

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАГМАТИЧНІ ПИТАННЯ

У статті висвітлюються теоретичні та практичні положення реформування системи місцевого самоврядування в контексті адміністративно-територіальної реформи. Робляться висновки щодо відправного пункту, етапів та результатів реформування адміністративно-територіального устрою країни.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, адміністративно-територіальна реформа, регіональний розвиток, державне управління, децентралізація.*

I. Вступ

В Україні в умовах соціально-економічних трансформацій активізувались питання вдосконалення чинної системи адміністративно-територіального устрою. Сьогодні система адміністративно-територіального устрою нашої держави є багаторівневою, складною та потребує системного вдосконалення. Однією з багатьох причин, що призвели до проблем у системі адміністративно-територіального устрою, є відсутність єдиного підходу при визначенні територіальної основи сільських, селищних і міських громад. Це призвело до розміщення в межах одних адміністративно-територіальних одиниць інших: міст, сіл, селищ у складі інших міст, селищ (наприклад: в адміністративних межах міст республіканського та обласного значення діють 35 рад інших міст). Виникає проблема розмежування повноважень органів місцевого самоврядування, юрисдикція яких поширюється одночасно на одну і ту саму територію [1].

Також постали питання подальшого розвитку органів місцевого самоврядування; потребує вирішення проблема невідповідності фінансово-економічної бази територіальних одиниць їх самоврядному розвитку.

Все це призводить до компетенційних спорів між органами місцевого самоврядування, органами влади Автономної Республіки Крим та органами державної влади, зокрема щодо права власності на землю, майно, податків тощо. Всупереч нормам Конституції України існує низка адміністративно-територіальних одиниць, зокрема таких, як: сільська рада, селищна рада, міська рада та рада селища міського типу. Існують невиправдані диспропорції й на рівні районного поділу, що суттєво впливає на ефекти-

вність управління територіями, причому існує тенденція до поглиблення міжрегіональних диспропорцій.

Місцеве самоврядування як демократичний інститут нашого суспільства дедалі більше впливає на соціально-економічні та політичні процеси в державі, сприяє оптимізації державного управління та децентралізації влади, активізації населення та залученню його до участі в політико-правових процесах, зокрема у вирішенні питань місцевого значення. Але на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування залишається безліч проблем, які стримують його подальший розвиток. Саме тому з'явилась потреба в детальних дослідженнях територіального розвитку, розробці моделей ефективного функціонування регіонів на основі раціонального поєднання загальнодержавного, територіального управління та місцевого самоврядування, реформування адміністративних одиниць.

В умовах існування великої кількості різноманітних наукових підходів до вивчення системи адміністративно-територіального устрою країни особливого значення набуває узагальнення наявних теорій та концепцій. Українські вчені та експерти зробили вагомий внесок в теорію регіонального розвитку, територіального поділу, дослідження закономірностей господарювання, моделювання розвитку територій, суттєво просунули знання про територіальне управління, взаємодію інститутів публічної влади на місцях.

Серед праць такого плану варто вказати на наукові дослідження вітчизняних вчених, зокрема О.І. Амоші, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, М.І. Долішнього, С.І. Дорогунцова, В.А. Ільяшенко, В.М. Кампо, І.Б. Ковтун, О.Б. Коротич, О.Ю. Лебединської, В.В. Мамонова, Н.Р. Нижник, М.М. Паламарчука, Д.М. Стеценка та ін. Наукові здобутки вче-

них мають велике наукове та практичне значення.

Проте новітній етап адміністративної реформи в Україні потребує переосмислення наукових положень щодо сучасних напрямів її здійснення.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу вітчизняного досвіду та нових ініціатив Президента України В.Ф. Януковича щодо реформування інституту місцевого самоврядування та вироблення нового алгоритму конституційно-правового регулювання відносин у сфері місцевого та регіонального розвитку узагальнити аналіз проблем та висвітлити основні перспективи здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

III. Результати

Інститут місцевого самоврядування в сучасних умовах потребує невідкладного реформування, оскільки за чинної нормативно-правової бази він не здатний цілковито забезпечувати інтереси територіальної громади. Місцеве самоврядування, як демократичний інститут нашого суспільства, після ухвалення в 1996 р. Конституції України дедалі більше впливає на соціально-економічні та політичні процеси в державі, сприяє оптимізації державного управління та децентралізації влади, активізації населення та залученню його до участі в політико-правових процесах, зокрема у вирішенні питань місцевого значення.

