



ISSN 1819-5377 print / ISSN 1993-3509 online

**ЕКОНОМІКА БУДІВНИЦТВА І МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА
ЭКОНОМИКА СТРОИТЕЛЬСТВА И ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА
ECONOMICS OF CIVIL ENGINEERING AND MUNICIPAL ECONOMY**

РУБРИКА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
ТОМ 5, НОМЕР 1, 2009 5-12
УДК 332.81 (477.62)

ПРО ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

В. І. Логвиненко

*Донецький державний університет управління,
вул. Челюскінців, 163а, м. Донецьк, Україна.
E-mail: info@dsum.edu.ua*

Отримана 12 лютого 2009, прийнята 20 лютого 2009

Анотація. У статті проаналізовані шляхи реформування місцевого самоврядування в Україні. Приведені основні причини припинення перетворення України в парламентсько - президентську республіку: надмірна централізація влади, неефективна організація влади на регіональному рівні, недієздатне місцеве самоврядування. Проаналізований міжнародний досвід місцевого самоврядування. У роботі зроблений акцент і наведені позитивні сторони оптимального співвідношення між державним управлінням і місцевим самоврядуванням. Проаналізоване законодавство, яке торкається місцевого самоврядування і виявлені його недоліки, запропоновані шляхи по його вдосконаленню. Перераховані шляхи реформування системи місцевого самоврядування: скорочення повноважень місцевих державних адміністрацій; розмежування повноважень між районними і обласними державними адміністраціями; підвищення ефективності управлінських послуг, які місцеві державні адміністрації надають населенню.

Ключові слова: державне управління, місцеве самоврядування, шляхи реформування, Європейська Хартія.

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

В. И. Логвиненко

*Донецкий государственный университет управления,
ул. Челюскинцев, 163а, г. Донецк, Украина.
E-mail: info@dsum.edu.ua*

Получена 12 февраля 2009, принята 20 февраля 2009

Аннотация. В статье проанализированы пути реформирования местного самоуправления в Украине. Приведены основные причины приостановления преобразования Украины в парламентско-президентскую республику: чрезмерная централизация власти, неэффективная организация власти на региональном уровне, недееспособное местное самоуправление. Проанализирован международный опыт местного самоуправления. В работе сделан акцент и приведены положительные стороны оптимального соотношения между государственным управлением и местным самоуправлением. Проанализировано законодательство, которое касается местного самоуправления и выявлены его недостатки, предложены пути по его совершенствованию. Перечислены пути реформирования системы местного самоуправления: сокращения полномочий местных государственных администраций; размежевание

полномочий между районными и областными государственными администрациями; повышение эффективности управленческих услуг, которые местные государственные администрации предоставляют населению.

Ключевые слова: государственное управление, местное самоуправление, пути реформирования, Европейская Хартия.

ABOUT SOME ASPECTS REFORMATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

V. I. Logvinenko

*Donetsk State University of Management,
163a, Chelyuskincev str., Donetsk, Ukraine.
E-mail: info@dsum.edu.ua*

Received 12 February 2009, accepted 20 February 2009

Abstract. There are analyzed ways of reforming local governments in Ukraine. Principal causes of stopping a transformation of Ukraine into a parliament-presidential republic are given: an excessive centralization of power, an inefficient organization of power at the regional level, incapable local governments. An international experience of local government was analyzed. A focus is on positive sides of an optimum parity between the government and local governments. The legislation concerning local government is analyzed, its lacks being revealed and ways of its improvement being suggested. There are listed ways of reforming the system of local government: reduction of local government authorities, delimitation of authorities between district and region public administrations, an increase of efficiency of managerial services given to the population by local public administration.

Keywords: public administration, local government, ways of reforming, the European Charter.

Вступ

Відзначаючи достатній рівень дослідження змістовної і правової сутності місцевого самоврядування, слід підкреслити, що інституційні, організаційні, технологічні, внутрішньогосподарські засади його практичного здійснення на сьогодні залишаються остаточно не визначеними і стримують проведення супутніх реформ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питаннями реформування органів місцевої влади займається ряд вітчизняних вчених таких, як В. Бакуменко, А. Васіна, О. Васильєва, Л.Гордієнко, П.Гурій, Г.Губерна, Т. Шахматова, П. Любченко, А. Мельник, О.Оболенський, Т. Мотренко, Ю.Шаров, В.Мамутов, В.Дорофієнко, В. Федотов, М. Цвік, Н. Жук та інші.

