

Про реформування місцевого самоврядування в Україні

Т.О.Свида, к.ю.н., доцент кафедри теорії та історії держави права, конституційного та адміністративного права ЗакДУ

Проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування досить широко висвітлюються у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі, зокрема у працях О. Амосова, В. Авер'янова, М. Баймуратова, Г. Барабашева, О. Батанова, П. Біленчука, Н. Бондар, В. Борденюка, Т. Вюртенбергера, В.Кампа, Д. Гараджаева, В. Кравченка, В. Григор'єва, В. Мамонової, Н.Нижник, М. Пухтинського та ін. Однак питання реформування місцевого самоврядування, формування ефективної й дієвої його системи залишаються невирішеними, тому й актуальними, викликають науковий інтерес і бажання висловити своє бачення і пропозиції.

Місцеве самоврядування в Україні конституційно визначено як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, котре здійснюється нею як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [1].

Право та здатність територіальної громади щодо вирішення цих питань, що вперше встановлено Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2], означають: по-перше, конституційне визнання та гарантування місцевого самоврядування; по-друге, гарантовану державою здатність місцевого самоврядування в результаті власних дій одержувати права та нести обов'язки; по-третє, самостійно вирішувати, які права та обов'язки здійснювати громадою або її органами, а які доручити або делегувати іншим органам, організаціям, установам.

Залежно від характеру, змісту, суб'єктного складу суспільних відносин, які виникають при реалізації правосуб'єктності громади, вона або сформовані нею органи одержують відповідний статус, закріплений нормами

різних галузей права – конституційного, адміністративного, земельного тощо.

Як відомо, предметами відання органів місцевого самоуправління є згідно з Законом “Про місцеве самоврядування” питання місцевого значення.

Аналіз діючого законодавства України дозволяє виділити ряд нерозв’язаних проблем, які потребують подальшого вдосконалення та узгодження.

По-перше, давно назріла необхідність надати більшу самостійність органам місцевого самоврядування, сформованим територіальними громадами, центр вирішення питань місцевого життя перенести саме на місцевий рівень, забезпечивши їм (громадам) більші права, однак і підвищивши рівень відповідальності самих територіальних громад та їх органів за прийняті ними рішення. Під такими органами, в першу чергу, мати на увазі сільські, селищні, міські ради, виконавчі органи цих рад та сільських, селищних, міських голів. Ця проблема має бути вирішена незалежно від того, якої теорії місцевого самоврядування буде дотримуватися законодавець: громадівської, державницької, соціального обслуговування чи іншої. Як відомо, основними положеннями громадівської теорії є широка автономія громади і мінімальне втручання держави у вирішення місцевих справ, а державницької теорії, навпаки, місцеве самоврядування не автономна форма публічної влади, а один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні, тому джерелом повноважень територіальної громади та її органів вважається державна влада. У минулому столітті поширення набула теорія соціального обслуговування, тому основними завданнями і функціями органів місцевого самоврядування визначаються лише, ті що пов’язані з організацією обслуговування населення, наданням соціальних послуг.

Слід погодитися з думкою О.Антинескул, що положення цих теорій зберігають своє значення і сьогодні їх покладено в основу сучасних поглядів на місцеве самоврядування. Дійсно, сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування в різних країнах світу свідчить: природа

місцевого самоврядування не може бути визначена однозначно, досить важко виділити місцеві справи, які б відрізнялися від загальнодержавних, а його функції мають як приватно-правовий, так і публічний характер [3, 282]. Однак, зважаючи на тотальну політизованість нашого життя та низку роками не вирішуваних елементарних питань життя громади, варто більш ретельно вивчити і втілити ідеї саме теорії соціального обслуговування.

Вважаємо, що необхідно вивести органи місцевого самоврядування з-під жорсткого впливу політичних партій, тобто діяльність органів місцевого самоврядування має бути деполітизована. Діяльність місцевого самоврядування покликана вирішувати місцеві проблеми: водопостачання, комунальні послуги, охорона здоров'я, освіта тощо. Отже, вся діяльність органів, що забезпечують нормальне життя територіальної громади, має бути спрямована на конкретну практичну діяльність, далеку від політики.

По-друге, без належної матеріальної і фінансової основи місцеве самоврядування і надалі буде залишатися в Україні міфом, бажанням, а не реалією життя.

