

**О. М. БАБИЧ**

**Олександр Михайлович Бабич, здобувач  
Київського університету права НАН України**

## **РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СЬОГОДЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Державотворчі процеси в Україні після здобуття незалежності відбувалися за вкрай складних та несприятливих умов, пов'язаних, насамперед, з важким тягарем проблем, які вона отримала в спадщину від Радянського союзу.

Існуюча система державного управління в Україні є внутрішньо суперечливою, незавершеною і відірваною від людей. Після декількох спроб її реформування система залишається в цілому неефективною, бо поєднує як старі інститути, що залишились у спадок від радянської доби, так і нові інститути, які сформувалися у період незалежності України.

Розбудова демократичної, соціальної та правової держави - це сучасний етап державотворення в Україні. Важливим акцентом у побудові такої держави є проведення науково обгрунтованого реформування усієї системи виконавчої влади. Результатом такого реформування має стати створення системи виконавчої влади, яка забезпечує ефективне державне управління як на центральному рівні, так і на місцевому, захист прав та законних інтересів громадян, належний соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Досвід розвинутих демократичних країн світу свідчить про те, що саме децентралізована виконавча влада з сильними інститутами місцевого самоврядування є найбільш ефективною формою організації державної влади.

Ключовою проблемою, яка суттєво впливає на розуміння суті місцевого самоврядування і його місця у державі, є необхідність чіткого визначення кола і суті функцій і завдань, які повинні здійснювати на даному етапі розвитку країни органи місцевого самоврядування. Іншими словами, мова йде про те, чи потрібно, щоб органи місцевого самоврядування здійснювали власні повноваження, визначені законом, і одночасно загально-державні функції і завдання, або ж вирішували лише свої власні, так звані, питання місцевого значення. Це дискусійне питання вже тривалий час є предметом дебатів відомих науковців, державних діячів та громадськості. Адже, як відомо, зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без одночасної децентралізації функцій і завдань на рівень територіальних органів, яких обирають їх громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. Саме за рахунок дотримання цього принципу місцеве самоврядування як реальність, як важлива ознака демократії, функціонує в переважній більшості розвинених країн.

Як зазначалося вище, сама по собі ідея зосередження діяльності органів місцевого самоврядування на вирішенні питань місцевого значення не є новою і має своє джерело в наукових розробках про природні права громад, згідно з якими громада є рівною і незалежною від держави інституцією, а відтак, має право вирішувати лише свої власні, тобто місцеві справи, які впливають з інтересів і потреб самоврядних одиниць. Типовим прикладом цього було середньовічне місто.

Упродовж тривалого часу теоретики державного управління намагаються обгрунтувати різницю між державними і місцевими справами. Однак всі ці спроби відзначаються тим, що вони спираються переважно на довільні й недостатньо обгрунтовані міркування та висновки, оскільки межа між першим і другим колом завдань є нестійкою і кожна держава може провести її лише з урахуванням своїх політичних інтересів, історичних, культурних та інших

традицій і особливостей. Яскравим прикладом відсутності таких критеріїв є те, що ті ж питання в одних країнах можуть бути віднесені до відання органів виконавчої влади, а в інших - до відання органів місцевого самоврядування.

Аналізуючи відповідно до законодавства сучасний стан розподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і практику діяльності цих органів, можна стверджувати, що проводився цей процес без достатньої послідовності та необхідної взаємоузгодженості законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях.

Тому одним з найбільш пріоритетних завдань сьогодення продовжує залишатися законодавче врегулювання проблем, пов'язаних з реформуванням системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування країни з одночасним розмежуванням їх повноважень.

Нормативне регулювання організації та діяльності органів місцевого самоврядування здійснюється не тільки за законодавством кожної держави, а й за нормами і положеннями, визначеними відповідними актами міжнародного рівня. У даному разі - це Європейська хартія місцевого самоврядування, яка ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року<sup>1</sup>. Цей документ, обумовлюючи принципи та основні напрями розвитку місцевого самоврядування, водночас окреслює напрями його взаємовідносин з місцевими органами виконавчої влади.

