

ції, а й відповідає сучасному стану розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні.

IV. Висновки

Децентралізація системи управління проголошена важливим елементом подальшого державотворення. Фінансово-бюджетна децентралізація має проходити паралельно із децентралізацією владних повноважень. Будучи тісно пов'язаною з організацією системи державного управління, децентралізація є чинником побудови плідних відносин між центральним урядом і органами управління на місцевому рівні. Мотивація до здійснення широкої децентралізації владних повноважень включає два аспекти – політичний та економічний. Перший – це реакція на регламентацію діяльності місцевих органів з центру, другий – це наслідок надмірної розподільчої діяльності з центру і необхідність більш ефективного використання наявних ресурсів.

З метою перетворення місцевих органів на реально діючих суб'єктів втілення державної та місцевої політики, розбудови місцевої демократії необхідно вдосконалити процес здійснення в Україні фінансово-бюджетної децентралізації і для цього, на нашу думку, слід вжити таких заходів:

1) змінити методику оцінювання бюджетної децентралізації – рівень процесів децентралізації слід оцінювати на основі аналізу таких параметрів: автономія місцевих органів у сфері податкової та витратної політики, тип отримуваних трансфертів, порядок розподілу трансфертів, рівень свободи у здійсненні місцевих позик;

2) переглянути існуючу податкову систему з метою надання місцевим органам прав та можливостей формувати бюджети за рахунок власних джерел для підвищення їх самостійності у забезпеченні необхідним обсягом коштів;

4) внести зміни до механізму надання централізованої державної підтримки регіонам, щоб створити умови для активізації дії всіх ендогенних чинників розвитку; доцільним є стимулювання територій зі значним ланцюговим ефектом поширення тенденцій економічного зростання;

5) позбавити район функцій перерозподільної ланки коштів державного бюджету між бюджетами місцевого самоврядування (це питання потребує узгодженого проведення разом із питанням територіальної реформи).

Пожвавлення економічного розвитку регіонів залежить не тільки від ефективної політики надання врегулювання міжбюджетних відносин. Ефективна бюджетна політика має втілювати основний принцип – поступовий перехід від бюджетного забезпечення територіальних громад до бюджетного регулювання. Однак не менше значення має створення умов для розвитку економіки, створення робочих місць, умов для розвитку підприємницької ініціативи.

Література

1. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2006 рік. / І.Ф. Щербина, А.Ю. Рудик, Т.С. Бабич, В.В. Зубенко; Проект "Реформа місцевих бюджетів в Україні", RTI International. – К., 2006. – С. 89–119.
2. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень-вересень 2007 року / ІБСЕД, Проект "Реформа місцевих бюджетів в Україні", RTI International. – К., 2007. – С. 92–116.
3. Статистичний щорічник України за 2008 рік / Держкомстат України ; [за ред. О.Г. Осауленка]. – К. : Консультант, 2009. – 486 с.

УДК 342.553:352.07(477)

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Сай І.А.

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

The author examines the place of local self-government institute in the local control and development of territories, problem of legislative determination of functions and sphere of local self-government system organs activity, basic priorities are outlined in activity of organs of local self-government in the article.

Анотація

У статті автором досліджено місце інституту місцевого самоврядування в системі місцевого управління та розвитку територій, проблеми законодавчого визначення функцій та сфери діяльності органів місцевого самоврядування, окреслено основні пріори-

тети в діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова

Місцеве самоврядування, державна політика, повноваження, реформування, державні адміністрації, місцеві податки і збори.

I. Вступ

На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави розвиток місцевого самоврядування має бути одним із пріоритетних напрямів державної політики.

Місцеве самоврядування є одним з найефективніших інструментів місцевого управління та розвитку територій. Там, де воно дійсно функціонує, де місцеве населення має реальне право та можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, спостерігається зростання доходів місцевих бюджетів і соціально-економічний розвиток у цілому.

Проблема ефективності місцевого самоврядування є однією з найважливіших на сучасному етапі розвитку державності України. Головним чинником якісного управління є чіткий розподіл повноважень та компетенції між всіма органами державної влади як по горизонталі, так і по вертикалі, а також між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити пріоритети розвитку системи місцевого самоврядування в Україні.

III. Результати

Вирішення проблем становлення та розвитку місцевого самоврядування знайшли відображення у працях як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників. Розробкою загальних засад демократичного устрою суспільства займаються В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Б. Гурне, Н. Нижник, Г. Одинцова, В. Цветков та ін. Більш детально питання функціонування та розвитку місцевого самоврядування розглядаються в працях В. Бабаєва, М. Баймуратова, Р. Драго, В. Кампо, В. Куйбиди, В. Погорілка та ін. Організаційні та правові аспекти діяльності самоврядних структур досліджують В. Кравченко, О. Батанов, Ю. Битяк, П. Біленчук, М. Підмогильний, В. Борденюк, А. Заєць, О. Карлов, А. Коваленко, А. Крусян, О.Я. Лазор, О.Д. Лазор, О. Лебединська, О. Фрицький, Ю. Куц, Н. Миронова, А. Тамм, М. Пітцик, В. Тацій та ін.