Звідси висновок: бюджет має формуватися знизу вгору, тобто максимум фінансових можливостей має залишатися на місцях для колективного вирішення місцевих питань, а в районні, обласні та загальнодержавний бюджети має бути чітко передбачені законом межі відрахувань із врахуванням особливостей конкретних регіонів, наявності великих промислових підприємств тощо. Отже, закони про бюджетну систему України та про податки і збори необхідно викласти в новій редакції. Наприклад, у європейських країнах органи місцевого самоврядування мають такі джерела надходжень: субсидії на послуги, надання яких покладено на них центром; майнові податки на послуги, пов'язані з майновими операціями; збори, які стягуються з одержувачів послуг. Так, у Швеції у фінансуванні видатків на діяльність громад місцеві податки дорівнюють 41%, а державні субсидії – 24%, разом вони виступають основним джерелом фінансування місцевого самоврядування. У Франції 40% загального обсягу

місцевих фінансів формується за рахунок податкових надходжень, а 33 % – з безпосередніх дотацій держави, розміри яких визначаються заздалегідь і мають плановий характер. Решта фінансових ресурсів надходить у місцеві бюджети як плата за різного роду послуги і транспорт. Держава може збільшувати дотації у пропорції, яка відповідає загальному зростанню національного багатства [4, 79].

Серед місцевих податків у країнах з усталеною системою місцевого самоврядування найважливіше місце займає пропорційний прибутковий податок з осіб – зареєстрованих постійних жителів громади. Ставки податків встановлюються представницькими органами місцевої влади. Традиційним джерелом місцевих прибутків у більшості європейських країн залишається податок на нерухомість. В умовах України також одним із найважливіших джерел надходжень до місцевих бюджетів має стати податок на нерухомість, навіть якщо буде встановлено достатньо невеликі ставки податку, щоб його могли сплачувати усі власники нерухомості.

Важливим з точки зору надання послуг громадянам вважаємо визначення змісту і переліку таких адміністративних послуг. Здається, варто провести широке громадське обговорення цих питань і на основі пропозицій розробити проект закону і внести його на розгляд ВРУ через народних депутатів України. Разом з тим необхідно передбачити максимально доступні для громадян адміністративні послуги, зробивши їх безоплатними або встановивши мінімальну плату, оскільки органи місцевого самоврядування, як і державні органи, мають втілювати в життя положення ст.3 Конституції України щодо найвищої соціальної цінності цієї держави – людини, її життя і здоров'я. Нам видається, що документи, які не потребують залучення великої кількості інформації, часу та багатьох спеціалістів, мають бути надані на прохання громадян безоплатно.

По-третє, важливим для сучасної України видається питання про реформування структури місцевого самоврядування. Особливу увагу привертають відразу кілька проблем.

Посилити місцеве самоврядування, в першу чергу, слід на рівні територіальних громад, тобто на місцевому рівні (села, селища, міста).

Створювати виконавчі органи районних і обласних рад сьогодні видається недоцільним, оскільки відразу виникне дублювання функцій і повноважень з районними та обласними державними адміністраціями, а отже, виникне нездорове протистояння.

Питання про доцільність поділу міст на райони необхідно вирішувати міським референдумом. Це важливе питання, тому вирішувати його має територіальна громада міста. Для правового регулювання таких суспільних відносин доцільно розробити і прийняти Закон України “Про місцеві референдуми”, де встановити питання, які вирішуються місцевим референдумом, і включити питання про поділ міста на райони.

Існування районних у місті рад вважаємо недоцільним, однак необхідно вирішити питання про виконавчі органи в кожному районі міста, оскільки вирішення елементарних питань, отримання різних довідок в одному виконавчому органі великого міста призведе до порушення прав громадян, втрати часу, коштів населення тощо, тобто викличе негативні наслідки, яких потрібно уникнути, передбачивши з самого початку.

По-четверте, болючою проблемою залишається розподіл повноважень між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Невизначеність, двозначність, дублювання повноважень часто викликають протистояння (конкуренцію) органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Таким чином, необхідно передати максимум повноважень органам місцевого самоврядування, перетворивши їх у власні, а не делеговані. Закон України “Про місцеве самоврядування” перенавантажений переліком “власних” і “делегованих” повноважень місцевих рад, що лише ускладнює здійснення місцевого самоврядування, оскільки викликає необхідність з боку державних органів виконавчої влади постійно контролювати діяльність місцевого самоврядування як підвладного суб’єкта.

Видається, що необхідно переходити до співпраці і координації зусиль по управлінню дорученими справами органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а не будувати роботу на засадах виключно підконтрольності і підзвітності державі. Іншими словами, місцеве самоврядування має отримати більшу автономію в сучасній Україні, що є надскладним завданням як для органів держави, так і для місцевого самоврядування.

По-п'яте, серйозною проблемою залишається питання про виборчу систему для проведення місцевих виборів, статус депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки від їх практичної діяльності залежить дотримання прав громадян та ефективність самоврядування в цілому.