Слід зазначити, що абсолютного розподілу, повного відокремлення державних структур від самоврядних немає і бути не може. Однак тенденції, які визначають основні напрями їхньої діяльності, характер зв'язку між ними встановити варто. Допомогти в цьому можуть основні принципи, визначені у згаданій вище Європейській хартії місцевого самоврядування.

Основний їх зміст полягає в наступному:

органи місцевого самоврядування є однією з основ будь-якого демократичного устрою;  
саме на місцевому рівні право громадян на участь в управлінні громадськими справами може здійснюватися найбільш безпосередньо;

саме органи місцевого самоврядування, які мають реальні управлінські повноваження, забезпечують таку адміністративну діяльність, яка є водночас і ефективною, і близькою до громадян;

захист і зміцнення місцевого самоврядування роблять значний внесок у побудову європейського співтовариства, заснованого на принципах демократії і децентралізації влади;

органи самоврядування створюються демократичним шляхом, мають повноваження щодо прийняття необхідних рішень, користуються широкою автономією в межах своєї компетенції, порядку та засобів її здійснення;

загальний принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у законодавстві і, за можливості, у конституції кожної країни;

право місцевого самоврядування повинно здійснюватися радами чи іншими представницькими органами, члени яких мають обиратися вільним, таємним, рівним, прямим і загальним голосуванням, і які повинні мати відповідальні перед ними виконавчі інституції.

На даний час в Україні продовжується процес імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування.

Разом з тим, слід зазначити, що на сьогоднішній день в державі існує певна суперечність - питома вага делегованих повноважень органів виконавчої влади, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>2</sup>, значно перевищує власні (самоврядні) повноваження органів місцевого самоврядування. Це є порушенням основних принципів, на яких ґрунтується місцеве самоврядування. Стосовно цього у Європейській Хартії місцевого самоврядування зазначено: «Муніципальні функції, як правило, здійснюються, переважно, тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином».

Таким чином, доцільною є передача органам місцевого самоврядування більшого кола повноважень щодо управління територіями та вирішення питань місцевого значення, тоді як місцеві державні адміністрації мають здійснювати лише контрольно-наглядові повноваження щодо законності рішень органів місцевого самоврядування, і це буде повністю узгоджуватися, зокрема, з положенням частини другої статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування: будь-який адміністративний нагляд за діяльністю місцевих властей, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів.

Ураховуючи викладене, можна стверджувати, що пошук оптимальної моделі публічної адміністрації на місцях в цілому органічно пов'язаний з процесом децентралізації і деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади з метою розмежування, збалансування та уникнення їх дублювання між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Децентрація передбачає передачу цих повноважень до територіальних органів центральних органів виконавчої влади та до місцевих державних адміністрацій. Децентралізація - делегування виконання державних повноважень органам місцевого самоврядування.

Деконцентрація повноважень підвищує відповідальність місцевих державних адміністрацій за виконання цих повноважень, а також за координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на місцях з метою досягнення більшої ефективності державного управління соціально-економічними процесами.

Що стосується децентралізації, то відповідно до Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади з відповідною передачею бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків, зборів, обов'язкових платежів або їх частки, а також трансфертів з державного бюджету України<sup>3</sup>.

Таким чином, повноваження органів виконавчої влади, що передаються державою органам місцевого самоврядування - величина змінна і пов'язана з фінансовими та іншими державними пріоритетами.

