на якому встановлюються базові принципи й концептуальні засади; б) законодавчому — конкретизація конституційних положень і закріплення основ місцевого самоврядування в Україні, зокрема, системи його суб'єктів, їх статусу, функцій і повноважень, механізмів їх реалізації, форм та методів їх діяльності; в) локальний, на якому відповідно до Конституції й законів України і з урахуванням історичних, національно-культурних традицій, соціально-економічних і географічних особливостей місцевого життя регулюється переважна більшість суспільних відносин місцевого самоврядування.

На конституційному рівні з метою подальшого розвитку місцевого самоврядування потрібно невідкладно вирішити наступні питання: а) удосконалення правового регулювання статусу громад; б) закріплення засад територіальної організації влади; в) поглиблення децентралізації влади, г) запровадження повноцінного місцевого самоврядування на регіональному й районному рівнях, створення виконавчих органів районними й обласними радами; д) усунення двовладдя на місцевому рівні шляхом ліквідації районних державних адміністрацій; е) визначення нового статусу, функцій і повноважень обласних державних адміністрацій як органів, що виконують по відношенню до органів місцевого самоврядування виключно наглядово-контрольні та аналітично-консультативні функції; є) розширення повноважень обласних рад і їх виконавчих органів шляхом передачі їм значної частини управлінських функцій по розв'язанню регіональних проблем

соціальної політики, економічного й науково-технічного розвитку тощо.

Загальновідомо, що кожне речення, слово і навіть буква в конституції країни мають величезне значення, а тому використання термінів і категорій має бути виваженим і обґрунтованим, впровадження нових понять не повинно порушувати її системної цілісності. Отже, насамперед, необхідно нормативно сформулювати поняття місцевого самоврядування. Пропонуємо місцеве самоврядування на конституційному рівні визначити як визнане і гарантоване в Україні право і реальну спроможність громади — жителів села, селища, міста, чи добровільного об'єднання їх у одну громаду — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Запропоноване поняття місцевого самоврядування містить декілька новел концептуального характеру. По-перше, суб'єктом місцевого самоврядування визначено громаду — жителів села, селища, міста, чи добровільного об'єднання їх у одну громаду. Місцевим, зазвичай, називають самоврядування, організоване за територіальним принципом, тому вважаємо, що застосування замість визначення «територіальна громада» терміну «громада» суттєво не вплине на її правовий статус. Навпаки, це внесе більше коректності у назви органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, нині сільські територіальні громади в середньому об'єднують 3–4 села, а їх представницьким органом є сільська рада, головною посадовою особою — сільський голова. Такі назви були б доречні, якби жителі одного села склали громаду. Вважаємо, що більш вдалим будуть назви, відповідно, «рада громади», «голова громади». Громада — це об'єднання жителів, для якого характерна не лише територіальна, а й інтелектуально-комунікативна та публічно-правова ознаки, які лише в своїй сукупності дають змогу визначити її первинним суб'єктом місцевого самоврядування. В окремих європейських країнах існує практика визначення одним терміном (комуна, громада, муні-

ципалітет) місцевого колективу жителів і адміністративно-територіальної одиниці. Пропозиції щодо запровадження такого порядку в Україні неодноразово були предметом наукових дискусій, і хоч такі зміни до Конституції України вимагатимуть значного обсягу роботи у нормотворчій діяльності органів публічної влади, вважаємо можливим застосування, поряд з привичними для нашої країни назвами адміністративно-територіальних одиниць «село, селище, місто», терміну «громада». По-друге, право об'єднуватися в одну громаду повинні мати не лише жителі кількох сіл, а й жителі селищ і міст. По-третє, посилено акцент на гарантіях, а тому місцеве самоврядування визначається не лише як право, а як визнане та гарантоване в Україні право і реальна спроможність громади самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Суттєве значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування має конституційне регулювання адміністративно-територіального устрою України. Протягом вже досить тривалого часу не вдається знайти оптимальне рішення з цього питання. Доволі часто можна спостерігати зведення територіального устрою лише до перерозподілу території, який має сприяти удосконаленню системи управління, а питання соціально-економічного і культурного розвитку відповідних територій, підвищення добробуту конкретного мешканця села, селища, міста, забезпеченості прав і свобод людини, захищеності її інтересів залишаються без належної уваги. Реформа територіального устрою може як позитивно, та і негативно вплинути на розвиток місцевого самоврядування. Ефективність самоорганізації може мати тенденцію до зниження, у разі якщо адміністративні межі територіальних одиниць будуть визначатися довільно і не співпадати з межами реально існуючих на місцевому рівні соціально-економічних спільнот. Негативним фактором є як надмірне розділення систем водо-, тепло-, енергозабезпечення, транспорту, так і надто широкі адміністративні межі, коли відповідний

нижній рівень самоорганізаційних одиниць не сформований. Територія — це основа консолідації, інтеграції соціальних суб'єктів, тому потрібний зважений підхід при визначенні оптимальної територіальної основи місцевого самоврядування. При визначенні кордонів кожної громади важливо враховувати не лише розміри території та кількість населення, а й можливості ефективного управління суспільними справами, наявність комунальної власності, що забезпечить фінансову автономію місцевого самоврядування, інші фактори об'єктивного і суб'єктивного характеру.

Досить часто в публікаціях, присвячених проблемам місцевого самоврядування, висловлюється думка відносно неможливості його ефективного функціонування без докорінного реформування адміністративно-територіального устрою країни, яке передбачає укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Проте аналіз систем інших країн Європи доводить, що відсутня безпосередня залежність рівня розвитку місцевого самоврядування від розміру та кількості адміністративно-територіальних утворень. Безперечно, укрупнення громад може бути одним із можливих шляхів реформування територіального устрою України, однак чи це сприятиме розвитку місцевого самоврядування, впевненості немає.