На нашу думку, оптимальною виборчою системою для виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів є мажоритарна система відносної більшості, оскільки кандидатів на місцевих виборах мають добре знати виборці, хоча і розуміємо недоліки цього виду мажоритарної системи. Пропорційна система показала свою неспроможність сформувати місцеві ради на реально демократичних засадах і дискредитувала себе в очах виборчого корпусу. Муніципальна влада поза політикою – це важливий принцип для місцевих виборів! Ознака партійної приналежності кандидата не може мати жодних пріоритетів.

Суб'єктами права висувати кандидатури мають бути трудові колективи, територіальні колективи (загальні збори жителів мікрорайону тощо), місцеві осередки політичних партій, громадські організації, самовисуванці.

Однак законом можна передбачити норми щодо обмеження права обрання сільським, селищним, міським головою та депутатами місцевих рад одних і тих самих осіб більше ніж два строки підряд, що сприяло би більш широкому залученню громадян до місцевого самоврядування.

З метою підвищення авторитету депутата місцевої ради доцільно передбачити в Законі “Про статус депутатів місцевих рад”[5] гарантії депутатської діяльності, однак скасувати абсолютну депутатську недоторканність депутатів місцевого рівня, а якщо й залишити, то чітко встановивши її межі (час роботи сесії ради та виконання депутатських повноважень), хоча, як правило, депутатська недоторканність у більшості країн світу передбачена лише для депутатів парламенту, причому обмежена. Сумна статистика щодо неправової поведінки окремих депутатів місцевих рад свідчить про необхідність реакції законодавця на такі випадки. Одночасно є потреба забезпечити невідповідальність депутата за результати голосування та виступи у раді та її органах (за винятком образи та клепу).

І останнє в цьому блоці проблем. Особлива увага сьогодні приділяється становленню та формуванню служби в органах місцевого самоврядування. Відповідно до Закону служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [6].

Відповідні політичні події в нашій державі свідчать про певну нестабільність і в органах місцевого самоврядування, що не сприяє нормальному функціонуванню місцевого самоврядування. Варто заборонити на рівні законів звільняти посадових осіб, які працюють в органах місцевого самоврядування, за політичними мотивами (у зв’язку з отриманням більшості голосів у парламенті представниками певної політичної партії), передбачивши сувору юридичну відповідальність за порушення такої норми.

Разом з тим необхідно підняти на відповідний **якісний** рівень роботу із зверненнями громадян, швидко реагуючи як на скарги, так і на повідомлення громадян про порушення законів, вживаючи заходів відповідно до закону, таким чином піднімаючи ступінь довіри громадян до влади.

Щоб уникнути негативної реакції громадян на прийняті радою фінансові рішення, передбачити норму в законі, що збільшення заробітної плати голови та інших посадових осіб місцевого самоврядування можливе лише щодо тих осіб, які будуть обрані в результаті наступних місцевих виборів.

Крім того є потреба неухильно дотримуватись наступних правил, щоб розв'язати гострі питання служби в органах місцевого самоврядування: 1) вакантні посади мають бути заповнені виключно на основі конкурсу; 2) на перше місце мають бути винесені показники професійної підготовки, досвіду роботи у відповідній сфері управління; 3) підбір кадрів відбувається без урахування партійної приналежності, оскільки місцеве самоврядування має залишатися поза політикою, як це передбачено в багатьох країнах світу.

По-шосте, потрібно негайно врегулювати питання не лише про вибори, що здійснюється систематично, але й про місцеві референдуми, розробити і прийняти Закон України “Про місцеві референдуми”.

Практично законодавство, яке б всебічно врегулювало місцеві референдуми, в Україні не існує. Багатостраждальний Закон “Про всеукраїнський і місцеві референдуми”[7] не забезпечує сьогодні правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із призначенням, підготовкою та проведенням референдумів. Існують окремі норми в різних законах, які можуть бути використані в тексті майбутнього Закону України “Про місцеві референдуми”.

У першу чергу, майбутній закон повинен містити відповіді на наступні питання:

- 1) предмет місцевого референдуму та питання, які на місцевий референдум не виносяться;
- 2) чітка процедура визначення питань, які виносяться на місцевий референдум, та прийняття рішення про призначення місцевого референдуму;
- 3) види місцевих референдумів та їх правові наслідки для органів місцевого самоврядування та органів державної влади тощо.

4) суб'єкти права призначати місцевий референдум або ініціювати його проведення;

5) порядок та строки підготовки і проведення місцевого референдуму.

