

### ІННОВАЦІЇ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ ЯК СКЛАДОВА МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, але про існування реальних самоврядних територіальних громад говорити ще досить зарано, оскільки система місцевого самоврядування в Україні потребує неодмінних реформ. Розмови про конституційну реформу місцевого самоврядування як початок глобальної муніципальної реформи ведуться ще з 1991 р., але за 17 років незалежності впровадження інноваційної моделі місцевого самоврядування поки що не відбулося.

З самого початку у Програмі муніципальної реформи передбачалось два основних етапи її реалізації: перший — створення «базових» умов для формування місцевого самоврядування, закріплення його правових гарантій, розмежування фінансових і матеріальних засобів між центральними і регіональними органами державної влади та органами місцевого самоврядування, початок формування системи правового кадрового та інформаційного забезпечення тощо, другий, в свою чергу, мав на меті здійснення заходів щодо реального становлення системи місцевого самоврядування, проведення муніципальної реформи в Україні.

Концепція Національної програми «Муніципальна реформа України», розроблена на основі Конституції України, законів України, концептуальних положень законодавства про місцеве самоврядування, Європейської хартії про місцеве самоврядування з урахуванням апробації проекту концепції на міжнародному семінарі «Перспективи муніципальної реформи в Україні», вимагає свого вдосконалення та конкретизації, як і сам Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1].

Певні кроки у конституційному реформуванні були зроблені, коли 8 грудня 2004 р. було ухвалено Конституційну реформу, мета якої — перерозподіл повноважень між вищими органами державної влади. Разом з цими змінами до Конституції України у пакеті голосували також за законопроект 3207-1 щодо реформування місцевого самоврядування, головною ідеєю якого було вирішення питань місцевого значення місцевими радами та їх виконавчими органами на всій території України.

Так, в законопроекті щодо реформування системи місцевого самоврядування пропонувались такі зміни:

- вилучення із системи органів виконавчої влади районних державних адміністрацій (ст. 118);
- введення базової адміністративно-територіальної одиниці — громади (сільської, селищної, міської) (ст. 133);
- доповнення конституційного визначення місцевого самоврядування «місцеве самоврядування є правом...» словами «і гарантованою законом можливістю» (ч. 1 ст. 140);

- утворення виконавчих органів районних та обласних рад (ч. 3 ст. 140; ч. 4 ст. 141);
- розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підстави та порядок делегування повноважень органам місцевого самоврядування (ч. 6 ст. 140);
- зміна терміну повноважень голови громади на 5 років (ч. 2 ст. 141); вилучення положення про порядок формування районних та обласних бюджетів з коштів державного бюджету (ч. 2 ст. 143);
- порядок скасування рішень голів місцевих державних адміністрацій (ч. 5 ст. 118).

Інноваційною позитивною зміною системи місцевої публічної влади для територіальних громад, на нашу думку, є положення законопроекту щодо ліквідації районної державної адміністрації та створення виконавчих органів районних і обласних рад. Але з ліквідацією районної державної адміністрації та створенням виконавчих органів районних і обласних рад президент втрачить владні повноваження на місцевому рівні, тому що виконавчі органи очолять обрані депутатами голови. Тим більш що, після підписання Президентом України 10 квітня 2006 року змін до Закону «Про статус депутатів місцевих рад», прийнятого 4 квітня 2006 р., участь населення у вирішенні питань місцевого значення посилиться і можна буде говорити про реальне самоуправління на місцях, адже закон передбачає відміну недоторканності депутатів місцевих рад, введеної Законом від 8 вересня 2005 р. [2]. Водночас зі створенням виконавчих органів обласних рад є потреба в чіткому розмежуванні повноважень між обласними державними адміністраціями, обласними радами та їх виконавчими органами в питаннях взаємодії та вирішення спорів, а також делегування повноважень, тому що при цьому є ризик дублювання ними своїх повноважень, а це буде підтверджувати факт існування «двовладдя» в українській моделі місцевого самоврядування, тобто на місцевому рівні керують призначені президентом голови державних адміністрацій і обрані громадами місцеві органи влади [3].