Стратегічні можливості розвитку органів місцевого самоврядування розглядаються в працях Ю. Шарова, В. Вакуленка, В. Пономаренка, а фінансові аспекти їх діяльності – у працях В. Амитана, А. Гошка, А. Дуленка, О. Лук'янченка, В. Мамонової, В. Павлової, В. Райцина, В. Рибака, Н. Чумаченка та ін.; перетворення адміністративно-територіального устрою країн узагальнюються Ж. Зіллен-

ром, Ю. Проданом, М. Пухтинським, П. Павленчиком, В. Князєвим, С. Рябовим та ін.

Місцеве самоврядування є однією з найефективніших форм місцевого управління та розвитку територій. Там, де воно дійсно функціонує, де місцеве населення має реальне право та можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, спостерігається зростання доходів місцевих бюджетів і соціально-економічний розвиток у цілому.

Ефективне місцеве самоврядування має базуватися на таких основних принципах самоврядності, як правової, організаційної та фінансової автономії. Тільки через відповідність повноважень органів місцевого самоврядування зазначеним принципам можливим буде його реальний розвиток в Україні [3, с. 274].

Принцип правової автономії означає, що органи місцевого самоврядування повинні мати власні, тільки їм притаманні повноваження, що визначаються Конституцією та відповідними законами. Зазначений принцип також має бути ефективним щодо делегованих повноважень: органи місцевої влади мають бути вільними у прийнятті на себе виконання цих повноважень, враховуючи місцеву специфіку.

Принцип організаційної автономії означає, що органи місцевого самоврядування мають бути вільними щодо визначення своєї власної структури для того, щоб ефективно виконувати свої функції під власну відповідальність. Це означає, що для якісного надання послуг населенню та управління територією в цілому в різних органах місцевого самоврядування можуть бути різні структурні підрозділи та кількість працівників.

Фінансова автономія органів місцевого самоврядування означає, що зазначені органи мають право збирати та розподіляти їх власні фінансові ресурси самостійно. Цих ресурсів має бути достатньо для того, щоб орган місцевого самоврядування міг якісно здійснювати свої функції та повноваження. Частина зазначених ресурсів має надходити до місцевих бюджетів через місцеві податки та збори. Ставки місцевих податків та зборів має право визначати самостійно орган місцевого самоврядування, але в рамках, передбачених законодавством.

Конституцією України затверджено організаційну, фінансову, правову самостійність органів місцевого самоврядування (ст. 140–144), відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, але на практиці зазначені принципи реалізуються не завжди, що пов'язано з недосконалою нормативно-правовою базою.

На практиці органи місцевого самоврядування стикаються зі значною кількістю

проблем через нечіткість законодавчого визначення їх функцій та сфери діяльності. Частина повноважень, якими мають бути наділені органи місцевої влади, зокрема органи місцевого самоврядування, залишається в межах компетенції виключно органів влади національного (центрального рівня). Ті самі повноваження, що належать до компетенції органів місцевої влади (органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій), чітко між ними не розмежовані [2, с. 12].

У такій ситуації представники місцевої влади не в змозі чітко визначити сферу своєї компетенції, повноважень та відповідальності. Зрозуміло, що це має свій негативний вплив на розвиток регіонів і покращення системи надання послуг населенню з боку органів місцевої влади. Це впливає і на стан взаємодії та взаєморозуміння з громадськістю, на контроль з боку громадськості за діяльністю органів публічної влади. Якщо для самих представників місцевої влади незрозуміло хто і що повинен виконувати та за які напрями відповідати, то тим більше це незрозуміло для населення, яке, таким чином, не в змозі проконтролювати виконання.

За останні кілька років було розроблено та прийнято ряд документів (Концепція державної регіональної політики України від 25.05.2001 р., № 341/2001; Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні від 30.08.2001 р., № 749/2001 тощо), що визначали як необхідність здійснення децентралізації, так і шляхи її досягнення, але остаточне вирішення цієї проблеми має здійснюватися тільки на законодавчому рівні. В країні назріла необхідність внесення відповідних змін до існуючих законів та розробки нових, зокрема тих, що стосуються комунальної власності, місцевих податків і зборів, фінансової та організаційної автономії органів місцевого самоврядування тощо.

Основними проблемними питаннями, що заважають розвитку та зміцненню місцевого самоврядування в Україні, є такі [1, с. 56]:

- відсутність чіткого розподілу функцій та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами місцевої виконавчої влади, що має бути забезпечено відповідним законодавством (Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”);
- недостатня можливість самостійності у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується формування місцевих бюджетів і спрямування їх витрат; можливості створювати додаткові послуги для населення у кількості, що визначатиме сам орган місцевої влади; право органів місцевого

самоврядування (за власні кошти та під власну відповідальність) самостійно визначати власну структуру для того, щоб ефективно виконувати свої функції.

