

*Т. Личко*

## **СУЧАСНИЙ СТАН УКРАЇНСЬКОГО МУНІЦИПАЛЬНОГО РУХУ**

Україна зараз перебуває в процесі широкомасштабних трансформацій практично всіх сторін суспільного життя. Одним із напрямків цих перетворень є зміна державної влади та місцевого самоврядування. Обстоюючи необхідність докорінного вдосконалення системи місцевого самоврядування, вчені та практики, як правило, наводять стандартний набір аргументів. Серед них: надмірна централізація влади, неефективна організація влади на регіональному рівні, недієздатне місцеве самоврядування, нераціональна побудова системи територіального устрою України.

Місцеве самоврядування в Україні, незважаючи на всі складнощі, нарощувало свій потенціал знизу, через розгортання широкого муніципального руху. І хоча терміна “муніципальний” національне законодавство не визнає, він реально існує на практиці.

Становлення муніципального руху співпадає із розвитком місцевого самоврядування. Спочатку відбувається формування інституційних, інтелектуальних, інформаційних його складових. Далі йде нарощення його потенціалу через розвиток елементної бази системи місцевого самоврядування, проведення проблемно-ділових комунікативних заходів, оформлення муніципальної еліти та перші спроби її об'єднання, вивчення та використання зарубіжного досвіду. Тепер настає інноваційний етап розвитку муніципального руху, пов'язаний із розробкою сучасних концептуальних підходів щодо здійснення адміністративної реформи, регіональної політики, трансформацій адміністративно-територіального устрою, підключення до процесів муніципального розвитку міжнародних інституцій тощо [2].

Актуальним на сьогодні є те, що не дуже вдалим виявилось співвідношення положень законів про місцеві державні адміністрації та місцевого самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Та й сама розробка проекту чинного нині базового Закону показала протилежні підходи до законодавчого ствердження системи місцевого самоврядування. В ході роботи над проектом зіткнулися системно-функціонально-цільовий (наближений до європейських зразків) і традиційно-галузевий (“прорадянський”) підходи. Перший виходив із того, що необхідно розробляти закон саме про місцеве самоврядування із визначенням статусу кожного елемента його си-

стеми, передусім, територіальної громади; що слід цілеспрямовано “розвести” функції, а потім вже повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів, а також їхні повноваження і повноваження відповідних місцевих державних адміністрацій щодо надання населенню адміністративних і громадських послуг. Велика увага приділялася основам організаційної, правової, фінансово-майнової самостійності територіальних громад, впровадженню засад “статутного права”. Другий підхід (про це вже йшлося вище) був традиційно спрямований не на територіальну громаду як певну спільноту, мешканців самоврядних одиниць, а на органи та їх повноваження: виключні, власні, делеговані. Дві останні групи носять галузевий характер і не розмежовуються щодо надання відповідних послуг населенню з різних рівнів системи місцевого самоврядування, зокрема, в залежності від чисельності територіальних громад. Пріоритет отримав другий підхід. На практиці це породило чисельні колізії і прояви суб’єктивізму [1].

Питання становлення муніципального руху пов’язані з розв’язанням проблем здійснення муніципальної реформи. Вона була проголошена Президентом України у 1997 році. Сама муніципальна реформа, що була ініційована згори, почала здійснюватися де-факто знизу. Вона знайшла свій прояв у кращих практиках місцевого самоврядування щодо розвитку різних сфер комунального господарства, освіти, охорони здоров’я, соціального забезпечення населення, охорони довкілля і т. ін. Проблематика муніципальної реформи стала предметом обговорення на численних семінарах, конференціях, згаданих всеукраїнських, міжрегіональних, муніципальних слуханнях. Під час проведення останніх йшла активна робота щодо розробки, апробації та реалізації конкретних муніципальних проектів, у тому числі таких, як створення всеукраїнських громадських організацій та об’єднань: Спілки лідерів місцевих та регіональних влад України, Всеукраїнського об’єднання місцевого і регіонального розвитку “Міжрегіональний союз”, Української муніципальної академії, Українського муніципального клубу тощо.

Аналіз поглядів на сучасний стан Українського муніципального руху (УМР) дозволяє зробити, принаймні, два висновки:

1. Попри всі критичні ставлення, українська муніципальна спільнота є самодостатньою, впливовою і досить енергійною в плані лобювання своїх інтересів. Прикладами цього є діяльність неурядових громадських організацій, які можна віднести до елементів УМР. Це провідні асоціації та об’єднання, що опікуються питаннями місцевого і регіонального розвитку. Серед них – Асоціація міст України, Спілка лідерів місцевих та регіональних влад України, Українська асоціація

місцевих і регіональних влад, Асоціація сільських, селищних та міських рад України, Асоціація демократичного розвитку та самоврядування України, регіональні асоціації, об'єднання – “Міжрегіональний союз”, Асоціація споживачів послуг природних монополій “Антимонопольний союз”, Інститут місцевої демократії, Товариство науковців зі сприяння муніципальній реформі та багато інших. Усі вони продукують нові ідеї, розробляють і здійснюють ефективні муніципальні проекти, виступають агентами у владних структурах. Взяти хоча б діяльність Асоціації міст, Спільки лідерів, “Міжрегіонального союзу” щодо розробки Концепції державної регіональної політики, прийняття Бюджетного Кодексу, Указу Президента України “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні”, або розробки нової редакції Закону про місцеве самоврядування. Це досить продуктивна робота.