На сучасному етапі питання щодо впровадження адміністративно-територіальної реформи перебуває в центрі уваги українського суспільства. Нагальна потреба її проведення зумовлена низкою причин:

1) Україна – урбанізована країна, де існує 450 міст, у яких проживає понад 75% населення, однак місцеве самоврядування на рівні міст обмежене як фінансово, так і адміністративно (через їх штучний поділ на міста районного, обласного, республіканського значення);

2) у нашій державі відсутня цілісна система місцевого самоврядування, що ефективно функціонує. Вона фактично не діє на обласному та районному рівнях управління, – виконавча влада тут зосереджена в руках представників місцевих державних адміністрацій, які призначаються Президентом України й підпорядковані йому та Кабінету Міністрів України;

3) місцеве самоврядування не має постійних і достатніх фінансових джерел для формування бюджету розвитку;

4) створення комплексної, ефективної системи місцевого самоврядування є необхідною умовою для впровадження європейської моделі розвитку в Україні;

5) без адміністративно-територіальної реформи вкрай важко забезпечити сучасний рівень розвитку виробничої та невиробничої інфраструктури в містах, селах і селищах, подолати системну кризу житлово-комунального господарства [2].

Тому реформа місцевого самоврядування сьогодні є одним із найважливіших завдань розвитку української державності. Адміністративно-територіальна реформа в Україні створить умови для динамічного розвитку потенціалу промислових і сільських територій області, ліквідує соціальні та економічні диспропорції в їхньому розвитку; розумна зміна меж територіальних одиниць, що спирається на реальні потреби громадян, призведе до поліпшення якості соціальних, адміністративних, транспортних послуг; узгоджене з громадськістю скорочення мережі соціальних закладів дасть змогу зекономити ресурси місцевих громад; збільшення повноважень органів місцевого самоврядування одночасно з ресурсами для їхньої реалізації збільшить відповідальність місцевих обранців перед виборцями.

Зазначене свідчить про те, що сьогодні перед державою постає завдання проведення змін у політичній системі організації публічної влади, зокрема місцевого самоврядування, шляхом його реформування. Реформа місцевого самоврядування має розглядатися як складова адміністративно-правової та територіальної реформ.

Сучасний етап адміністративної реформи передбачає чітке визначення системи органів виконавчої влади на всіх рівнях, органів місцевого самоврядування, їх компетенції, структури, статусу посадових осіб, їх відповідальності; орієнтацію на забезпечення прав людини. Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має бути розв'язано низку завдань, серед яких одним з перших постає формування сучасної системи місцевого самоврядування.

Вбачається, що здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні має базуватися на таких принципах:

- унітарності як пріоритетного державного інтересу;
- надання органам місцевого самоуправління широких повноважень для реалізації цілей з розвитку громад;
- субсидування чи пріоритетної допомоги громадам для вирішення проблем у соціальній сфері;
- наукового супроводження підготовки до державно-управлінських реформ у контексті модернізаційної стратегії держави [3].

Конституція України не дає відповіді на питання щодо того, які в нашій державі адміністративно-територіальні одиниці є пер-

винними (базовими). Якщо проаналізувати норми Основного Закону, зокрема статтю 133, то стає зрозумілим, що систему адміністративно-територіального устрою України становлять Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Цей перелік складових адміністративно-територіального устрою України є вичерпним. Водночас у державі існують сільради, про які взагалі в Конституції зовсім немає згадки, а до складу деяких міст та міських районів входять інші міста і селища.

Якщо розглядати положення Європейської хартії місцевого самоврядування, конституції європейських держав, можна побачити, що в цих актах чітко окреслюється первинний (місцевий) рівень адміністративно-територіального устрою (муніципалітети, гміни тощо), другий – регіональний рівень (райони, повіти, департаменти тощо) і третій – субнаціональний рівень (області, провінції, землі тощо) [4].

Якщо з другим і третім рівнями адміністративно-територіального устрою України більш-менш зрозуміло (райони та області), то з первинним (місцевим) рівнем виникають труднощі, пов'язані з наявністю в Конституції України рудиментів радянської системи адміністративно-територіального устрою, до якої належать село, селище, місто. Разом з тим, Конституція не дає чіткого визначення, що необхідно розуміти під поняттями “село”, “селище” та “місто”.

