

Література

1. Баймуратов М. О. Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та феномен сучасного світового конституціоналізму // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2009. — № 4–5. — С. 38–47.
2. Гуляева Е. А. Парламентаризм как концептуальное и институциональное основание конституционализма: опыт отраслевого и сравнительно-правового анализа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Е. А. Гуляева. — СПб., 2006. — 21 с.
3. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія / А. Р. Крусян. — К. : Юрінком Інтер, 2010. — 560 с.

Анотація

Батанов О. В. Муниципализм у системі категорій сучасного муніципального права: концептуальний аспект. — Стаття.

У статті розкривається сутність категорії «муниципализм». Показане її місце у системі категорій сучасного конституційного та муніципального права. Виділяються елементи системи сучасного муниципализму та розкривається їх сутність.

Ключові слова: сучасний муниципализм, муниципальна влада, муниципальні права особи.

Аннотация

Батанов О. В. Муниципализм в системе категорий современного муниципального права: концептуальный аспект. — Статья.

В статье раскрывается сущность категории «муниципализм». Показано ее место в системе категорий современного конституционного и муниципального права. Выделяются элементы системы современного муниципализма и раскрывается их сущность.

Ключевые слова: современный муниципализм, муниципальная власть, муниципальные права личности.

Summary

Batanov O. V. Municipality in the system categories of modern municipal law: the conceptual aspect. — Article.

In the article the content of the category «municipality» is given. Its place in the system of categories of modern constitution and municipal law is shown. The elements of system of modern municipality are defined and its content is analyzed.

Keywords: municipality modern, municipal government, municipal rights of the individual.

УДК 342.553.001.73

М. Пухтинський

КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Концептуальні засади реформування територіальної організації влади, місцевого самоврядування мають базуватись на ідеї децентралізації влади взагалі і децентралізації державного управління та фінансів зокрема. В основу трансформації мають бути покладені такі принципи:

— *верховенства права* як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;

— *законності* як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом;

— *відкритості* як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення (і проекти рішень) публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян;

— *пропорційності* як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;

— *ефективності* як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на них завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів;

— *субсидіарності*, який передбачає, що розподіл повноважень між органами влади (у тому числі між органами місцевого самоврядування) різного територіального рівня здійснюється таким чином, щоб забезпечити максимальне наближення механізму надання публічних (соціальних, комунальних, управлінських та інших) послуг та процесу прийняття відповідних рішень до жителя громади водночас із достатністю організаційних, матеріальних та фінансових ресурсів для забезпечення належного обсягу та якості цих послуг;

— *підконтрольності* як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового та громадського контролю;

— *повсюдності*, який означає, що місцеве самоврядування здійснюється на всій території України. Існування території, на яку не поширюється юрисдикція жодної територіальної громади, допускається як виняток у випадках, передбачених законами України;

— *відповідальності* як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність [1, 85–92].

Знаходження балансу між повноваженнями та відповідальністю місцевих органів влади є основою успіху побудови ефективної системи місцевого управління та всіх трансформаційних процесів у системі державного управління та місцевого самоврядування.

Необхідно докорінним чином змінити всю філософію та підходи до державного управління та місцевого самоврядування. За традицією, яка укорінилася в Україні з минулих часів, в центрі цієї системи перебувають саме владні інституції. Завдання полягає в тому, щоб у центр життя системи поставити людину, громадянина, народ. Інституції громадянського суспільства, політичні організації, органи місцевого самоврядування та органи державної влади повинні забезпечувати реалізацію потреб конкретних людей.

Перетворення держави в систему, орієнтовану на людину, вимагає узгодженого здійснення цілого комплексу реформ. Тобто йдеться не лише про трансформацію системи державного управління та місцевого самоврядування, а й про реформу бюджетної системи, освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, пенсійного забезпечення, судову реформу тощо.

Адміністративна та територіальна реформа є стрижневим елементом інфраструктури перетворень. За роки незалежності змінився економічний базис українського суспільства. Але такий важливий елемент надбудови, як система державної влади, публічна влада в цілому залишається далеким від вимог сучасності. У нас продовжує діяти загалом радянська модель влади з окремими вживленими елементами президентської та парламентської моделі. Спроби удосконалити українську політичну систему, що були здійснені у минулі роки, ні до чого позитивного не привели. Конституція 1996 року так і не була наповнена реальним змістом через ухвалення необхідних законів.

