

Реформування місцевого самоврядування України в контексті наближення до європейських стандартів

*Софілканич Р.Ю.
студент 3-го курсу юридичного факультету
ДВНЗ «УжНУ»*

Однією з головних умов повноцінної європейської інтеграції України є удосконалення системи державного управління і місцевого самоврядування, децентралізація влади, наближення до високих стандартів, передбачених Європейською Хартією місцевого самоврядування. У зв'язку з цим в Україні розроблено та схвалено Урядом Концепцію реформування місцевого самоврядування, мета якої – визначення засад розбудови оптимальної, ефективної системи належного місцевого самоврядування, підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних і самодостатніх соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення. Для того, щоб забезпечити повноцінну реалізацію Концепції Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України підготовлено пропозиції щодо змін до Конституції України щодо децентралізації влади.

Документ передбачає наступні напрямки реформування. Запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;

- Передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;

- Розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень;

- Чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь в загальнодержавних податках;

- Ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з тільки контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями Пропозиції щодо змін до Основного закону підготовлені Мінрегіоном на основі:

а) положень Європейської Хартії місцевого самоврядування;

б) пропозицій вітчизняних експертів (напрацювання Конституційної асамблеї, Конституційної комісії парламенту, груп експертів в області конституційного права і місцевого самоврядування);

в) з врахуванням позиції польських експертів, які мають успішний досвід впровадження реформи місцевого самоврядування Серед питань, які узгоджувались в дискусіях українських та польських експертів:

- наскільки запропонована модель змін до Конституції (з урахуванням українських реалій) відповідає практичному досвіду польських колег (що реально працює і як не припуститися помилок у процесі формування законодавчого підґрунтя для реалізації реформи);

- яким має бути ступінь деталізованості тексту (у польській Конституції виклад дуже лаконічний, в українських традиціях недостатня деталізованість може призвести до різних тлумачень).

Пропозиції вносились з урахування обмеження на зміни у першому розділі Конституції. Такі зміни можуть бути внесені тільки шляхом референдуму, що призвело б до суттєвого сповільнення конституційних перетворень (так, у польській Конституції існує поняття територіального самоврядування, яке діє на рівні громад (гмін), районів (повятів) і регіонів (воєводств). В українській Конституції закріплене поняття місцевого самоврядування, яке не може бути змінено без внесення відповідних змін у перший розділ Основного Закону). Ключові зміни стосуються розділів IX (Адміністративно-територіальний устрій) і XI (Місьцеве самоврядування), які викладені в новій редакції. Пропонуються також деякі зміни в розділі IV (Верховна Рада), V (Президент України), VI (Кабінет Міністрів. Інші органи виконавчої влади).

У статті 132 (розділ IX) закріплюється принципи децентралізації у здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого

самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

У статті 133 (розділ IX) чітко визначено трьохрівневу систему адміністративно-територіального устрою – три види адміністративно-територіальних одиниць: регіони, райони, громади (було: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села). Також дано визначення громади (Громадою є утворена в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пункти (село, селище, місто), а також прилеглі до них території).

Стаття 140 (розділ XI) викладена в новій редакції. В ній передбачено утворення виконавчих органів влади районними та обласними радами і закріплено принцип субсидіарності при розмежуванні повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів.

В статті 141 (розділ XI) визначається порядок формування рад відповідного рівня. Пропонується обмежити строк повноважень рад та їх голів п'ятьма роками. У цій статті також визначено порядок формування виконавчих органів місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях: «Голови районної та обласної рад обираються відповідними радами та очолюють виконавчий комітет ради. Районна та обласна рада за поданням обраного голови формує склад виконавчого комітету ради».

Стаття 142 (розділ XI) визначає матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування. Тут закріплене право місцевого самоврядування на частку загальнонаціональних податків. Принциповим є момент чіткої фіксації норми, що «обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією та законами». Також закріплено, що «витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою».

У статті 143 (розділ XI) визначено розмежування власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. При цьому пропонується не деталізувати в Конституції повноваження, залишивши визначення вичерпного їх переліку на рівні відповідного Закону. Зафіксовано, що «держава фінансує здійснення цих (делегованих) повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності». З попередньої статті вилучено, що «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади». Тепер ОМС відповідальні тільки перед законом (ст. 144 – «Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції і законам

України в порядку і строки, визначені законом зупиняються головами відповідних державних представництв з одночасним зверненням до суду»). Новою є створення місцевих державних представництв, замість місцевих державних адміністрацій.

У статті 118 (розділ VI) зазначено: «Виконавчу владу в областях і районах, місті Києві та у Севастополі здійснюють голови державних представництв» (фактично префектів). У цій статті також пропонується наділити Президента України повноваженнями призначати та звільняти голів державних представництв. Оскільки основною їх функцією є нагляд за дотриманням закону в регіонах, логічним є їхня підзвітність Президентові як гаранту Конституції. Натомість для забезпечення балансу влад передбачена відповідальність та підконтрольність голів державних представництв Кабінету Міністрів України. У той же час дане питання є теж дискусійним, і остаточне рішення залежить від того, як визначаться законодавці щодо розподілу функцій в трикутнику Верховна Рада – Кабінет Міністрів – Президент. Допустимим є наділення правом призначення і звільнення голів як Кабінету Міністрів, так і Президента.