Саме тому першим кроком адміністративно-правової реформи має бути територіальна реформа, у рамках проведення якої необхідно дати визначення поняття територіального устрою України, встановити статус та ієрархію адміністративно-територіальних одиниць, порядок їх створення, реорганізації та ліквідації. Взагалі, цей етап можна розглядати як базу для проведення адміністративно-правової реформи, підвищення ефективності місцевого самоврядування [5].

Аналізуючи конституційні норми щодо адміністративно-територіального устрою України, бачимо, що, згідно з пунктом 13 частини першої статті 92 Конституції України, територіальний устрій України визначається виключно законами України. Тому розв'язати наявні суперечності й усунути неточності щодо зазначеного інституту можна лише шляхом прийняття відповідного закону – Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України”.

Є також недоречності в адміністративно-територіальному устрої, які ускладнюють відносини між різними суб'єктами місцевого самоврядування. Спостерігається дублювання повноважень різних органів самоврядування, які за законом є однаковими. Обмеження юрисдикції органів місцевого самоврядування територіальних громад лише

межами населеного пункту створює правовий вакуум щодо регулювання відносин на території, яка знаходиться за межами цих населених пунктів.

Сьогодні ж, коли Україна проголошена суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, головним завданням під час оптимізації адміністративно-територіального устрою нашої держави має бути встановлення таких адміністративно-територіальних одиниць, які могли б не лише бути ефективними провідниками державної політики, але мали б реальну змогу самостійно виконувати самоврядні функції, а поняття адміністративно-територіальної одиниці повинно містити такі елементи:

- вичерпний перелік повноважень та відповідальності за їх виконання того органу, який утворений в межах цієї одиниці;
- ресурсну можливість території здійснювати визначені законом повноваження;
- відсутність у складі адміністративно-територіальної одиниці інших одиниць (територій) такого самого рівня з однаковим переліком повноважень;
- нерозривність цієї території.

Важливим питанням є встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць і можливості їх об'єднання. До того ж, необхідно встановити критерії розмежування повноважень між різними видами самоврядування, зокрема щодо здійснення соціальних послуг, та віднести до повноважень місцевого самоврядування ті, виконання яких повинно здійснюватись максимально наближено до споживачів – членів територіальної громади. Лише після створення умов для ефективного розвитку громад можна переходити до наступного етапу реформування місцевого самоврядування [2].

Районні й обласні ради як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, сьогодні не можуть ефективно виконувати свої функції з декількох причин.

По-перше, вони не мають власних виконавчих органів. Окремі повноваження цих органів, відповідно до Конституції та законів України, беруть на себе місцеві державні адміністрації. Тому такі важливі питання, як управління об'єктами спільної власності територіальних громад, розподіл між ними коштів, які надходять з державного бюджету, та інші повноваження фактично зосереджені в руках місцевих держадміністрацій, а не органів місцевого самоврядування.

По-друге, повноваження районної й обласної рад є майже ідентичними, що суперечить основним принципам місцевого самоврядування.

По-третє, законодавством не визначено механізм виявлення спільної думки територіальних громад сіл, селищ, міст з певного

питання, а також отримання їхньої думки з приводу вирішення того чи іншого питання тощо.

По-четверте, недосконало визначено правовий статус районних і обласних рад, що робить неможливим перерозподіл повноважень у системі місцевого самоврядування шляхом їх делегування сільськими, селищними та міськими радами для найбільш ефективної їх реалізації.

Контрольно-наглядову функцію за діяльністю органів місцевого самоврядування та виконанням делегованих їм повноважень, передбачених законодавством, мають здійснювати місцеві органи державної влади. Але разом з тим на законодавчому рівні має бути закріплено положення, що під час реалізації зазначених функцій є неприпустимим необґрунтоване та незаконне втручання в діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з боку тих суб'єктів, що провадять контроль і нагляд.