Метою статті є визначення шляхів реформування місцевої влади з позиції розбудови та розвитку житлово-комунального господарства

Виклад основного матеріалу

Конституційна реформа, яка розпочата з прийняттям 8.12.2004 р. Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV [1], здійснивши перерозподіл повноважень між вищими органами державної влади і перетворивши Україну на парламентсько-президентську республіку, дещо зупинила рух, так і не розпочавши свій другий етап, - реформування місцевих органів влади.

Дослідження причин, чому це сталося, залишаємо за межами даної статті і пропонуємо зосередитись на обговоренні та аналізі шляхів реформування місцевої влади. Цей процес обов'язково має розпочатися, раніше чи пізніше, адже стан, в якому опинилась влада на місцях, на думку багатьох вчених і практиків, є незадовільним та таким, ще не відповідає стратегічному прямуванню держави до демократії та європейських стандартів належного самоврядування, Серед набору аргументів щодо такого

висновку найчастіше наводиться надмірна централізація влади, неефективна організація влади на регіональному рівні, недієздатне місцеве самоврядування [2].

Головним засобом подолання перелічених та деяких інших чинників, які негативно позначаються на ефективності та дієвості місцевого управління, згідно з конституційною реформою, є внесення до Конституції України змін щодо удосконалення системи місцевого самоврядування. Законопроект про це (реєстраційний номер 3207-1) [3] попередньо схвалений Постановою Верховної Ради України від 8.12.2004 р. [4] та за Висновком Конституційного Суду України від 7.09.2005 р. визнаний таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України [5].

Спробуємо з'ясувати, чи є переконливими докази того, що шляхом внесення до Конституції України, змін згідно із зазначеним законопроектом, дійсно вдасться поліпшити стан справ у державі та чи наблизить це її до стандартів європейської моделі самоврядування, що закріплені в Європейській Хартії місцевого самоврядування (ратифікована Законом України від 15.07.1997 року № 452/97-ВР) [6].

Зміст запропонованих змін до Конституції зводиться до таких основних позицій: відновлення для обласних і районних рад права утворювати власні виконавчі органи; як наслідок цього – виключення з напрямів діяльності місцевих державних адміністрацій здійснення повноважень, які делегуються їм відповідними радами, а також ліквідація районних державних адміністрацій [7].

Спочатку розглянемо, як зазначені позиції співвідносяться з положенням Європейської Хартії.

Відсутність в обласних та районних радах виконавчих комітетів і здійснення функцій останніх місцевими державними адміністраціям сприймається більшістю науковців та практиків як обмеження прав місцевого самоврядування та одна з вагомих перешкод у вирішенні регіональних проблем [8]. Разом з тим Хартія, визнаючи за органами місцевого самоврядування право самим визначати свої внутрішні адміністративні структури (ч. 1 ст. 6), одночасно передбачає лише можливість, а не обов'язковість існування у рад власних виконавчих

органів (ч. 2 ст. 3). І в такому підході є глибокий зміст, адже зовсім не виключено, що будь-який орган влади, у тому числі й місцеві ради та їх виконавчі органи, можуть залишати без належного реагування вирішення місцевих проблем, а іноді й навіть діяти всупереч інтересам населення.

Міжнародний досвід свідчить, що за певних умов (слабка економіка, нерозвинута політична культура, зневажливе становлення в суспільстві до основних демократичних цінностей тощо) існує ризик того, що місцеве самоврядування «може бути віддано на відкуп регіональним елітам (часто куди менш демократичним і набагато більш егоїстичним, ніж центральна влада), які прагнуть інтегрувати місцеві органи в свій власний механізм, примусити їх функціонувати за правилами, які не завжди сумісні з канонами демократії» [9].

Для України такі міркування нині набувають особливої актуальності, адже починаючи з 2006 р. формування обласних, районних, міських, районних у містах рад здійснюється за закритими списками місцевих організацій політичних партій. Досвід функціонування місцевих рад, сформованих у такий спосіб, є поки ще невеликим за терміном, але й він вже дає підстави визнати досить обґрунтованими та реальними застереження противників запровадження пропорційної системи на місцевому рівні. Їх головним доказом є те, що «такий спосіб формування місцевих рад збільшить і так значну відчуженість влади від населення, сприятиме послабленню зв'язків виборців з депутатами» [10].

