

Концептуальні засади формування моделі об'єднаної територіальної громади

На сучасному етапі державотворення в Україні перед вітчизняними органами місцевого самоврядування як ніколи гостро постає проблема вибору моделі об'єднаної територіальної громади, яка є ключовим питанням реформування адміністративно-територіального устрою країни.

© М. П. Воронов, 2009

*М. П. Воронов,
старший викладач,
Академія муніципального управління*

Стратегічні можливості розвитку органів місцевого самоврядування висвітлюються в роботах В. Вакулєнка, В. Пономарєнка та Ю. Шарова, а фінансові аспекти їх діяльності – у працях В. Амїтана, О. Гошка, А. Дуленка, О. Лук'янченка, В. Мамонової, В. Павлової, В. Райшина, В. Рїбака, М. Чумаченка та ін. Питання перетворення адміністративно-територіального устрою країн узагальнюються Ж. Зїлдером,

В. Бакуменком, Ю. Проданом, М. Пухтинським, П. Павленчиком, В. Князевим, С. Рябовим та ін.

Виявлено, що стійкою тенденцією є укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення кількості місцевих органів влади, створення різних регіональних форм управління. Ці процеси спрямовані на формування достатньої територіальної, демографічної та матеріально-фінансової бази для утримання сучасних комунальних та інших муніципальних служб, як показано в роботах Р. Драго, О. Черкасова, В. Гізевіуса.

Аналізуючи сучасний стан місцевого самоврядування, слід виділити основні його недоліки. Найхарактернішими з них є: надмірна централізація влади; недосконала організація державної влади на регіональному рівні; недорозвиненість системи місцевого самоврядування; нераціональна система адміністративно-територіального устрою; низька ефективність функціонування інститутів муніципальної служби. Для вирішення цих проблем бракує системності, наукового підходу та належного кадрового забезпечення. Необхідною умовою трансформації місцевого самоврядування є реформування адміністративно-територіального устрою України, приведення його у відповідність до потреб суспільства, інтеграція України у європейський та світовий простір.

Метою цієї статті є розкриття концептуальних основ моделі об'єднаної територіальної громади та дослідження проблеми вибору в контексті становлення місцевого самоврядування в Україні.

У ході реформи системи територіального управління в Україні має відбутися перерозподіл повноважень між центральними й місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх. Це необхідно, насамперед, для наближення надання державних і громадських послуг безпосередньо до їх споживачів, а також розвантаження центральних органів виконавчої влади від невласних для них функцій оперативного господарського та соціального управління та створення умов для проведення більш ефективної цілеспрямованої політики соціально-економічного розвитку регіонів країни.

Перспективи розвитку місцевого самоврядування в нових політичних умовах пов'язані з розробкою механізмів правового, адміністративного та інституційного забезпечення взаємодії муніципальної спільноти, органів місцевого самоврядування зі структурами державної влади [1]. Вважаємо, що необхідно: збільшити питому вагу власних доходів місцевих бюджетів шляхом розробки та запровадження відповідних податкових реформ; ввести змішану модель місцевого оподаткування, з виділенням власних доходів районних та обласних бюджетів; привести у відповідність ресурси, що спрямовуються на виконання делегованих і власних повноважень, з обсягом самих повноважень; унормувати систему відповідальності держави за фінансове забезпечення делегованих повноважень з огляду на механізми відмови органів місцевого самоврядування від виконання делегованих повноважень; започаткувати систему комплексного

розвитку території шляхом спільного фінансування проектів різними рівнями влади за програмою "держава – регіон"; реформувати систему справляння плати за землю; запровадити сучасні методи управління місцевими бюджетами; внести зміни до формули розрахунку трансфертів з метою застосування механізмів підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у нарощуванні доходного потенціалу.

Серед основних заходів з досягнення зазначених цілей – реформа адміністративно-територіального устрою, зокрема конституційне забезпечення процесу реформування (внесення змін до Конституції України в частині територіальної влади, адміністративно-територіального устрою тощо), забезпечення дієвого правового захисту місцевого самоврядування, розвиток громадянського суспільства.

Найбільш поширеними аргументами проти проведення зміни адміністративно-територіального устрою є: погіршення доступу населення до послуг, що надаються органами місцевого самоврядування; віддалення органів влади від мешканців, ліквідація сіл і районів, зокрема зникнення внаслідок повного виключення населених пунктів, які нібито передбачається позбавити фельдшерсько-акушерських пунктів, шкіл, клубів, сільрад тощо.