Ще однією з важливих проблем сучасного розвитку місцевого самоврядування є нечіткість нормативно-правового визначення його статусу, а саме – чіткої відокремленості від органів державної влади, тобто дійсної самоврядності територіальних громад. Суть місцевого самоврядування управління полягає в реальній можливості місцевого населення вирішувати питання розвитку громад і всіх важливих питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування. Більшість з громадян України взагалі вважає, що місцеве самоврядування також належить до органів державної влади. Тобто місцеве населення не знає своїх реальних прав та можливостей впливу на ситуацію в їх регіоні.

Враховуючи існування значних перешкод на шляху до ефективного та реального місцевого самоврядування, що потребують якнайшвидшого подолання, у країні здійснюються певні спроби щодо розробки та прийняття нових законів та конституційних змін щодо розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Однією з таких спроб є законопроект під назвою “Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування” (реєстраційний № 3207-1). Зазначений законопроект мав декілька редакцій. До його розробки була залучена значна кількість фахівців і науковців. Але в результаті внесення до нього великої кількості змін і правок, що здійснювалися різними авторами, він втратив свою цілісність й зараз має суттєві недоліки. Зазначений законопроект в останньому варіанті майже не зачіпає тих суттєвих аспектів реформування, що потребують якнайшвидшого вирішення. Не зазначається у законопроекті, що повноваження місцевих органів влади – органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій – не можуть дублюватися, як це зокрема визначено в Європейській хартії місцевого самоврядування. Відсутність дублювання є необхідною умовою реформування системи місцевого самоврядування України, що має знайти своє відображення не тільки у відповідних законах, а й у Конституції України, якщо до неї вже пропонуються певні зміни. Пошагово авторів законопроекту залишилось найважливіше питання – це самостійність органів місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення та механізм здійснення контролю за цими органами з боку держави.

Як показує світовий досвід, при будь-яких формах місцевого управління держав-

ний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадовими особами, за дотриманням ними національного законодавства використовується завжди. У багатьох розвинутих країнах місцевому самоврядуванню надані широкі повноваження, але існує чітка система державного нагляду та контролю за їх діяльністю і здійснюють це, як правило, місцеві державні адміністрації [4, с. 23].

Таким чином, найбільш прийнятним варіантом для України може бути надання широких повноважень органам місцевого самоврядування щодо територіального розвитку, а місцевим державним адміністраціям винятково контрольно-наглядових функцій. Це і має знайти своє відображення у законопроектах щодо розвитку та зміцнення місцевого самоврядування в країні.

IV. Висновки

На сучасному етапі розвитку України як демократичної, соціальної та правової держави реформування системи органів місцевого самоврядування є нагальною вимогою часу. Основною проблемою на цьому шляху є відсутність якісної нормативно-правової бази, що має забезпечувати дійсний розвиток місцевого самоврядування, тобто "право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення", як це зокрема зазначено у Конституції України (ст. 140).

Проблема ефективності місцевого самоврядування є однією з найважливіших на сучасному етапі розвитку державності України. Головним чинником якісного управління є чіткій розподіл повноважень та компетенцій між усіма органами державної влади як по горизонталі, так і по вертикалі, а також між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Важливим аспектом територіального розвитку є надання широких повноважень органам місцевого самоврядування під власну відповідальність, що має бути забезпечено відповідним законодавством. Децентралізація владних повноважень (передача частки повноважень органів центральної влади на регіональний та місцевий рівень) є найкращим засобом

забезпечення ефективного місцевого самоврядування та якісного надання послуг населенню.

У зв'язку з вищезазначеним можна визначити основні питання, що потребують якнайшвидшого вирішення:

- наділення органів місцевого самоврядування ширшими повноваженнями, що зробить їх реальним суб'єктом територіального розвитку та вираження інтересів громад, їх дійсної самоорганізації та самоврядності;
- чіткий розподіл функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;
- розробка чіткої системи відповідальності та контролю;
- надання місцевим державним адміністраціям винятково контрольно-наглядових функцій за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, за станом місцевого та регіонального розвитку тощо.

Література

1. Актуальні проблеми виконання законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації" / [за заг. ред. В.В. Кравченка]. – К. : Атіка, 2003. – 288 с.
2. Лазор О.Д. Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід : навч. посіб. / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. – [Вид. 2-ге, доп. і перероб]. – К. : Дакор, 2005. – С. 11–13.
3. Лазор О.Д. Статутне регулювання місцевого самоврядування: досвід зарубіжних держав / О.Д. Лазор // Державне та муніципальне управління : зб. наук. пр. АМУ. – 2008. – Вип. 4(6). – С. 273–280. – (Серія: Управління).
4. Місцеве самоврядування в Україні. Загальні збори громадян. Місцеві ініціативи. Громадські слухання : зб. типових місц. норм актів / [А. Ф. Ткачук, В.М. Кампо, В.Я. Прошко, Ю. Ганущак, М. Гуметник]. – К. : Ін-т громадян. суспільства, 2001. – 44 с.