Так фактично і сталося. Депутат, обраний за партійним списком, у правовому полі не є відповідальним ані перед виборцями, ані перед партією чи її місцевою організацією, від якої він обраний. Навіть якщо він відмовиться виконувати передвиборчу програму, з якою партія йшла на вибори і отримала на них перемогу, тобто діятиме цілком самостійно аж до активного протистояння її рішенням, не увійде до її фракції в раді або вийде із складу такої фракції тощо, законодавство для нього не передбачає негативних наслідків у вигляді дострокового припинення його депутатських повноважень. Чинне законодавство взагалі не встановлює будь-яких правових взаємозв'язків між політичною партією, її місцевими організаціями та

їх представниками в місцевих радах. Звідси і партія, за виборчий список якої віддали голови виборці, може опинитися в ситуації, коли не матиме реального представництва в раді, незважаючи на те, що її представники увійдуть до складу такої ради, а тому не зможе її забезпечити виконання своєї передвиборчої програми.

Таким чином, для забезпечення ефективного і водночас наближеного до громадянина управління, якого вимагає Європейська Хартія, головним є не визначення, який саме орган буде здійснювати виконавчі повноваження обласних та районних рад – створений ними чи той, якому вони делегують зазначені повноваження, а вирішення питання про забезпечення умов, за яких ці органи діяли б виключно на принципах законності, гласності, відповідальності перед територіальними громадами.

До того ж, органи місцевого самоврядування, як і місцеві державні адміністрації, мають поєднувати в своїй діяльності місцеві і державні інтереси [11]. Саме такий варіант є оптимальним як для населення, так і для держави, але порушення цього принципу допускають як ті, так й інші. Якщо з боку місцевих державних адміністрацій найбільш типовим порушенням є надання переваги державним інтересам перед місцевими, то для органів місцевого самоврядування, навпаки; більш притаманною є ситуація, коли вони віддають пріоритет місцевим інтересам, навіть якщо це заважає чи порушує інтереси державні.

Хартія визнає, що органи місцевого самоврядування становлять одну з підвалин будь-якого демократичного ладу, і що існування наділених реальною владою органів місцевого самоврядування забезпечує ефективне і водночас наближене до громадянина управління. В той же час само по собі існування на регіональному рівні, поряд з органами місцевого самоврядування, представників держави як частини єдиної публічної влади не заперечується Хартією та не визнається антидемократичним явищем.

Взагалі оптимальне співвідношення між державним управлінням і місцевим самоврядуванням у різних країнах виявляється по-різному, виходячи з історичних, національних і географічних особливостей. При цьому принципом формування компетенції кожного рівня

влади є найбільша ефективність виконання на відповідному рівні певних функцій і завдань [12].

В Україні, як і в інших державах-учасницях СНД, існує змішана модель місцевого управління, в якій поєднуються основи прямого державного правління і місцевого самоврядування [13].

Місцева влада в Україні, відповідно до Конституції України, представлена органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Окремо, на рівні областей і районів функціонують деякі інші місцеві органи виконавчої влади у вигляді територіальних органів низки міністерств (наприклад, оборони, внутрішніх справ, юстиції та деяких інших), які не входять до складу місцевих державних адміністрацій [14].

Зазначена система територіальної організації влади в Україні склалася з 1992 р., коли Законом України «Про Представника Президента України» вперше запроваджено інститут місцевих державних адміністрацій, надалі вона дістала закріплення у Конституції України 1996р.

Ця система є більш-менш збалансованою. Владні повноваження в основному розподілені між двома центрами публічної влади, які вже тривалий час одночасно функціонують у районах та областях, а саме: місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Обидві складові місцевої влади, крім власних повноважень, мають також повноваження делеговані. Зокрема, місцевим державним адміністраціям частину своїх повноважень делегують відповідно обласні та районні ради, а органам місцевого самоврядування сіл, селищ та міст Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» надані окремі повноваження органів виконавчої влади.

У визначених законодавством формах і порядку зазначені органи взаємодіють один з одним і пов'язані між собою взаємовідносинами підзвітності та підконтрольності. Так, місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідно районним та обласним радам у частині делегованих повноважень, а органи та посадові особи місцевого самоврядування територіальних громад сіл, селищ, та міст з питань здійснення ними делегованих повноважень

органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним місцевим державним адміністраціям [15].

Безумовно, існуюча система місцевої влади має недоліки, адже утворювалась вона у перехідний період з характерними для нього умовами об'єктивної необхідності підвищення концентрації й централізації влади, збереження певного рівня її авторитаризму задля підтримання належної організованості і дисципліни [16].