Процес трансформації системи державної влади мав би здійснюватися за такими етапами:

- 1) підготовка і внесення змін до Конституції України, розробка та прийняття законів про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою, про порядок утворення та повноваження об'єднаної територіальної громади;
- 2) розробка критеріїв утворення базового та районного рівнів місцевого самоврядування, загальноукраїнське громадське обговорення єдиної моделі формування об'єднаної територіальної громади, в якій передбачено можливість урахування місцевих відмінностей;
- 3) розробка нормативно-правових актів щодо створення адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівнів (за схемою: область – Кабінет Міністрів України – Верховна Рада України);
- 4) організація та проведення виборів до представницьких органів новостворених адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівнів.

До пріоритетних завдань удосконалення правових засад місцевого самоврядування належать такі (за даними [2]):

1. Уточнення поняття та статусу територіальної громади, оптимізація їх розмірів і кількості.

У європейській практиці адміністративно-територіальна реформа зазвичай починалася саме з референдумів з визначення конфігурації добровільних об'єднань територіальних громад, що утворюють спільні органи місцевого самоврядування, формують загальний бюджет та об'єднують комунальне майно. Для оптимізації цього процесу в Україні необхідне

термінове ухвалення Державної програми стимулювання добровільних об'єднань територіальних громад з метою створення дієздатних органів місцевого самоврядування, спроможних у повному обсязі забезпечувати виконання визначених законом повноважень.

Ефективність адміністративно-територіального реформування може бути оцінена за досягненням такого результату: до складу об'єднаної територіальної громади входять численні малі громади, що на договірних засадах передають частину своїх повноважень органам місцевого самоврядування об'єднаної громади, але отримують гарантії збереження свого правового статусу як територіальної громади. Такі утворення мають існувати на поєднанні принципів унітарності (єдина політика у виконанні завдань, спільних для всіх громад, що входять до об'єднання) та федералізму (певна самостійність кожної громади у виконанні власних повноважень).

Отже, тільки за результатами добровільного об'єднання територіальних громад можливе здійснення адміністративно-територіальної реформи, що закріпить за укрупненими територіальними громадами статус первинних (базових) адміністративно-територіальних одиниць. Для забезпечення права на добровільне об'єднання й водночас для досягнення оптимальних розмірів територіальних громад законодавчі зміни мають відбуватися у такій послідовності: розробка та ухвалення Державної програми сприяння об'єднанню територіальних громад; ухвалення Закону "Про місцевий референдум"; внесення змін до ст. 6.3 Закону України "Про місцеве самоврядування"; визначення переліку повноважень, які малі територіальні громади можуть передавати органам місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, або ухвалення Закону "Про територіальні громади та їх об'єднання"; затвердження типового Договору про об'єднання територіальних громад та типового Статуту територіальних громад; ухвалення Закону України "Про адміністративно-територіальний устрій".

2. Законодавче визначення органу місцевого самоврядування базового рівня.

Враховуючи українську специфіку територіально-розподілу, доцільно визначити такі типи населених пунктів (що є суб'єктами місцевого самоврядування базового рівня і водночас можуть бути адміністративно-територіальними одиницями): село, селище, місто районного значення (зазвичай до 50 тис. осіб населення), місто обласного значення (зазвичай понад 50 тис. осіб населення).

3. Уточнення правового статусу обласних і районних рад.
4. Перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, усунення дублювання функцій.
5. Перегляд співвідношення власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування (на користь власних із забезпеченням відповідної матеріально-технічної бази для їх здійснення).

Упорядкування розподілу повноважень між рівнями місцевого самоврядування залежить від моделі

реформи адміністративно-територіального устрою. Якщо головним завданням реформи буде створення дієздатних територіальних громад, забезпечених фінансовими та іншими ресурсами, які будуть у змозі самостійно реалізовувати закріплені законом повноваження за принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, то значний обсяг повноважень щодо безпосереднього надання всього комплексу адміністративних і громадських послуг населенню буде покладено на первинний рівень адміністративно-територіальних одиниць – сільські, селищні, міські громади. Інша модель реформи адміністративно-територіального устрою передбачає створення первинного рівня місцевого самоврядування на районному рівні. Тобто надання всього комплексу адміністративних і громадських послуг населенню сільських, селищних, міських районного значення населених пунктів буде покладено на районні органи місцевого самоврядування. Подібна модель запроваджена у скандинавських країнах.

