

ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНИЙ ЧИННИК АКТУАЛІЗАЦІЇ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Мороз О.Ю.

Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Система місцевого самоврядування України залишається практично незмінною вже більше п'ятнадцяти років. Чи не єдиним чинником, що періодично актуалізує проблему її реформування, є чинник зовнішньополітичний. Його представляє Рада Європи, в якій ситуація з місцевим самоврядуванням в Україні викликає серйозне занепокоєння. Ще в травні 1998 р. Конгрес місцевих та регіональних влад Європи (КМРВС) ухвалив Рекомендацію 48 (1998) щодо місцевої і регіональної демократії в Україні [1]. В ній зокрема йшлося про необхідність перегляду принципів формування місцевих бюджетів, створення виконавчих комітетів рад на регіональному рівні, реформування системи місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, заборону депутатам місцевих рад обіймати посади у відповідних державних адміністраціях або у власних виконкомах.

Проте найбільш ґрунтовний аналіз ситуації в галузі місцевого самоврядування в Україні Конгрес місцевих та регіональних влад Європи здійснив на сесії в Страсбурзі 9 листопада 2001 р. Резолюція 123 (2001) схвально оцінює Указ Президента України "Про державну підтримку місцевого самоврядування в Україні", розглядаючи його як політичне зобов'язання перед Конгресом місцевих та регіональних влад Європи та висловлюючи впевненість у необхідності подальшого контролю за виконанням Україною європейських рекомендацій [2]. В Рекомендації 102 (2001), яка й донині є базовим рекомендаційним документом Ради Європи щодо місцевої і регіональної демократії в Україні, було запропоновано по-суті цілу програму реформ в цій галузі [3]. Найбільш незадовільно оцінюється система взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади на місцях. Протягом усіх років дії нової Конституції України Європа нагадує про необхідність створення на рівні області та району – тобто на регіональному рівні – виконавчих комітетів відповідних рад. Це не означає ліквідацію місцевих державних адміністрацій, але вимагає суттєвого перегляду їх повноважень (разом із повноваженнями органів місцевого самоврядування).

Зараз повноваження двох видів місцевої влади серйозно перетинаються, про що свідчить аналіз цілої низки правових актів, що суперечать один одному. Конгрес місцевих та регіональних влад Європи наполягає, щоби ця проблема вирішувалася згідно з принципом субсидіарності. Занепокоєння Конгресу викликає також інститут делегованих повноважень. По-перше, передача державою органам місцевого самоврядування частини своїх повноважень має обов'язково супроводжуватись передачею необхідних для їх реалізації фінансових ресурсів, що в Україні спостерігається далеко не завжди. По-друге, список делегованих повноважень не повинен бути надмірним, щоб не лягати на плечі самоврядних органів диспропорційним тягарем. Також, слід нагадати, що в Україні суб'єктами делегування повноважень виступають і органи місцевого самоврядування, що пов'язано із відсутністю в радах регіонального рівня виконавчих органів. Така взаємність у делегуванні повноважень є українським "ноу хау", яке суперечить європейській (і світовій) практиці.

Окрему, і чи не найбільшу в українських реаліях проблему, становить фінансування місцевого самоврядування. В цьому контексті європейські структури періодично нагадують нам, що обсяг фінансових ресурсів органів місцевого та регіонального самоврядування має відповідати їх функціям, передбаченим Конституцією та законодавством.

З не меншою регулярністю Конгрес місцевих та регіональних влад нагадує Україні про необхідність чітко розрізняти в Конституції та законах місцеве самоврядування від регіонального, а регіональне – від органів державної влади на місцях. Щоправда, усвідомлюючи складність проблеми побудови владної моделі регіонального рівня, Конгрес не вдається до конкретних рекомендацій щодо цього напрямку реформування.

Також стурбованість в європейських структурах викликає неврегульованість ситуації з місцевим самоврядуванням в містах Києві та Севастополі. По-перше, незважаючи на норму Конституції досі не прийнято закон про місто Севастополь. По-друге, навіть спеціальний статус цих міст, що має бути закріплений (а щодо Києва – вже закріплений) законодавчо, не повинен обмежувати право територіальної громади на повноцінне самоврядування – в тому числі йдеться про наявність в міській та районній рад виконкомів, а також про непорушність принципу несуміщення посад в органах місцевого самоврядування та державної виконавчої влади.

На значну увагу заслуговує ще один запропонований Радою Європи до розгляду принцип: питання, які, з одного боку, не вилучені зі сфери компетенції органів місцевого самоврядування, а, з іншого – не доручені органам державної влади, повинні вирішуватись органами місцевого самоврядування. Українське законодавство цей принцип оминає. Наведений у профільному законі перелік повноважень органів місцевого самоврядування є чітко визначеним і закритим. Щоправда, на необхідності виконання даного пункту Рекомендації 102 (2001) Рада Європи не наголошує.

