

УДК 342

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФАКТОР НАБЛИЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДО ЛЮДИНИ

Развадовський В.Й.

*доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України, народний депутат України*

Голосніченко І.П.

*доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України (НТУУ «КПІ імені Ігоря Сікорського »)*

Розглядаються шляхи реформування місцевого самоврядування, особлива увага приділяється децентралізації влади і доцільності об'єднання територіальних громад. Звертається увага на необхідність зміцнення інститутів громадянського суспільства.

Рассматриваются пути реформирования местного самоуправления, особое внимание уделяется децентрализации власти и целесообразности объединения территориальных громад. Обращается внимание на необходимость укрепления институтов гражданского общества.

The ways of reformation of local government are considered, special emphasis is made on decentralization of state power and expediency of territorial communities association. Attention is drawn to the need of strengthening of institutions of civil society.

Ключові слова: місьцеве самоврядування, децентралізація, об'єднання, громадянське суспільство.

Постановка проблеми. В сучасних умовах демократизація українського суспільства знаходить певні форми і методи, вони хоч і не є новими, якщо розглядати суспільну побудову в розвинених західних країнах, однак для України вони є прогресивними і їх необхідно запозичувати і впроваджувати. Україна молода держава. Місьцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства з'явився нещодавно. Його реалізація потребує нових підходів.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на науковому рівні показати шляхи модернізації місцевого самоврядування з залученням таких форм його реалізації як децентралізація публічного управління, об'єднання громад, використання інститутів громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень. Вченими проблеми місцевого самоврядування досліджувались досить глибоко. Науково-теоретичну основу місцевого самоврядування склали праці В.В.Копейчикова, О.Ф.Фріцького, В.В.Кравченка, О.В.Марцелюка та інших. Однак нині з'являються нові тенденції розвитку самоврядування, на які ще не зверталась увага вчених.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конституція України гарантує право громадян на місьцеве самоврядування. У відповідності до Закону України «Про місьцеве самоврядування в Україні» місьцеве самоврядування - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Нині черговий раз влада України звернула увагу на місцевий рівень управління в нашому суспільстві.

Постановою Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 656-VIII попередньо схвалено законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади[1]. Децентралізація передбачає підвищення ролі територіальних громад та їх органів самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Це означає створення фінансово незалежних громад, які зможуть самостійно і на належному рівні утримувати дитячі садки і школи, амбулаторії, будинки культури і клуби, дороги, інфраструктуру. Як заявив Володимир Гройсман «без децентралізації, без ефективного місцевого самоврядування, ми ще надовго залишимось з дітьми, яким існуюча

система не в змозі надати якісну та сучасну освіту, недолікованими хворими, розбитими дорогами, занедбанними селами, залишимося з усім тим ворохом проблем, які сьогодні маємо» [2].

Децентралізація передбачає реформування публічного управління, що здійснюється на основі зміни повноважень органів влади та місцевого самоврядування знизу доверху. Вона, насамперед, має приблизити людину до управління суспільним, економічним і політичним життям своєї громади. Такі зміни публічного управління мають позитивно вплинути на життя кожної людини, дати надію на краще майбутнє, самій приблизитись до вирішення найважливіших завдань управління територією, на якій вона проживає, створювати умови для забезпечення суспільних прав і свобод, передусім, це право жити в громадянському суспільстві, яке ми вже не представляємо собі без розвинутого місцевого самоврядування.

В античні часи поняття «громадянське суспільство» відносилось, насамперед, до заняття політикою невеликої групи вільних людей, громадян. Воно мало на увазі права й обов'язки громадян, стосувалося прийняття політичних рішень, участі в суспільному житті. Аристотель і пізніше Цицерон говорили про політичне суспільство - співтовариство громадян, що займаються політикою. Із часом, у міру того, як змінювалося значення слова «громадянин», а заняття політикою здобувало форму, відмінну від афінської демократії, громадянське суспільство почало означати таку область суспільного життя, яке є незалежне від державної влади й політичних рішень.