В якості альтернативи імперативному скороченню чисельності громад пропонуємо на конституційному рівні закріпити таку організаційну форму міжмуніципальної співпраці, як союз громад, практика функціонування яких є поширеною в деяких зарубіжних країнах. Перед органами місцевого самоврядування стоять виклики, які неможливо вирішити без об'єднання їх зусиль, а тому альтернатив міжмуніципальному співробітництву не так уже й багато. Разом з тим перепон на цьому шляху немало, це: а) політичні розбіжності між місцевими радами, більшість у яких складають представники різних партій; б) складність юридичних процедур та форм міжмуніципальної співпраці; в) брак фінансових ресурсів; г) прагнен-

ня до незалежності та абсолютизація автономії; д) відсутність досвіду.

Особливості здійснення місцевого самоврядування союзом громад мають визначатися окремим законом України. Слід закріпити за союзом громад право формувати представницький орган — раду союзу громад, до відання якої віднести вирішення від імені та в інтересах союзу громад питань місцевого значення, утворювати виконавчі органи.

В Україні у багатьох громадах проживає до 100 жителів. Тому пропонуємо закріпити положення про те, що в громадах з чисельністю до 100 (або ж до 300) жителів, а також у тих, які прийняли рішення про утворення союзу громад, функції та повноваження виборного представницького органу громади можуть здійснювати збори громади.

Внесення змін до Конституції України [1] та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] повинно супроводжуватися системною роботою по удосконаленню правового регулювання статусу органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади. Насамперед, це стосується децентралізації державної влади, необхідної передачі більшості повноважень, які сьогодні здійснюються місцевими державними адміністраціями, органам місцевого самоврядування, чітко розмежувати повноваження між різними рівнями управління. В процесі оновлення законодавства необхідно виходити з того, що розмежуванню повноважень органів публічної влади місцевого рівня повинна передувати робота по чіткому розмежуванню їх функцій. При цьому необхідно керуватися положеннями Конституції України та міжнародно-правових актів, ратифікованих парламентом, згідно з якими органи державної влади не повинні обмежувати самостійність місцевого самоврядування й втручатися в компетенцію його органів. Питання компетенції в законодавстві про місцеве самоврядування є одним із ключових, оскільки без її визначення неможливо відповісти на інші питання: (а) який варіант організаційної структури органів місцевого самоврядування найбільш придатний на

тому чи іншому територіальному рівні, щоб ефективно здійснювати встановлені для нього повноваження; (б) який обсяг матеріальних і фінансових ресурсів необхідний для їх реалізації; (в) яка повинна бути підтримка місцевого самоврядування з боку держави тощо.

Окремої уваги потребує питання конституційного регулювання взаємовідносин органів місцевого самоврядування і органів державної влади. Вважаємо за необхідне відійти від практики надання законом органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади, а перейти до практики їх делегування, що означає передачу повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт має контролювати стан і наслідки виконання делегованих повноважень; він також повинен забезпечувати фінансування їх здійснення, передавати у користування необхідні для цього майнові об'єкти.

Не сприяє розвитку місцевого самоврядування передача обласними та районними радами повноважень щодо вирішення питань місцевого значення органам державної влади. Навіть враховуючи, що така передача здійснюється добровільно, на підставі рішень відповідних рад, таке делегування, на нашу думку, не відповідає міжнародній практиці і самій природі місцевого самоврядування. Конституційні положення про визнання і гарантування в Україні місцевого самоврядування означають, що питання місцевого значення можуть і повинні вирішувати безпосередньо громади або ж від їх імені органи місцевого самоврядування, а не органи державної влади. Недопустимість обмеження прав місцевого самоврядування і належних йому повноважень щодо вирішення питань місцевого значення є однією з основ конституційного статусу місцевого самоврядування. В той же час вона пов'язана з регулюванням прав і свобод людини та громадянина, оскільки будь-яке подібне обмеження безпосередньо впливає на нормативно-правовий зміст і повноту права громадян на здійснення

місцевого самоврядування. Реалізація органами державної влади повноважень місцевого самоврядування в районах та областях суттєво нівелює його на відповідному рівні, що красномовно підтверджує практика здійснення місцевого самоврядування в Україні.

На конституційному рівні необхідно заборонити органам місцевого самоврядування делегувати свої повноваження органам державної виконавчої влади. Така практика існує в окремих країнах, на наш погляд, її доцільно запровадити і в Україні. Організація повноцінного місцевого самоврядування на регіональному та районному рівнях, створення виконавчих органів районними і обласними радами ліквідує потребу в делегуванні повноважень місцевого самоврядування органам державної виконавчої влади. Посиленню місцевого самоврядування на регіональному рівні сприятиме розширення повноважень обласних рад та їх виконавчих органів, шляхом передачі їм значної частини управлінських функцій щодо розв'язання проблем соціально-економічного та культурного розвитку регіону, зокрема, у сфері: освіти, охорони здоров'я, землеустрою, охорони довкілля, використання природних копалин, транспорту, будівництва і ремонту доріг, зв'язку, забезпечення паливними та іншими енергоресурсами та інших питань

Потребують удосконалення конституційні приписи, які визначають правовий статус, функції та повноваження місцевих державних адміністрацій. Враховуючи вищезазначене, необхідно виключити частини 6, 9, 10 ст. 118 Конституції України, якими закріплена підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами, а також право зазначених рад висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації. Також варто виключити частини 4, 5 ст. 119 Конституції України, відповідно до яких місцеві державні адміністрації забезпечують підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів, надають звіт про