На даний час політикумом України визначено такі основні засади, на яких повинна базуватися трансформація системи публічної адміністрації на місцях, що є складовою ширококомасштабної адміністративної реформи:

дотримання принципу *верховенства права* як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Адже в чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» такі принципи, як верховенство права, гуманізм, визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю та головною метою місцевого самоврядування, взагалі не згадуються<sup>4</sup>,

забезпечення *повсюдності* місцевого самоврядування, яке має здійснюватися на всій території України без будь-яких обмежень, не лише в межах населених пунктів, а й на прилеглих до населених пунктів територіях;

дотримання принципу *субсидіарності* - зі сфери компетенції органів виконавчої влади мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування повноваження, які можуть бути більш ефективно реалізовані територіальними громадами;

реформування адміністративно-територіального устрою, головною метою якого має бути створення правових, економічних та організаційних умов для формування територіальних громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування;

трансформація місцевих державних адміністрацій від місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції до контрольно-наглядових органів у структурі виконавчої влади - залишення за місцевими державними адміністраціями лише функцій виконавчої влади з питань, що не можуть бути передані органам місцевого самоврядування (громадська безпека, ліквідація наслідків стихійного лиха, боротьба із злочинністю, управління об'єктами державної власності тощо) та передача відповідним органам місцевого самоврядування функцій і повноважень організаційно-господарського характеру.

Базуючись на зазначених засадах, законодавчо необхідно:

- чітко визначити, які питання відносяться до відання органів виконавчої влади, а які до органів місцевого самоврядування. При цьому до повноважень виконавчої влади мають бути віднесені повноваження, результати виконання яких (у першу чергу - правові, організаційні та соціально-економічні) пов'язані з інтересами населення України в цілому, в той час як повноваження місцевого самоврядування пов'язані із забезпеченням життєдіяльності територіальної громади та з наданням управлінських послуг її членам;

- переглянути статус територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування первинного рівня. Закон повинен чітко визначити предмет відання та повноваження територіальних громад, у тому числі виключні. Зокрема, для забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування (тобто розповсюдження юрисдикції територіальної громади на всю територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці) необхідно наділати органи місцевого самоврядування функціями, які зараз охоплюються поняттям «державне управління». Тобто органи місцевого самоврядування первинного рівня перетворюються на органи публічної влади з відповідними повноваженнями для надання всього спектра управлінських послуг громадянам і юридичним особам;

- переглянути повноваження представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів. Повноваження, як загальні так і виключні, мають бути чітко окреслені та розмежовані за рівнями управління. Обсяг власних повноважень повинен максимально перевищувати обсяг делегованих повноважень.

До повноважень районних і обласних рад та їх виконавчих органів слід віднести лише ті питання, які зачіпають інтереси жителів всього району та області або не можуть бути вирішені на рівні громади. При цьому розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів повинен здійснюватись таким чином, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з другого, ці органи мають володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів.

За підсумками довготривалих пошуків оптимальної моделі регіонального управління було визнано необхідність внесення змін до Конституції України, які б у контексті удосконалення публічної адміністрації на місцях мали відкрити реальний шлях до прийняття пакету законів, спрямованих на удосконалення системи місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в Україні.

Як відомо, 8 грудня 2004 р. Верховна Рада України прийняла конституційною більшістю Закон (реєстраційний № 2222) «Про внесення змін і доповнень до Конституції України»<sup>5</sup>. відповідно до якого запроваджено парламентсько-президентську форму державного управління, перерозподілено конституційні повноваження між Президентом, Верховною Радою та Урядом України, змінено порядок формування Уряду. Натомість ефективного функціонування європейської моделі парламентсько-президентської держави неможливе без європейської моделі місцевого самоврядування. У зв'язку з цим значимим фактом є те, що прикінцевими та перехідними положеннями зазначеного Закону задекларовано необхідність прийняття Закону про внесення змін до Конституції України з питань удосконалення місцевого самоврядування.

Однак спроби в 2005 р. започаткувати проведення адміністративно-територіальної реформи, як основи нової системи публічної адміністрації на місцях, виявилися невдалими. Основною причиною невдачі була відсутність концептуальних засад реформи публічної адміністрації, які мали б політичну підтримку основних суб'єктів політичного життя України<sup>6</sup>.