Можна визнати, що це область спільної діяльності людей, незалежна від державної влади, економічної діяльності й особистого життя індивідумів, що дозволяє їм балансувати та контролювати дану владу й одночасно забезпечувати інтереси й потреби, що поєднують людей, яких хвилюють схожі питання[3].

Може виникнути питання: причому тут децентралізація, коли мова йде про громадянське суспільство, про місцеве самоврядування. Децентралізація самим безпосереднім чином зачіпає місцеве самоврядування і, можна сказати, що без місцевого самоврядування вона не має сенсу, адже саме на рівні територіальної громади акумулюються значні кошти і органам місцевого самоврядування передається реалізація значної кількості функцій публічного управління. Вона є досить корисною для мешканців місцевої громади. На це вказують, насамперед, події, що відбулися в західних країнах як вже давно, так і нещодавно. Зі слів німецького експерта Олівера Ерета «німецькі громади мають право збирати податки на місцевому рівні, зокрема – 15 % податку на прибуток у межах своєї території. Крім цього, громади можуть отримувати податки та збори за будівництво доріг, водогонів, каналізаційних мереж і відповідні внески громадян за користування[4]. Вивчення досвіду в ФРН показує, що наприклад, сьогодні земля Саксонія-Ангальт, яка за територією та кількістю населення ледве перевищує Запорізьку область, видає на гора понад 55 млрд. євро валового внутрішнього продукту на рік. Це – майже третина ВВП нашої країни [5].

Польща за 10 років перебування у складі ЄС здійснила справжній «прорив» в економіці, який був можливим в тому числі з проведенням за німецьким досвідом децентралізації в публічному управлінні[6]. Децентралізацію проведено в Латвії, і в Естонії, і навіть в Литві де є російськомовні території [2].

Конституція України надала широкі права територіальним громадам Стаття 143 Основного Закону України проголошує: «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції». Отже прав у територіальних громад на здійснення самоуправління досить. Але їх реалізація потребує як організаційного, так і фінансового забезпечення. Передовсім, як показує світова практики, наша держава потребує децентралізації.

Україна прийняла декілька законів спрямованих на децентралізацію публічного управління. Децентралізація безпосередньо пов'язана з співробітництвом територіальних громад, це означає - відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень[6], а також з їх об'єднанням. Як визначено

в законі «територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися» [7].

Потрібно зазначити, що як децентралізація влади, так і організація її по-новому, потребують внесення змін до Конституції України. Верховна Рада України намагається внести зміни і доповнення до Основного Закону нашої держави, пропонується ст. 132 викласти в такій редакції. «Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [8].

Децентралізація влади має досить складний механізм реалізації. Безумовно необхідне його правове врегулювання, однак, крім того потрібні серйозні економічні зміни, мабуть у державі, яка знаходиться в стані війни, децентралізація можлива лише після мирного врегулювання. Перш ніж проводити децентралізацію необхідно досягти усвідомленого всебічного розуміння цього процесу. Їй має передувати обговорення стратегії реформ з урахуванням місцевих традицій, культури, економічного стану та інфраструктури як регіону, так і конкретної територіальної громади. Але це не означає, що децентралізація сприймається негативно. Просто необхідно напрацьовувати певні заходи щодо її впровадження у свій час і на відповідній території. Зараз якраз є період, коли можливо внести відповідні зміни до Основного Закону нашої держави, в перехідних положеннях якого слід поетапно передбачити заходи і порядок впровадження їх в життя.