Отже, до актуальних проблем подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні та його державної підтримки слід віднести:

1) здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях організації публічної влади шляхом розмежування функцій і повноважень між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів; розв'язання проблем стратегічного планування розвитку територій; удосконалення системи управління місцевого і регіонального розвитку та вдосконалення статусу органів місцевого самоврядування на регіональному рівні, статусу місцевих державних адміністрацій;

2) здійснення реформи адміністративно-територіального устрою шляхом удосконалення системи адміністративно-територіального устрою; визначення статусу первинної адміністративно-територіальної одиниці; визначення кордонів адміністративно-територіальних одиниць; проведення комплексу земельних кадастрових робіт тощо;

3) зміцнення фінансово-економічних основ місцевого самоврядування шляхом визначення правового статусу комунальної власності, об'єктів спільної власності територіальних громад; здійснення реформи житлово-комунального господарства; удосконалення бюджетного законодавства;

4) розв'язання проблем наукового, освітнього, інформаційного забезпечення розвитку місцевого самоврядування; вдосконалення кадрового забезпечення місцевого самоврядування, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування;

5) залучення потенціалу територіальних громад, підтримка нових форм самоорганізації населення та його ініціатив щодо участі у вирішенні справ місцевого значення тощо.

Головною метою реформування системи місцевого самоврядування, як невід'ємної частини адміністративно-правової та територіальної реформи, має стати формування життєздатних територіальних громад та забезпечення високої якості життя кожної людини і громадянина. Проведення реформи повинно базуватися на широкому залученні населення до вирішення місцевих питань; наближенні органів місцевого самоврядування до споживачів послуг, що надаються органами місцевого самоврядування; чіткому розподілі повноважень між територіальною громадою та відповідними органами місцевого самоврядування, а також органами регіонального самоврядування й органами державної влади.

Таким чином, необхідність здійснення адміністративно-територіальної реформи є очевидною. Чинний адміністративно-територіальний устрій не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування. Чинна система адміністративно-територіального врядування залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою та надмірно централізованою. Вона є закритою від суспільства, громіздкою та відірваною від потреб простої людини.

IV. Висновки

Отже, сучасна система адміністративно-територіального врядування є справжнім гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Здійснення адміністративно-територіальної реформи має привести до покращення життя в громадах, зокрема, створити умови до їх подальшого економічного розвитку. Шляхом оптимального укрупнення сільських і селищних громад будуть створені економічно самодостатні суб'єкти місцевого самоврядування; будуть максимально децентралізовані публічні функції та ресурси.

Здійснення адміністративно-територіальної реформи потребує зважених і науково обґрунтованих підходів, уникнення надмірної централізації та максимального врахування культурних та історичних особливостей територіальних громад.

Вважаємо, що ефективне та спрямоване виключно на реалізацію потреб людей здійснення адміністративно-правової реформи можливе за умов проведення широкої інформаційно-просвітницької кампанії з роз'яснення суті та завдань реформи, якнайширшого залучення громадськості до її здійснення. Таке залучення має відбуватися у формі обговорень, дискусій, круглих столів,

громадських слухань, зборів, роз'яснювальних публікацій у національних та місцевих ЗМІ.

Список використаної літератури

1. Адміністративно-територіальна реформа та місцеве самоврядування: нормотворення та експертні оцінки / Ін-т громадян. сусп-ва; [упоряд. О.С. Врублевський]. – К., 2009. – 56 с.
2. Соскін О.І. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель / О.І. Соскін. – К : Інститут трансформації суспільства, 2007. – 288 с.
3. Кравченко С. Досвід організації адміністративної реформи в Україні / С. Кравченко // Вісн. держ. служби України. – 2008. – № 1. – С. 58–65.
4. Територіальна реформа та місцеве самоврядування в контексті зарубіжного досвіду / Аналітико-дослідницькі матеріали експертів Інституту громадянського суспільства. – К., 2006. – 44 с.
5. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення / М.В. Лациба, В.В. Бондаренко. – К. : Український незалежний центр політичних досліджень, 2007. – 64 с.

Кравченко Т.А. Реформирование системы местного самоуправления в контексте административно-территориальной реформы: теоретические и прагматические вопросы

В статье освещаются теоретические и практические положения по реформированию системы местного самоуправления в контексте административно-территориальной реформы. Делаются выводы относительно отправного пункта, этапов и перспектив реформирования административно-территориального устройства страны.

Ключевые слова: *местное самоуправление, административно-территориальная реформа, региональное развитие, государственное управление, децентрализация.*

Kravchenko T. Reformation of system of local self-government in the context of administrative-territorial reform: theoretical and pragmatic questions

The article deals with the theoretical and practical positions of reformation of the system of local self-government in the context of administrative-territorial reform. The conclusion in relation to a starting point, stages and results of reformation of administrative-territorial device of country is drawn.

Key words: *local self-government, administrative-territorial reform, regional development, state administration, decentralisation.*