У 2006-2007 рр. у зв'язку з проведенням строкових та дострокових парламентських виборів не було здійснено жодних кроків щодо нормативно-правового забезпечення процесу децентралізації виконавчої влади в Україні, крім прийняття рішення Кабінетом Міністрів про створення Міністерства регіонального розвитку та будівництва.

У 2008 р. двома ключовими міністерствами, а саме Мінекономіки та Мінрегіонбудом, були підготовлені проекти концепцій щодо реформування центрального та місцевого рівнів органів виконавчої влади, адміністративно-територіального устрою України

та місцевого самоврядування. Зазначеними органами розроблено чотири проекти, які знаходяться на різних стадіях доопрацювання.

Проект Концепції державної регіональної політики розроблено Мінрегіонбудом на виконання пункту 2 розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 січня 2008 р. № 164-р «Про утворення робочої групи з розроблення проекту Концепції державної регіональної політики»<sup>7</sup>.

Зазначеним проектом Концепції пропонується визначити:

- виклики, на які держава має реагувати шляхом вироблення та реалізації нової державної регіональної політики;
  - поняття та терміни (регіон, державна регіональна політика, регіональний розвиток, публічні послуги, органи публічної влади);
  - мету та принципи державної регіональної політики;
  - міжнародні аспекти державної регіональної політики;
  - напрями та пріоритети сучасної державної регіональної політики, зокрема: формування ефективної системи публічної влади в регіонах; оптимізацію територіальної основи публічної влади із упорядкуванням меж адміністративно-територіальних одиниць, чітким розподілом сфери повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
  - принципи територіальної організації влади;
  - інструменти реалізації державної регіональної політики;
  - підходи до ресурсного, правового, інституційного, інформаційного, кадрового та фінансового забезпечення.
- Проект Концепції пройшов ряд обговорень за участі науковців, представників громадських організацій, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, міжнародних експертів, народних депутатів України.

Другим документом є проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою в Україні, розроблений Мінрегіонбудом у рамках діяльності Міжвідомчої робочої групи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, утвореної розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2008 р. № 714-р «Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування»<sup>8</sup>.

Зазначеним проектом Концепції пропонується визначити:

- основні проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою;
- вимоги до організації адміністративно-територіального устрою;
- систему адміністративно-територіального устрою;
- основні повноваження органів місцевого самоврядування;
- принципи організації виконавчої влади;
- підходи до законодавчого забезпечення;
- етапи здійснення реформи.

Третім проектом є Концепція реформування місцевого самоврядування в Україні, що розроблена Мінрегіонбудом у рамках діяльності вищезазначеної Міжвідомчої робочої групи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

Зазначеним проектом Концепції пропонується визначити:

- виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування;
- мету та завдання реформи;
- принципи реформування;
- принципи розмежування повноважень місцевого самоврядування;
- підходи до фінансового та законодавчого забезпечення місцевого самоврядування;
- етапи здійснення реформи.

Останнім документом (не за значимістю, а за переліком) є проект Концепції реформування публічної адміністрації, розроблений Мінекономіки на виконання пункту 2 розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. № 531-р «Про утворення робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації»<sup>9</sup>.

Зазначеним проектом Концепції пропонується визначити:

- причини низької ефективності діяльності публічної адміністрації в Україні;
- мету та основні завдання реформи реформи публічної адміністрації;
- напрямки реформування: Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади; адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування; принципів розмежування повноважень місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; підходів до фінансового забезпечення місцевого самоврядування;
- напрямки реформування публічної адміністрації та контроль за публічною адміністрацією;
- відносини публічної адміністрації з приватними особами;
- політичні, організаційні, правові, фінансові, наукові та інформаційно-просвітницькі підходи до реформування і його етапи.