Перш за все треба розуміти, що децентралізація має бути направлена на посилення демократії на місцях, і аж ніяк не має розглядатися як наступ на соціальні права громадян. Адже під виглядом децентралізації в багатьох територіальних громадах робляться спроби закриття лікарень і шкіл, байдуже відношення до ремонту і будівництва доріг тощо. Так, наприклад, на Рівненщині, у селі Березове планують закрити лікарню, яка обслуговує десять сіл. Люди проти, вважають, що без сільської лікарні пропадуть. Чиновники відповідають, що грошей на малі лікарні немає. Але й дороги до райцентру такі, що проблематично своєчасно дібратися до районної лікарні. Та й концентрація всіх хворих в одній лікувальній установі – це проблема з чергами, якісним обслуговуванням і таке інше. Згідно з реформою, бюджет районної медицини скоротять аж на 6 мільйонів [9]. На Старовижівщині, що на Волині, жителі місцевих сіл також протестують проти закриття дільничних лікарень, які у зв'язку з реорганізацією мають трансформуватись в амбулаторії. Прийнято рішення, що Смідинська, Кримнинська та Сереховичівська дільничні лікарні працюватимуть в новому режимі. Жителі трьох сіл зібрались на акцію протесту біля Старовижівської районної адміністрації у понеділок, 8 лютого 2016 р.. Декілька десятків обурених селян вимагали не закривати лікарні. Кажуть, що Старовижівська центральна районна лікарня знаходиться за 23 кілометри від їхніх сіл. У разі, якщо їхні дільничні лікарні не працюватимуть, їм доведеться долати великий шлях, аби отримати медичну допомогу. В той же час села обслуговує лише одна автомашинка швидкої допомоги. Серед місцевих жителів багато пенсіонерів та людей похилого віку, які часто хворіють та потребують лікування. Вони не зможуть часто їздити до Старої Вижівки на лікування [10]. Подібні приклади можна продовжувати дуже довго.

Із-за недофінансування часто закриваються середні загальноосвітні школи. Дійсно, якщо в мало чисельних селах мало дітей шкільного віку немає сенсу нести непомірні витрати на утримання таких шкіл. За методологією Міністерства освіти на одного учня у бюджеті передбачено 8000 гривень на рік. Наприклад в Тернопільській області в деяких малокомплектних школах вартість навчання однієї дитини обходиться у 38000 гривень на рік. Скажімо, одна школа I-II ступенів, у якій навчається лише 14 учнів, за рік обходиться бюджету у півмільйона гривень [11]. Такі школи дійсно мають закриватися, але при належній організації навчання для дітей малих сіл. Це і організація перевезення шкільними автобусами до регіональних шкільних центрів школярів, і належний стан доріг, і харчування їх в школах.

Нині робляться спроби організувати опорні школи для навчання дітей в сільській місцевості. Опорні школи - це механізм переведення сільських дітей в кращі умови навчання, а закупівля шкільних автобусів - невід'ємна складова для створення можливостей якісного доведення дітей - про це заявила міністр освіти та науки України Лілія Гриневич на селекторній нараді з нагальних освітніх питань з представниками всіх областей України, яка відбулася 6 травня.

У державному бюджеті заплановано 600 млн. гривень на закупівлю шкільних автобусів і 200млн на оснащення опорних шкіл, повідомила Гриневич. Постановою Кабінету Міністрів України визначено, що закупівля автобусів має відбуватися за принципом 50 відсотків з центрального бюджету, а 50 – з місцевого.

Отже децентралізація потребує комплексу інфраструктурних змін. Об'єднання громад, думається, має здійснюватись при урахуванні соціально-економічних змін на відповідній території. Це не просто рішення про об'єднання, а й перспективне його планування щодо нової інфраструктури. Було б дуже добре, коли б розрізнені територіальні громади не просто об'єднувалися, а здійснювали це об'єднання на економічній основі. Аби об'єднані територіальні громади мали об'єкти економічного розвитку, а це за прикладом Німеччини, розташовані на території громади невеликі заводи, комбінати, фабрики, які забезпечували б її мешканців робочими місцями. Крім того, в центрі об'єднання мають функціонувати всі необхідні для членів об'єднаної територіальної громади і повноцінні загальноосвітні школи, і дитячі садки, і будинки культури, і лікарні, і сучасні дороги, які з'єднували б села, що входять до територіального об'єднання, і рейсове автобусне сполучення, і транспортні засоби для доставки школярів, автомашини швидкої медичної допомоги, і пересувні медичні амбулаторії тощо. А основне, щоб дане об'єднання було економічно розвиненим. Адже інфраструктурні перебудови можливі лише при наявності достатнього фінансування, а це залежить від сильного бюджету об'єднання громад. В іншому випадку децентралізація, це знову якась нова для України компанія, що не має майбутнього.