Майбутні концепції мають віддзеркалювати поетапний характер реформування. Це стосується як самого процесу реформ так і перетворень в системі владних інституцій — місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Концептуальні засади мають також базуватись на європейських стандартах трансформації, на принципах побудови ефективної системи врядування (так званого «доброго» врядування).

Всі попередні проекти реформування публічної адміністрації в Україні зводилися фактично до ревізії окремих положень чинної Конституції, за відсутності розробленої та затвердженої, а головне зрозумілої для урядовців та громадян концепції змін.

Як наслідок, розроблені народними депутатами України зміни до Конституції України (зокрема, законопроект 3207-1) не були прийняті, процес формування ефективної та відповідальної влади в регіонах та громадах так не розпочався [2, 64–80].

Побіжне ознайомлення з проблемами, з якими зіткнулася наша країна в основних сферах життєзабезпечення населення — охороні здоров'я, освіті, забезпеченні правопорядку, судовій, охорони довкілля, житлово-комунальній, пенсійного забезпечення, податковій та бюджетній тощо — також свідчать, що їхнє подолання неможливе без здійснення повноцінної реформи місцевого самоврядування. Це обумовлюється тим, що низовим, первинним рівнем, на якому забезпечується надання відповідних послуг населенню України, є рівень територіальних громад. Тож реформування окремих галузей без одночасного забезпечення відповідних трансформацій місцевого самоврядування не дозволить досягти мети, задля якої здійснюються загальні структурні перетворення.

Держава має перетворитися на людиноцентристську систему, структура влади якої має бути вибудована для забезпечення потреб не абстрактного суспільства, а кожного громадянина країни. Зробити це, не реформувавши територіальну організацію влади і не створивши умови для всебічного розвитку місцевого самоврядування, неможливо. Тож, саме на це мають бути орієнтовані трансформаційні процеси в системі публічної влади.

Серед основних причин неефективності діяльності інститутів публічної влади на місцях (місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування) можна виділити такі:

- 1) інституційний конфлікт між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, закріплений нормами Конституції та за-

конами України як у відносинах між ними, так і в нераціональному та нечіткому розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади (і між рівнями місцевого самоврядування);

2) відсутність у районних та обласних рад можливостей самостійно реалізувати місцеву політику через утворювані ними виконавчі органи;

3) політизація місцевих рад та порушення принципу представлення спільних інтересів територіальних громад при формуванні обласних і районних рад;

4) недостатність механізмів дієвої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, відсутність дієвих механізмів підконтрольності органів місцевого самоврядування громадянам;

5) негативний вплив недосконалості адміністративно-територіального устрою на систему місцевого самоврядування та надання державних і громадських послуг;

6) недосконалість міжбюджетних відносин та брак стабільних джерел формування доходів місцевих бюджетів, ріст яких перебував би під переважним впливом органів місцевого самоврядування;

7) недостатня кадрова та організаційна спроможність органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;

8) неімплементованість ні в Конституції України ні в законодавстві, що стосується місцевого самоврядування, основних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема: правова, матеріально-фінансова, організаційна самостійність органів місцевого самоврядування; повсюдність і розповсюдження юрисдикції органів місцевого самоврядування базового рівня на всю територію адміністративно-територіальної одиниці; повнота і виключність повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування у вирішенні питань державного управління; відповідність обсягу фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування функціям, які покладаються на них в порядку делегування.

До процесу трансформації, модифікації територіальної організації влади слід підійти комплексно, з урахуванням необхідності, по-перше, конституційного зміцнення місцевого самоврядування на первинному рівні [3, 65–80], по-друге, чіткого визначення статусу районних і обласних рад та загальних засад їхнього утворення, організації і діяльності. Спроба відразу створити ефективне самоврядування на рівні громад, районів та областей неминуче призведе до стагнації місцевого самоврядування саме на базовому рівні — рівні громад, а це не допустимо.

Підвищення якості публічних послуг для конкретного громадянина повинно бути результатом реформи всієї системи публічної влади. Основні засади цієї реформи — формування ефективної системи публічної влади на регіональному та місцевому рівнях, спроможної забезпечити сталий розвиток територій, надання адміністративних та громадських послуг населенню на рівні, який відповідав би європейським стандартам. Єдина можливість до підвищення спроможності територіальних громад (базового рівня місцевого самоврядування) наразі вбачається через удосконалення адміністративно-територіального устрою та реформування системи місцевого самоврядування.