Аналіз положень зазначених проєктів концепцій свідчить про те, що Концепція реформування публічної адміністрації, розроблена Мінекономіки, містить основні положення проєктів, розроблених Мінрегіонбудом.

Так, проєкт, розроблений Мінекономіки передбачає три рівні адміністративно-територіальних одиниць - область, район, громада. Водночас відповідно до розроблених Мінрегіонбудом проєктів систему адміністративно-територіального устрою складають - регіон, район, громада. Решта положень щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць, принципів реформування місцевого самоврядування, основних повноважень органів місцевого самоврядування, принципів розмежування повноважень місцевого самоврядування, фінансового забезпечення повторюють або дублюють положення проєктів, розроблених Мінрегіонбудом.

Ураховуючи викладене, можна стверджувати, що між Мінекономіки та Мінрегіонбудом є певна неузгодженість дій щодо організації роботи з підготовки відповідних проєктів документів та про необґрунтовану конкуренцію міністрів, зазначених центральних органів виконавчої влади стосовно ініціативи внесення їх на розгляд Кабінету Міністрів. Це, в свою чергу, може звести нанівець усі зусилля, направлені на реалізацію Кабінетом Міністрів державної політики у цій сфері.

Це реальний стан справ у нормативно-правовому забезпеченні процесу децентралізації виконавчої влади в Україні.

У 1997 р., багаторічні зусилля теоретиків та практиків державного управління завершено принципово новим для традиційного стилю адміністрування документом - Концепцією адміністративної реформи в Україні. Даний документ проголосив принципи, концептуальні положення щодо правління, надає нових вимірів та індикаторів дієвості, ефективності здійснення владних функцій. В концепції пріоритети віддано науковому, сучасному підходові до побудови влади в державі.

Отже, процес нормативно-правового забезпечення децентралізації виконавчої влади в Україні триває. Узгодження на загальнодержавному рівні, правильність та чіткість визначення стратегічного курсу, обґрунтованість очікуваних результатів, адекватність оцінки стимулюючих та гальмуючих сил, можливість залучити суспільство в напрямку розбудови сучасної системи здійснення влади - все це і визначає довготерміновий вимір успішності процесу реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

<sup>1</sup>Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні С. 70-74 [Заг. ред. В. Толкованова] - К.: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. - 349 с

<sup>2</sup>Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР.

<sup>3</sup>Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 26 червня 1996 року.

<sup>4</sup>Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / Відп. ред. В. Б. Авер'янов. - К.: Конус-Ю, 2008 - 314 с.

<sup>5</sup>Закон України «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. реєстр. № 2222-IV.

<sup>6</sup>Проблеми формування добросовісного, належного місцевого врядування: Збірник матеріалів та документів [Заг. ред. М. Пухтинського] - К.: Атіка, 2008. - 600 с. - С. 350-358.

## Проблеми державного управління та адміністративне право

<sup>7</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про утворення робочої групи з розроблення проекту Концепції державної регіональної політики» від 30 січня 2008 р. № 164-р.

<sup>8</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування» від 14 травня 2008 р. № 714-р.

<sup>9</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про утворення робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації» від 26 березня 2008 р. № 531-р.

*Отримано 8.04.2009*

### Резюме

Статья посвящена проблемам реформирования системы местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине, его правовым аспектам.

Автор раскрывает основные составляющие процесса нормативно-правового обеспечения децентрализации исполнительной власти в Украине и рассматривает обуславливающие его факторы. Уделено внимание существующим проблемам правового сопровождения процесса реформирования, несогласованности действий ответственных за этот процесс центральных органов исполнительной власти Украины.

### Summary

The article is devoted to the problems of reforming the bodies of local executive power as well as local administrations and their legal aspects in Ukraine.

The author has exposed the main components of regulation and legal provision of decentralizing of the executive power in Ukraine and considers the factors that ensure it. Attention is paid to present problems of the reforming process legal provision lack of coordinated actions from responsible for this process central bodies of executive power.