Не менш цікавим моментом, стала поява «нового» тексту законопроекту, тобто уточнення редакції тексту проекту Закону про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування за № 3207-ІІІІ, (який Верховна Рада України схвалила Постановою № 3288-ІV від 23 грудня 2005 року [4]); він закріплює у ч. 1 та 2 ст. 133 базовою адміністративно-територіальною одиницею округу замість громади. Ми підтримуємо цю позицію, але хочемо дещо уточнити та доповнити ч. 2 ст. 133, тому пропонуємо таке визначення округи: округою є утворена на основі добровільного об'єднання жителів адміністративно-територіальна одиниця, у складі якої знаходяться територіальні громади та територія між населеними пунктами. З'явлення терміна «округа», на наш погляд, усуне суміщення понять між громадою (ч. 1 ст. 133 попередньої редакції законопроекту), жителями громади (ч. 1 ст. 140 попередньої редакції законопроекту) та територіальною громадою (ч. 1 ст. 95 чинної Конституції України).

Незважаючи на схвалення Конституційним Судом України законопроекту № 3207-1 [5] (рішення щодо законопроекту № 3207-1П2 Конституційним Судом України не винесене), він, на жаль, не був затверджений парламентом. Особливості політичного процесу не дали змоги завершити другий етап реформи згідно із встановленим Конституцією порядком внесення змін до Основного Закону, тому конституційна реформа місцевого самоврядування із впровадженням інновацій у систему місцевого самоврядування, як етап муніципальної реформи, не відбулася й досі.

Окремою інновацією, як складовою муніципальної реформи в Україні, є проведення державно-правового експерименту розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області [6]. Також у 2001 р. Указом Президента була затверджена Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні [7].

Цілями проведення цього експерименту є:

- вивчення на базі органів місцевого самоврядування Ірпенського регіону ефективності використання у сучасних економічних умовах у зв'язку з традиційними формами діяльності територіальних громад і створених ними органів місцевого самоврядування інших форм, спрямованих на розвиток демократичних засад місцевого самоврядування, а також зміцнення його дисципліни та організованості;

- прискорення соціально-економічного розвитку відповідної території на основі вдосконалення системи управління, насамперед управління об'єктами комунальної власності територіальних громад, розширення доходної частини місцевих бюджетів і ефективного використання місцевих фінансових ресурсів, активізація підприємницької діяльності;

- залучення до вирішення соціально-економічних проблем міста і селища підприємств, установ, організацій державної й інших форм власності в установленому законом порядку.

Проведення державно-правового експерименту було значним кроком на шляху налагодження соціального партнерства між державними органами та некомерційними організаціями, що впливає із переліку організаційних заходів з проведення експерименту, а саме:

- створення умов для збільшення державних замовлень на виробництво продукції, надання послуг підприємствами, установами і організаціями регіону, залучення інвестицій у місцеве господарство;

- залучення органів самоорганізації населення, громадськості до участі у вирішенні питань соціально-економічного розвитку міста і селищ, зокрема, в охороні навколишнього середовища, забезпеченні належного санітарного стану, благоустрою відповідних територій, підтриманні громадського порядку.

Що стосується Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, то основними її цілями є зміцнення засад громадянського суспільства, розвиток демократії, удосконалення правових засад місцевого самоврядування, поліпшення умов для забезпечення життєдіяльності та соціального захисту населення, надання йому соціальних послуг на належному рівні.

Програма також робить акцент на вдосконаленні взаємовідносин асоціацій та інших об'єднань органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади, на залученні громадських організацій, наукових установ, вчених, жителів сіл, селищ, міст до процесів розвитку місцевого самоврядування. Вивчення, аналіз, узагальнення і впровадження кращого вітчизняного та міжнародного досвіду в цьому ж напрямку сприяє проведенню тематичних зустрічей, науково-практичних конференцій, «круглих столів», прес-конференцій з питань історії, світової та вітчизняної практики організації і розвитку місцевого самоврядування, у тому числі проведення щорічних всеукраїнських муніципальних слухань (у Бердянську було проведено вже 11 муніципальних слухань) та ін.