По-сьоме, яким чином забезпечити виконання ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка передбачає обов'язкові громадські обговорення рішень органів місцевого самоврядування та контроль громадськості над цим процесом. На нашу думку, питання потребує уваги, оскільки без двостороннього зв'язку влади і громади неможливо досягти прогресу, без цього громадянське суспільство існувати не може. Громадські обговорення рішень органів місцевого самоврядування можна забезпечити різними шляхами: 1) через інформування у ЗМІ та наступне обговорення в пресі тощо; 2) через органи самоорганізації громадян збирати загальні збори жителів мікрорайону, вулиці, кварталу тощо і проводити обговорення прийнятих рішень; 3) через обговорення у трудових колективах; 4) через зустрічі з виборцями тощо.

Крім того можна передбачити можливість висловити недовіру відповідним органам місцевого самоврядування з боку територіальної громади через громадські слухання або місцеві референдуми.

Зобов'язати сільського, селищного, міського голову систематично (один раз на два тижні чи щомісячно, але не рідше) інформувати територіальну громаду про проведену роботу, встановивши на місцевому рівні постійний канал і час таких теле- або радіопередач із тривалістю від 10 до 20 хвилин за рахунок місцевих бюджетів. Це дасть можливість територіальній громаді постійно бути обізнаними із станом справ у відповідному населеному пункті та контролювати отриману інформацію й діяльність посадової особи місцевого самоврядування.

Звернути увагу прокуратури, на яку останніми наказами Генерального прокурора України покладено правозахисну функцію (наприклад, наказ № 3 гн «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України» від 12 квітня 2011 р. [8] тощо), що основним завданням правозахисної

діяльності органів прокуратури вважати захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, державних та суспільних інтересів. Це означає, що необхідно більш активно органам прокуратури здійснювати нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування, які часто приймаються з порушеннями законів.

Таким чином, реформування органів місцевого самоврядування і перетворення їх в ефективний механізм місцевого управління – завдання надскладне і буде вимагати багатьох зусиль як з боку державних органів, так і територіальних громад та їх органів. Однак без цього неможливо перетворити Україну в демократичну правову соціальну державу.

Список використаної літератури:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EА%2F96-%E2%F0>
2. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року №280/97 // ВВР. – 1997. – № 24. – Ст.134.
3. Антинескул О.В. Засади конституційного регулювання державного управління і самоврядування в країнах ЄС / О.В. Антинескул // Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць. Вип.45 / редкол.: С.В.Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М.Оборотов. – Одеса: Юридична література, 2009. – С.280-286.
4. Шахов В. Про міжнародний досвід вирішення суперечностей між органами центральної влади та місцевого самоврядування // Управління сучасним містом. – 2002. -- №3. – С.79.
5. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=93-15
6. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року №2493-III // ВВР. – 2001. – №33. – Ст.175. zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14

7. Про всеукраїнський і місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 року №1286-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1286-12

8. Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України № 3 гн від 12 квітня 2011 року // Офіційний портал Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту: <http://gp.gov.ua/ua/doc>

АНОТАЦІЯ

Свида Т.О. Про реформування місцевого самоврядування в Україні

У статті розглядаються актуальні питання вдосконалення інституту місцевого самоврядування. На основі аналізу зарубіжного та вітчизняного досвіду робиться висновок про необхідність змінити законодавство України про місцеве самоврядування. Обґрунтовується законодавче закріплення більшої автономності територіальної громади та її органів, забезпечення фінансової основи місцевого самоврядування з одночасним підвищенням відповідальності за прийняті рішення.

Ключові слова: демократія, місцеве самоврядування, територіальна громада та її органи, депутати місцевих рад, місцевий референдум.

SUMMARY

Svida T. About reformation of local self-government in Ukraine

The pressing questions of improvement of institute of local self-government are examined in the article. On the basis of analysis of foreign and home experience drawn conclusion about a necessity to change the legislation of Ukraine about local self-government. The legislative fixing of greater noninteraction of territorial community and her organs is grounded, providing of financial basis of local self-government with the simultaneous increase of responsibility for made decisions.

Keywords: democracy, local self-government, territorial community and her organs, deputies of local bodies, local referendum.

АННОТАЦИЯ

Свида Т.А. О реформировании местного самоуправления в Украине

В статье рассматриваются актуальные вопросы усовершенствования института местного самоуправления. На основе анализа зарубежного и отечественного опыта делается вывод о необходимости изменить законодательство Украины о местном самоуправлении. Обосновывается законодательное закрепление большей автономности территориальной

общины и ее органов, обеспечение финансовой основы местного самоуправления с одновременным повышением ответственности за принятые решения.

Ключевые слова: демократия, местное самоуправление, территориальная община и ее органы, депутаты местных советов, местный референдум.