Таким чином, потребують законодавчого врегулювання питання об'єднання територіальних громад та їх органів для вирішення конкретних спільних проблем місцевого значення, визначення статусу таких об'єднань, механізмів утворення і функціонування. Як уже зазначалося, такі об'єднання утворюються тільки на добровільних договірних засадах із визначенням обсягу участі (у тому числі фінансової) кожної ради у цих спільних проєктах. За функціональною ознакою такі об'єднання можуть створюватися для вирішення таких завдань:

- розробка і реалізація спільних проєктів суміжних громад (розвиток промисловості, сільського господарства, транспорту, зв'язку, системи побутового обслуговування, водопостачання, водовідведення, рекреаційних зон, вирішення питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища та раціональним використанням природних ресурсів, охороною здоров'я тощо) шляхом створення спільних комунальних підприємств та установ;
- розв'язання загальнодержавних проблем, які мають локальний характер, із залученням державних коштів в обсягах, визначених рішеннями Уряду щодо спільного фінансування (меліорація, підтоплення, протипаводкові заходи, створення спеціалізованих підприємств і установ для вразливих верств населення тощо) шляхом створення у рамках реалізації державних програм спеціальних робочих органів;
- укрупнення (об'єднання) територіальних громад з метою розширення ресурсної бази та покращання якості надання адміністративних і громадських послуг населенню.

Досвід державотворення в Україні засвідчив, що ефективність державного управління зростає в умовах співпраці органів влади з усіма основними структурами громадянського суспільства, чільне місце серед яких належить повнокровному місцевому само-

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

врядуванню [3]. В Україні відбулося становлення деяких важливих елементів громадянського суспільства – створено цілий ряд громадських об'єднань, організацій, політичних партій. Відзначаючи проведену при цьому велику роботу з правового та організаційного забезпечення становлення місцевого самоврядування, слід визнати, що самоврядування в Україні ще не стало могутнім рушієм економічних та соціальних перетворень, не стимулювало повною мірою ініціативу мас.

Конституційна характеристика України як демократичної, правової та соціальної держави має скоріше випереджальний та перспективний характер. Так само варто оцінювати й український варіант сучасного місцевого самоврядування, що має бути як неодмінний та важливий інститут громадянського суспільства.

Приклад функціонування моделі об'єднаної територіальної громади (Великого Ірпеня), отриманої шляхом проведення розробленого автором державно-правового експерименту з розвитку місцевого самоврядування, описується в роботі [4].

Очевидно, найближчими роками подальша доля місцевого самоврядування, локальної демократії залежатиме від зваженого та послідовного підходу органів державної влади до вирішення питань інституціоналізації справжнього місцевого самоврядування європейського зразка на засадах формування моделі об'єднаної територіальної громади. Впровадження місцевого самоврядування як організаційно-правової форми існування місцевої демократії на сучасному етапі розвитку України є основним чинником становлення громадянського суспільства.

Список використаних джерел:

1. Пухтинський М. О. Вибір оптимальної моделі місцевого самоврядування для України / М. О. Пухтинський; О. В. Власенко // Законодавство України: науково-практичні коментарі. — 2006. — № 7. — С. 13—19.
2. Власюк О. Перспективи розвитку місцевого самоврядування в контексті конституційної реформи [Електронний ресурс] / О. Власюк, Н. Прозорова. — Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/book/zvit2003/5gl_cnv.htm
3. Кроки до громадянського суспільства. Концептуальні підходи до розвитку громадянського суспільства в Україні: [наук. альманах] / [за ред. В. П. Рубцова, А. В. Шестакової, О. О. Ціпуринди, Т. О. Сербінської]. — К.: Українська академія універсології, 2004. — С. 8—29.
4. Соціально-економічні наслідки виконання Закону України “Про державно-правовий експеримент з розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області”: матеріали наук.-практ. конф. до 10-річчя економічних факультетів [“Фінансове забезпечення економічного розвитку держави в умовах інтеграційних процесів”], (Ірпінь, 2007 р.). — Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2007. — С. 239—242.