Децентралізація передбачає делегування виконання функцій на рівень місцевого самоврядування. Кінцевими цілями проведення адміністративної реформи є: досягнення рівня міжнародних стандартів щодо захисту прав і свобод людини, підвищення якості адміністративних послуг, економічності службової діяльності та зміцнення виконавської дисципліни. Одним із завдань, яке має бути розв'язане для досягнення мети децентралізації в ході її проведення, є формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління. При цьому перетворення в системі цих державних органів мають здійснюватися на основі результатів об'єктивного аналізу існуючого стану. Тому вихідним пунктом здійснення як адміністративно-територіальної реформи, так і запровадження системи управління якістю виступає функціональне обстеження, яке є інструментом аналізу та оцінки ефективності й доцільності поточної діяльності органів місцевого самоврядування.

Під функціональним обстеженням виконавчого органу Ради розуміється постійний процес аналізу завдань і функцій органів місцевого самоврядування на предмет їх відповідності реальним потребам суспільства та вимогам актів законодавства, а також на предмет відповідності структури виконавчого органу місцевої ради об'єднаної територіальної громади покладеним на нього завданням і функціям, відповідності штатної чисельності, якісного складу органу, обсягу та рівню якості виконуваних завдань і функцій[12].

Функціональні аналізи, серед іншого, дають змогу обстежуваним органам провести внутрішню оцінку стану існуючої системи управління, а також вдосконалити внутрішню організацію діяльності.

Отже до децентралізації необхідно підійти комплексно, всебічно розвиваючи малий і середній бізнес, зміцнюючи економіку громад і інфраструктуру населеного пункту, або населених пунктів, які об'єднуються в загальну громаду, а також забезпечуючи їх фінансову незалежність від державних органів.

Література:

1. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 656-VIII // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/656-19/>
2. Гройсман В. Навіщо нам децентралізація? // Українська Правда, 22 червня 2015. – [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/06/22/7072007/?attempt=1>
3. Фиалова Зузана. Гражданское общество и права человека / Гельсінській Фонд з Прав Людини (Варшава, Польща, 2005 р.) // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://edu.helsinki.org.ua/library/philosophy/gromadyanske-susp-istvo-ta-prava-lyudini>
4. Німецький експерт поділився досвідом реформ, проведених у Німеччині з черняхівцями // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://chernyakhiv-rda.gov.ua/2016/03/12>
5. Свистун О. «Успіх німецьких комун є наочним прикладом для об'єднання громад в Запорізькій області» // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1517>
6. Об'єднання громад допоможе Україні вийти на вищий рівень життя – німецький експерт // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zt.20minut.ua/Polityka/obyednannya-ghromad-dopomozhe-ukrayini-vijti-na-vishij-riven-zhittya-n-10456073.html>

7. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII // Відомості Верховної Ради – 2014 – № 34 – Ст. 1167
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII // Відомості Верховної Ради – 2015 – № 13 – Ст. 91
9. Билецкая І. На Рівненщині через брак коштів закривають лікарню // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://podrobnosti.ua/2085167-na-rvnenschin-cherez-brak-koshtv-zakrivajut-likarnju.html>.
10. Люди просять не закривати лікарні на Волині // <http://www.volynpost.com/news/64597-lyudy-prosiat-ne-zakryvaty-likarni-na-volyni>
11. На Тернопільщині закриють 31 школу // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://te.20minut.ua/Osvita/na-ternopil-shini-zakriyut-shkolu-10450861.html>
12. Методика функціонального обстеження МВС України, його органів, підрозділів та організацій: Методика / Т.О. Проценко, І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов, П.П. Кульчицький, І.В. Бойко / за заг. ред. І.П. Голосніченка. – К.: ДНДІ МВС України, 2009. – 36 с.