Разом з тим, навіть якщо прийшов час реформувати всю систему, поновлювати в обласних та районних радах виконкоми та скорочувати обсяг повноважень місцевих державних адміністрацій (саме такої думки дотримується автор), надзвичайно важливими уявляються зваженість і врахування усіх заходів реформи, моделювання ситуації в регіонах внаслідок її запровадження, комплексність та синхронність реформування всіх елементів системи територіальної влади, і – поетапність її проведення, що є головними.

На першому етапі реформи, взагалі, вважаємо за доцільне не удаватися до кардинальних кроків, передусім ліквідації районних державних адміністрацій та передачі державних повноважень, які вони здійснюють, новоутвореним виконавчим комітетам районних рад. Запровадження таких заходів, як ліквідація органу, невідворотно приведе до погіршення стану справ, адже орган, який ліквідується, скоріше за все не працюватиме належним чином, а новий лише перебуватиме у стадії формування і становлення. Отже, більш зваженим кроком уявляється спочатку повернення органам місцевого самоврядування на рівні районів та областей усіх тих їхніх повноважень, які вони змушені були делегувати адміністраціям через відсутність у них власних виконавчих органів.

Взагалі, завданням першого етапу реформи доцільно визнати зосередження діяльності як обласних та районних рад і їх виконкомів, так і місцевих державних адміністрацій на виконанні власних повноважень, відповідно місцевого самоврядування та державних, і вирішення пов'язаних з цим проблем. Так, зокрема, районні та обласні ради за Конституцією України є органами місцевого самоврядування, які мають представляти спільні інтереси територіаль-

них громад сіл, селищ та міст. Разом з тим законодавство України не визначає ані переліку таких спільних інтересів, ані принципів та порядку, за якими ті чи інші інтереси декількох територіальних громад на певній території мають чи можуть визнаватися спільними та такими, що їх повинні представляти певна районна або обласна рада.

Що ж до державних адміністрацій, то їх структура на цьому етапі має бути суттєво змінена з метою пристосування для виконання виключно власних, тобто державних повноважень. До речі, якщо зіставити повноваження, які нині відповідно до ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» делегуються обласними та районними радами відповідним місцевим державним адміністраціям, та їх власні повноваження, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», то неважко помітити, що перелік останніх значно перевищує делеговані їм повноваження.

На цьому ж етапі можна буде здійснити розмежування повноважень між районними та обласними державними адміністраціями, адже в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» цього не зроблено, і лише частково розподіл повноважень між районними та обласними державними адміністраціями можна простежити на підставі аналізу Типових положень про аналогічні підрозділи цих адміністрацій, затверджених Кабінетом Міністрів України. Внаслідок законодавчого розподілу повноважень деякі з них можуть бути визначені як спільні повноваження, решта закріплена або за районними, або за обласними державними адміністраціями.

Повна тотожність функцій і повноважень органів різного рівня за оцінками правознавців є рудиментом радянського типу влади, який все ще залишається у законодавстві України [17].

Після здійснення вказаних заходів, можна буде переходити до наступного етапу реформи – децентралізації державної влади. Головною проблемою на цьому етапі стане пошук гармонійного балансу між централізацією та децентралізацією [18]. Достатньо спірним уявляються положення про необхідність передачі значної частини державних справ місцевому самоврядуванню вже у найближчий час. Робити це

треба обережно і лише після того, як держава і суспільство переконаються у реальності оптимістичних прогнозів ініціаторів перерозподілу повноважень органів виконавчої влади на користь органів місцевого самоврядування.

До того ж і Хартія, надаючи перевагу органам місцевого самоврядування, коли йдеться про те, кому найкраще здійснювати державні повноваження на відповідній території, одночасно зазначає, що вирішення цього питання залежить від низки обставин, які необхідно враховувати. Серед них: обсяг поставленого завдання та його природа; вимоги ефективності та економії (ч. ст. 4), а також реальна здатність місцевого самоврядування управляти державними справами, діючи в інтересах місцевого населення (ч. 1 ст. 3).