Адміністративно-правові аспекти реформування місцевого самоврядування пов'язані із здійсненням адміністративної реформи (реформи публічної адміністрації) та реформи адміністративно-територіального устрою.

В основу адміністративної реформи на місцевому і регіональному рівнях врядування мають бути покладені принципи ефективного, інноваційного, демократичного управління, схвалені Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи.

Адміністративна реформа щодо місцевого самоврядування полягає в чіткому визначенні правового статусу органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, розмежуванні повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також юрисдикції різного адміністративно-територіального рівня.

Частково ці завдання можливо виконати до внесення змін до Конституції України шляхом внесення змін та доповнень до законів про місцеві державні адміністрації, про місцеве самоврядування, посилення контрольно-наглядових, координаційних функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій; зменшення обсягу делегованих їм повноважень з боку районних та обласних рад; зменшення обсягу делегованих та підвищення обсягу власних повноважень органів місцевого самоврядування; усунення дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; розподілу предметів відання та повноважень органів місцевого самоврядування різного територіального рівня; встановлення процедур реєстрації актів органів місцевого самоврядування та перевірки, нагляду за ними на предмет відповідності їх закону та Конституції з боку обласних державних адміністрацій.

Внесення змін та доповнень до Конституції дозволить вточнити статус місцевих державних адміністрацій, як спеціалізованих органів виконавчої влади з контрольно-наглядовими, координаційними функціями; районних та обласних рад, як органів місцевого самоврядування додаткового (субсидіарного) рівня з власними виконавчими органами та обсягом повноважень, що дозволяє здійснювати соціально-економічну політику на регіональному і субрегіональному рівнях; створить можливості для формування дієздатних, економічно-спроможних громад.

Реформування місцевого самоврядування неможливо без трансформації системи адміністративно-територіального устрою з урахуванням внесення змін до Конституції України, що має бути відображено в Концепції реформування адміністративно-територіального устрою.

Законодавче забезпечення реформування місцевого самоврядування має носити комплексний характер і виходити із ідеології його цілісності, нового алгоритму конституційно-правового регулювання відносин у сфері місцевого і регіонального розвитку. Доцільно виділити декілька рівнів законодавчого забезпечення.

Перший — конституційно-правовий. Він торкається положень чинної Конституції, проектів змін і доповнень до Конституції в частині територіальної організації влади та місцевого самоврядування, а також органічних, конститу-

ційних законів щодо цієї сфери: закони про внесення змін і доповнень до законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, до Конституції України, а також про територіальний устрій, про засади державної регіональної політики тощо.

Другий — законодавчо-спеціалізований: нова редакція Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» або пакет законопроектів про самоврядування територіальної громади, про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в районі, про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в області.

Третій — законодавчо-галузевий, який пов'язаний з певними аспектами реформування місцевого самоврядування у сферах бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства.

Комплексний характер законодавчого забезпечення дозволяє Кабінету Міністрів України бачити перспективи проведення структурних реформ, своєчасно готувати проекти нормативно-правових актів.

Слід концептуально визначитись з новим законодавством про місцеві вибори. При цьому можливі різні варіанти запровадження виборчої системи.

1. Збереження мажоритарної системи для сіл, селищ, міст районного значення та проведення виборів щодо інших рівнів місцевого самоврядування на основі пропорційної виборчої системи з відкритими партійними списками.

2. Проведення виборів на основі мажоритарної виборчої системи щодо поселень, в яких проживає менше 100 тисяч жителів; на інших рівнях місцевого самоврядування — на основі пропорційно-виборчої системи з відкритими партійними списками.

3. Проведення виборів міських голів на основі мажоритарної виборчої системи за абсолютної більшості в два тури для репрезентативного представництва виборців щодо головних посадових осіб міської територіальної громади.

В концептуальних засадах слід чітко визначити «дорожню карту», послідовність дій, програму трансформації.

В цій частині концептуальних засад мають бути відображені першочергові середньострокові та перспективні завдання трансформації.

Зокрема, серед першочергових завдань:

— збалансування системи територіальної організації влади та розробка механізму партнерських відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування; забезпечення прозорості та відкритості діяльності місцевих органів влади; реальне впровадження існуючих та розвиток нових форм участі громадян в управлінні місцевими справами; забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування; вдосконалення статусу, функціонального призначення, повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб; посилення їх відповідальності за виконання покладених функцій та повноважень;

— розробка та затвердження концептуальних документів щодо трансформації територіальної організації влади.