У статті 119 (розділ VI) визначені повноваження голів районних та обласних державних представництв. Всього передбачено чотири сфери повноважень, серед яких – нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, координація роботи територіальних і центральних органів виконавчої влади та координація роботи усіх органів влади на місцях в умовах надзвичайного та воєнного стану. Передбачено (знову ж таки з метою забезпечення балансу влад), що «рішення голів державних представництв, що суперечать Конституції та законам України, можуть бути відповідно до закону скасовані Кабінетом Міністрів України».

Відповідно деякі зміни також пропонуються до розділів IV (Верховна Рада) і V (Президент України). Принциповим є вилучення з повноважень верховної ради (стаття 85, розділ iv) тих, які не є політичними і мають бути віднесені до повноважень відповідних органів виконавчої влади:

- «призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування». Натомість зафіксовано, що призначення місцевих виборів має відбуватись автоматично при виникненні правових підстав – питання не носить політичного характеру (стаття 141, розділ XI)

- «утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів» - це теж не політичне питання і за своєю природою воно має бути віднесене до повноважень Кабінету Міністрів (стаття 116, п. 2.1.).

Прийняття відповідних змін до Конституції забезпечить правову основу для схвалення низки законодавчих актів, необхідних для реалізації

реформи місцевого самоврядування. Серед законопроектів, які вже готуються нова редакція закону про місцеве самоврядування, закон про місцеві державні представництва, зміни до бюджетного кодексу, зміни до низки законодавчих актів, які визначають розподіл повноважень між виконавчими органами влади і органами місцевого самоврядування, а також їх розподіл між органами місцевого самоврядування різного рівня. Мета таких змін – створення і підтримка повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави і територіальних громад.

Висновки: Здійснення реформи на визначених засадах дасть можливість підвищити ефективність єдиної державної політики на всіх територіальних рівнях з урахуванням комплексу ризиків. Буде створено умови для гармонійного поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів, сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування зі збереженням статусу сільських рад та їхніх голів. За державного управління на демократичних засадах буде створено умови для ефективної діяльності децентралізованої влади з розвинутою системою дієздатного місцевого самоврядування. У ній і буде реалізована творча суспільно корисна громадська ініціатива мільйонів її вільних громадян та різних добровільно сформованих громадських спільнот у співпраці з реформованими органами публічної влади і втілена українська конституційна мета — суверенна, демократична, правова та самоврядна держава.

Для здійснення адміністративної реформи як сукупності певної структурної організації влади та механізмів її взаємодії із суспільством маємо визначити, що вона стосується всіх гілок влади. Зважаючи на те, що існує три її суб'єкти: народ, державна влада та місцеве самоврядування, реформа структури та характеру взаємодії інституцій цих трьох суб'єктів задля досягнення оптимального їхнього функціонування і є суттю адміністративної реформи, що має бути скерованою на надання послуг.

Децентралізація влади — це процес передачі частини функцій та повноважень її центральних органів органам місцевого самоврядування, розширення та зміцнення прав і повноважень територіальних громад з одночасним звуженням прав і повноважень відповідного центру. Тобто децентралізацію як шлях адміністративної реформи можна розглядати як цілеспрямований процес розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Її мета:

- оптимізація й підвищення ефективності управління суспільно важливими справами;
- своєчасне та якісне надання всіх необхідних послуг мешканцям територіальних громад у повному обсязі;

-
- найповніша реалізація місцевих інтересів;
 - створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якого питання місцевого значення вирішують представники не центрального уряду, а територіальної громади.

Основними завданнями децентралізації влади є:

Наближення не лише влади до її джерела й носія — народу, а й власне результатів цієї влади — публічних послуг.

Перетворення територіальних громад на ключового владного суб'єкта на місцевому рівні.

Максимальне наближення центрів прийняття управлінських рішень до громадян.

Визначення питань місцевого значення, які:

— громади можуть вирішувати самостійно;

— у кооперації з іншими громадами;

— делегувати органам державної влади.

При цьому на наступний рівень влади потрібно передавати лише ті повноваження, які не можуть бути ефективно реалізовані суб'єктами влади базового рівня.

Список використаних джерел:

Нормативна база

1. Конституція України [Текст] прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. / Верховна Рада України. — К. : Преса України, 1997. — 80 с.
2. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170) чинний, поточна редакція — Редакція від 26.10.2014
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування [Текст] - 15.07.1997 - чинний, поточна редакція — Редакція від 16.11.2009
4. Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [Текст] Страсбург, 9 листопада 1995 року чинний, — Ратифікація від 28.07.2004

Монографії, наукові роботи, статті

5. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми // Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матер. VII Всеукраїнських муніципальних слухань (6—8 вересня 2001 р., м. Бердянськ). — К., 2002. — С. 368—370.
6. Батанов О. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. — 20 с.
7. Институты, самоуправления: историко-правовое исследование / В. Г. - [Текст] Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец и др. — М.: Наука, 1995.— 301 с.

-
8. Наврузов Ю. Категорія «грумада» в сучасному лексиконі місцевого самоврядування // Збірник наук. праць Української академії державного управління при Президентові України. [Текст] — К., 2000. — Вип. 1. — С. 272—289.
 9. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. [Текст] — Львів: Літопис, 2002. — 196 с.
 10. Толкачова Н. Деякі аспекти співвідношення звичаю, традиції і права // [Текст] Вісник Київ. ун-ту ім. Тараса Шевченка. — 2002. — Вип. 15. — С. 23—30.