Таким чином, передусім слід визначити повноваження, які за будь-яких умов не можуть підлягати децентралізації, а також ті, що доцільно залишити за державними органами лише на певний період. До першої категорії необхідно віднести право бути провідником державної політики в регіонах та контрольно-наглядові повноваження. Українські прихильники ідеї повної самостійності та незалежності органів місцевого самоврядування взагалі намагаються заперечувати законність та обґрунтованість будь-якого контролю чи нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку державних органів. Проте існування адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування передбачено і Хартією. При цьому закріплено, що він має здійснюватися з метою забезпечення дотримання органами місцевого самоврядування законів та конституційних принципів і може також включати контроль вищих органів влади за належним виконанням, органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень (ст. 8).

Стосовно вирішення питання про надання інших державних повноважень місцевому самоврядуванню, вважаємо за доцільне виходити, як правило, з міркувань ефективності, а звідси – й доцільності такого рішення.

Таким чином, позитивне вирішення можливе за дотримання, принаймні, таких умов: по-перше, якщо це не завадить здійсненню основного призначення органів місцевого самоврядування – вирішенню питань місцевого значен-

ня в межах Конституції і законів України (для обласних та районних рад – представництву спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ та міст); по-друге, якщо буде переконливо доведено, що внаслідок цього зазначені повноваження здійснюватимуться більш ефективно; і нарешті, по-третє, якщо держава профінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України.

При цьому під ефективністю управління, виходячи а найбільш поширеного трактування поняття ефективності, розуміється результат, порівняний із витратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень) [19]. У разі відсутності однієї з перелічених умов надання тих чи інших державних повноважень органам місцевого самоврядування бачиться передчасним.

Висновки

Таким чином, водночас з вирішенням питань децентралізації державної влади необхідно постійно вишукувати та реалізовувати можливості щодо удосконалення діяльності місцевих державних адміністрацій: застосування як законодавчих, так і організаційних заходів шляхом усунення недоліків та залученню додаткових резервів для підвищення якості управлінських послуг, які вони надають населенню.

Література

1. Офіційний вісник України. – 2004. – № 49. – Ст. 3201.
2. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, розроблений Центром політико-правових реформ; Нагребецька І. У пошуках золотої середини // Урядовий кур'єр. – 2005. – 21 жовт. – С. 10;
3. Матеріали до парламентських слухань «Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти». – К., 2003. – С. 31 – 32;
4. Калиновський Б. Державні гарантії здійснення конституційних принципів місцевого самоврядування в Україні // Право України. – 2005. – № 9. – С. 18;
5. Журавський В. Питання реформи місцевого самоврядування в Україні // Право України. – 2005. – № 11. – С. 26.

4. Офіційний вісник України. – 2005. – № 38. – Ст. 2377.
5. Страсбург, Рада Європи. Відділ видань і документів № 92 – 871-0804-8. Травень 1990.
6. Шахматова Т. Органи місцевої влади у світлі другого етапу конституційної реформи // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 3 (46). – С. 53.
7. Лимаренко О. Хто в ліс, хто по дрова // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 227. – С. 12.
8. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н.Топорнин. – М.: Юрист, 2001. – С. 127.
10. Любченко П. Переваги і недоліки пропорційної виборчої системи при формуванні місцевих рад // Право України. – 2006. – № 8. – С. 12.
11. Уткін З.А., Денісов А.Ф. Государственное и муниципальное управление. – М.: Издательство «ЗКМОС», 2003. – С. 68.
12. Еремян В.В. Теоретические основы дефиниций местное «управление» и «самоуправление» // Местное управление и самоуправление в Латинском Америке. – С. 66.
13. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 80.
14. Цвік М., Жук Н. Динаміка президентської влади в Україні // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 3 (46). – С. 34.
15. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. – М., 1993. – С. 11.
18. Ежевский Д.О. Местное самоуправление в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: Дисс. на соиск. уч. степен. канд. юрид. наук. – М., 2005.
19. Державне управління. Навч. посіб. / А.Ф.Мельник, О.Ю.Оболєнський, А.Ю.Васіна, Л.Ю.Гордаєнко; За ред. А.Ф.Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – С. 152.

Логвиненко Володимир Іванович – кандидат економічних наук, докторант кафедри «Менеджмент невиробничої сфери» Донецького державного університету управління. Наукові інтереси: державне управління.

Логвиненко Владимир Иванович – кандидат экономических наук, докторант кафедры «Менеджмент непродовольственной сферы» Донецкого государственного университета управления. Научные интересы: государственное управление.

Logvinenko Vladimir Ivanovich – PhD (Economics), a doctoral candidate of the department «Management of Unproduction Sphere» of Donetsk State University of Management. Scientific researches: public management.