До середньострокових завдань, зокрема, можна віднести:

— початкові етапи адміністративної, адміністративно-територіальної реформ, реалізації політики фінансової децентралізації;

— формування економічно спроможних територіальних громад на засадах визначення територіальної основи місцевого самоврядування, його повсюдності, визначення відповідної ресурсної бази; законодавче забезпечення, яке стосується здійснення адміністративної, адміністративно-територіальної, бюджетної, фіскальної реформ з врахуванням положень нової редакції Конституції України.

Серед перспективних завдань можна виділити:

— завершення реалізації конституційного, законодавчого, фінансово-економічного процесу забезпечення реформування територіальної організації влади, системи публічної адміністрації на засадах децентралізації, деконцентрації повноважень, субсидіарності, фінансового федералізму; оптимізація організації та функціонування регіонального рівня виконавчої влади та місцевого самоврядування;

— формування конкурентоспроможного місцевого самоврядування як результат ефективної взаємодії місцевої влади, інституцій громадянського суспільства, бізнесових кіл.

Обговорення конституційних новел щодо функціональних засад інститутів ТОВ, послідовності їх реформування, аналіз можливих загроз трансформації доцільно продовжити. Торкнемося проблем розбудови нової моделі місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади та забезпечення цього процесу.

Спрощене сприйняття реформи місцевого самоврядування, яке зводиться до реанімації виконкомів районних і обласних рад з одночасною ліквідацією місцевих державних адміністрацій, може призвести до непередбачуваних наслідків. Таку ситуацію Україна вже проходила у 1994 році, коли у лютому був прийнятий відповідний Закон і де-факто була втрачена керованість в системі управління. Чи вчить нас чомусь історія? Так, виконкоми потрібно відновлювати. Але це не має призвести до поновлення «радянської вертикалі», втрати природи самоврядування та руйнації впливу держави на регіональний розвиток.

Функціональна природа місцевих органів виконавчої влади свідчить про те, що вони мають здійснювати не лише контрольно-наглядні повноваження (про що так модно зараз стверджувати), а й координаційні і деякі виконавчо-розпорядчі. При цьому законодавче розмежування повноважень має усунути існуючий дуалізм влади на місцях.

З чого ж розпочати реформу, яка її послідовність?

Світовий досвід і практика свідчать, що починати треба знизу, з розбудови фундаменту територіальної організації влади. З формування економічно спроможної, на законодавчому рівні фінансово забезпеченої громади, з реформування адміністративно-територіального устрою.

Література

1. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов [та ін.] ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К. : ЮрінкомІнтер, 2001.

2. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907–2009 роки. — К. : Леста, 2009.
3. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні / О. В. Батанов ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Ін Юре, 2003.

Анотація

Пухтинський М. Концептуальні аспекти реформування територіальної організації влади. — Стаття.

У статті досліджуються концептуальні аспекти щодо реформи територіальної організації влади в контексті вдосконалення конституційного регулювання, здійснення адміністративної реформи.

Ключові слова: територіальна організація влади, виконавча влада, місцеве самоврядування.

Аннотация

Пухтинский М. Концептуальные аспекты реформирования территориальной организации власти. — Статья.

В статье исследуются концептуальные аспекты реформы территориальной организации власти в контексте совершенствования конституционного регулирования, осуществления административной реформы.

Ключевые слова: территориальная организация власти, исполнительная власть, местное самоуправление.

Summary

Puhtinskii M. Conceptual aspects of the territorial organization power reform. — Article.

The article examines the conceptual aspects of the reform of the territorial organization of power in the context of improving the constitutional regulation, implementation of administrative reform.

Keywords: organization of territorial power, executive power, local self-government.

УДК 352.075.3(477)

Ю. Ю. Бальцій

ОСНОВНІ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В МІСТАХ УКРАЇНИ

Проблема становлення і розвитку державності в Україні на основі норм Конституції України є однією з актуальніших проблем реформування політичної, економічної і духовної систем суспільства, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, входження України до європейського і світового співтовариства.

Однією з форм реалізації народовладдя і одним із найважливіших демократичних інститутів суспільства і держави є місцеве самоврядування, яке значно впливає на становлення та розвиток державності в Україні, сприяє децентралізації державної влади, активізації участі населення в управлінні державними та місцевими справами, вирішенні соціально-економічних питань.

Ефективне місцеве самоврядування неможливо без створення його ефективної організаційної форми. Одним із центральних питань, що постає в процесі розробки концепції конституційної реформи та її реалізації, є питання про