На думку Д. Диновського, було б доречно поширити досвід експериментального впровадження місцевого самоврядування в м. Ірпінь Київської області та муніципальні ініціативи окремих рад України шляхом прийняття Закону України «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування» на прикладі окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Своєрідним експериментом у масштабах міста є створення з ініціативи депутата міської ради Олександра Цокура у Запоріжжі інноваційного проекту «Запорізький прорив», концепція якого ґрунтується на принципі залучення широких кіл інтелігенції, експертів, учених, журналістів і всіх громадян у діалог у ролі експертів, який не буде мати форму звичайного «круглого столу», а передбачає створення інтернет-порталу «Запорізький прорив» [8].

В. Ющенко вважає, що конституційна реформа має створити юридичні передумови для проведення ефективної адміністративно-територіальної реформи, реформування місцевого самоврядування з метою його посилення. При цьому важливо змістити акцент у місцевому самоврядуванні на рівень громад, котрі об'єктивно виступають осередками реального народовладдя. Доцільно було б також вилучити з Основного Закону положення про делегування місцевими радами повноважень органам виконавчої влади як таке, що суперечить сутності місцевого самоврядування. З іншого боку, необхідно зберегти можливість делегування повноважень органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування [9].

#### Література

1. Диновський Д.М. Проблеми і перспективи адміністративної та муніципальної реформ у державно-правовому будівництві України // Держава і право. Юридичні і політичні науки. — К., 2001. — Вип. 14. — С. 214.
2. Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»: Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2854-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 12. — Ст. 761.
3. Кулі К. Конституційна модель місцевого самоврядування в Україні // Юридический вестник. — 2007. — № 1. — С. 58.
4. Про попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України: Постанова Верховної Ради від 23 грудня 2005 р. № 3288-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 14. — Ст. 124.
5. У справі за зверненням Верховної Ради України про подання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143

- Конституції України): Рішення Конституційного суду України № 1-в/2005 від 7 вересня 2005 р. // Офіційний вісник України. — 2005. — № 38. — Ст. 2377.
6. Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпіні, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2352-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 29. — Ст. 138.
  7. Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні: Затверджено Указом Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України: Місцеве самоврядування в Україні. — К., 2002. — № 10. — С. 88–94.
  8. Цюкур О. «Запорізький прорив» — наше майбутнє // Голос України. — 2008. — 15 січ.
  9. Ющенко В. Україні потрібна Конституція національного рівня // Дзеркало тижня. — 2008. — 23–29 лют. — С. 3.

УДК 342.553:35.08

*К. М. Москальчук*

### **ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Після проголошення незалежності України і прийняття чинної Конституції України відбулися і продовжують відбуватися радикальні процеси демократизації суспільства і держави. Складовою частиною цих процесів є визнання і гарантування місцевого самоврядування в Україні.

Особлива увага сьогодні приділяється становленню та формуванню служби в органах місцевого самоврядування як одному з наймолодших інститутів конституційного права.

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 [1, 175].

У контексті досліджуваної проблематики спеціальної уваги потребує питання теоретико-правових основ принципів служби в органах місцевого самоврядування, що зумовлено специфікою правового регулювання суспільних відносин у сфері цієї служби.

Термін «принципи» означає основні, найзагальніші, вихідні положення, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [2, 29].

Принципи служби в органах місцевого самоврядування можна визначити як основоположні ідеї, які характеризують зміст муніципальної служби, її сутність і призначення в суспільстві.

Вони є синтезуючими засадами, об'єднуючими зв'язками, ідеологічною основою виникнення, становлення і функціонування багатьох соціально-правових явищ у сфері місцевого самоврядування. Основне призначення цих принципів