Наступне звернення Конгресу місцевих та регіональних влад до проблем українського місцевого самоврядування відбулося на його 10-й пленарній сесії 20-22 травня 2003 р. [4] В рамках сесії було проведено День України у КМРВС. Склад української делегації було "посилено" міністром юстиції О.Лавриновичем та заступником Глави Адміністрації Президента, керівником Головного управління організаційно-кадрової політики та взаємодії з регіонами О.Іщенком. Безперечно, значною мірою саме цими вдалими дипломатичними кроками українською влади можна пояснити загалом позитивну оцінку Конгресом стану розвитку місцевого самоврядування в Україні, яка, на думку доповідачів, за короткий проміжок часу досягла значних успіхів в питаннях розвитку місцевої та регіональної демократії.

Перемога Помаранчевої революції та беззаперечна демократизація суспільно-політичного життя в країні зумовили вироблення більш лояльного стилю спілкування та ставлення до України з боку європейських владних структур, зокрема КМРВС. Незважаючи на відсутність помітного поступу у сфері вдосконалення системи місцевого самоврядування, стимулюючий тиск згаданих структур на українську владу в ці роки значно знизився.

Єдиним приводом для відверто критичної реакції Конгресу місцевих та регіональних влад на проблеми місцевого самоврядування в Україні стали березневі вибори 2006 р. Провівши моніторинг виборів до місцевих органів влади, КМРВС ухвалив Рекомендацію 192 (2006) "Про місцеві та регіональні вибори в Україні", в якій звернув увагу на необхідність: проведення виборів до місцевих органів влади окремо від парламентських виборів; зведення виборчого законодавства в єдиний закон;

вдосконалення системи реєстрації виборців; проходження фахової підготовки членів виборчих комісій тощо [5].

Слід зазначити, що впродовж останніх п'яти років реальних зрушень на шляху реформування системи місцевого самоврядування України не спостерігалось. Проте є підстави сподіватися, що 2011 р. надасть нового поштовху процесу адаптації в українському правовому полі рекомендацій європейських владних структур щодо розвитку демократичних інституцій на місцевому рівні. Зокрема, у своєму виступі на засіданні Ради регіонів, що відбулося 3 червня 2011 р. в Ялті, Президент України В.Янукович зазначив, що Україна бере курс на глибоку реформу місцевого самоврядування, яка повинна дати можливість запровадити механізми участі громадян у прийнятті рішень і надати місцевим громадам реальні важелі впливу на державну політику [6]. Протягом травня-листопада 2011 р. Україна головувала в комітеті міністрів Ради Європи. 16 вересня 2011 р. вперше за часів членства України в Раді Європи в Києві відбулося засідання Бюро КМРВС [7]. В ході засідання Бюро обговорювалися питання розвитку місцевої та регіональної демократії у країнах-членах Ради Європи, сприяння впровадженню в них положень Європейської хартії місцевого самоврядування. В рамках візиту до України представників Ради Європи відбулась зустріч Голови Комітету міністрів Ради Європи, міністра закордонних справ України К.Грищенка з Президентом Конгресу місцевих та регіональних влад Європи К.Вітмором, в ході якої останній відзначив високий рівень співпраці України з КМРВС у сфері розвитку демократії. Також було розглянуто питання підготовки до проведення в Києві конференції міністрів, що є відповідальними за місцеве та регіональне самоврядування, яка має стати практичним внеском України в процес розвитку демократії на місцевому рівні. Додатковим потенційним поштовхом на шляху наближення місцевого самоврядування України до європейських стандартів має стати і запланований КМРВС на 2012 р. моніторинг ситуації із розвитком українських самоврядних інститутів.

1. *Рекомендація № 48 (1998) Щодо місцевої і регіональної демократії в Україні Конгресу місцевих і регіональних влад Європи // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої та регіональної демократії в Україні. – К., 2002. – С.122-126.*
2. *Резолюція 123 (2001) О местной и региональной демократии на Украине // http://www.coe.int/t/R/CLrae/%5bRussian_doc%5d/%5b2001%5d/RES_123_Ru.asp Допуск: 18.12.2009.*
3. *Рекомендація 102 (2001) Щодо місцевої і регіональної демократії в Україні Конгресу місцевих і регіональних влад Європи // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої та регіональної демократії в Україні. – К., 2002. – С.131-139.*
4. *10-а пленарна сесія Конгресу Ради Європи (20-22.05.2003р.) / Пленарні сесії Конгресу Ради Європи // <http://www.municipal.gov.ua/78> Допуск: 18.12.2009.*
5. *Рекомендація 192 (2006) Про місцеві і регіональні вибори в Україні, спостереження за якими проводилось 26 березня 2006 р. // http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_748&chk=XX7MfyrCSgky... Допуск: 23.12.2009.*
6. *Заява УАРОР щодо Концепції територіальної організації влади в Україні // http://alau.com.ua/?page_id=2527 Допуск: 14.10.2011.*
7. *Засідання Бюро Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи (16.09.2011 р., м. Київ) // <http://www.municipal.gov.ua/news/1490> Допуск: 14.10.2011.*