2. Деякі фахівці стверджують тезу про “одержавлення” УМР. Виявляється, що вона не є перспективною, а, скоріше, сумнівною. Можна “одержавити”, “прив’язати” до держави структури місцевої публічної влади. Із впливовими громадськими інституціями це зробити важко, хіба що за умов автократії. Тому ця теза видається відголосом патерналістської психології, яка все, в тому числі і негаразди в УМР, відносить до відповідальності держави [1].

Великий ресурсний потенціал розвитку втрачається через неналежне використання законодавчо-правового забезпечення місцевого самоврядування. Мова йде про те, що значна кількість можливостей, яку надано місцевому самоврядуванню, і дотепер (хоча пройшло більше чотирьох років після ухвалення в 1997 році чинної редакції Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) залишається незадіяним. Муніципальна реформа, яку ми розуміємо як конкретизацію і втілення в дійсність, у реалії повсякденного буття новацій і положень чинного законодавства та засвоєння органами самоврядування, територіальними громадами та їх членами можливостей, що надані законодавством України, фактично призупинилася. Для здійснення муніципальної реформи необхідно: провести аналіз ситуації в галузі муніципальної діяльності з виявленням ключових проблем, груп сприяння і протидії реформі, визначенням шляхів вирішення проблем, нейтралізації противників і посилення прихильників; створити Програму здійснення муніципальної реформи з визначенням у ній методології, інструментів, виконавців, шляхів і ресурсів.

Завданнями муніципальної реформи, на наш погляд, є:

- унормування статусу самодостатніх територіальних громад і їх формування;

- комуналізація майна і землі територіальних громад;
- формування спільної власності територіальних громад і порядку її використання та управління нею;
- засвоєння інструментів “відкритої влади” (громадські слухання, місцеві ініціативи, місцеві референдуми, самоорганізація населення за місцем проживання, взаємодія влади і громадських організацій тощо);
- втілення бюджетних інновацій законодавства (самостійність бюджетів органів місцевого самоврядування, поточний бюджет і бюджет розвитку, бюджетне забезпечення на рівні мінімальних соціальних потреб, нормативи бюджетного забезпечення тощо);
- правове і процедурне визначення всіх аспектів і механізмів делегування повноважень (передача і прийняття повноважень та відповідальності й відповідних ресурсів для реалізації повноважень, врегулювання колізій стосовно делегування, юридична і економічна відповідальність за невиконання чи неналежне виконання делегованих повноважень та ненадання ресурсів, юридичне оформлення делегування тощо);
- практичне розмежування повноважень між органами самоврядування різного рівня, виходячи із принципів субсидіарності і здатності надавати ті чи інші послуги на кожному із рівнів місцевої влади, що передбачено як статтею 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, так і статтею 3 Європейської Хартії місцевого самоврядування;
- засвоєння територіальними громадами статутного права (розробка і впровадження статутів територіальних громад);
- інформатизація місцевого управління; відпрацювання механізмів інформаційної взаємодії місцевої влади і територіальної громади, виконавчих і представницьких органів місцевого самоврядування та їх підрозділів;
- врегулювання статусу діячів місцевого самоврядування (політиків і службовців), у тому числі й соціально-економічних аспектів їх діяльності (заробітна платня, компенсації, соціальний захист тощо);
- відпрацювання механізмів стримування і противаг у діяльності міських голів, представницьких і виконавчих структур місцевого самоврядування, в тому числі застосування судових і погоджувальних механізмів при виникненні суперечок між

різними суб'єктами влади на місцях і між суб'єктами влади різного рівня;

- створення спеціальних економічних зон, зон пріоритетного розвитку та інших механізмів стимулювання розвитку, участь у цьому процесі та у процесі їх функціонування органів місцевого самоврядування;
- відпрацювання механізмів впливу місцевого самоврядування на підприємства некомунальної форми власності, в тому числі з кадрових питань, партнерство місцевого самоврядування зі сферою виробництва і підприємництва на місцевому рівні (взаємодія влади і бізнесу);
- впровадження механізму суспільного замовлення і тендерного розподілу коштів на його виконання;
- послідовне і несуперечливе втілення загальних норм галузевих повноважень органів місцевого самоврядування (статті 26-40 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”) у галузевому законодавстві;
- впровадження методів стратегічного планування і прогнозування;
- засвоєння методів оперування з кредитними та інвестиційними ресурсами;
- впровадження Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Як бачимо, в Україні існує досить широке поле діяльності для реформування муніципального життя як шляхом процедурного забезпечення втілення національного правового поля, так і його подальшого розвитку відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування, Конституції України і Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”. За результатами аналізу щодо дотримання Україною вимог Європейської Хартії місцевого самоврядування стверджується, що у нас виконується лише третина пунктів Хартії, в тому числі лише третина обов'язкових до виконання пунктів.

Муніципальна реформа складається із правової, організаційної, кадрової та інших складових. Звичайно, її реалізація потребує ресурсного забезпечення. Але пам'ятаймо одну з аксіом політики: “Владу і ресурси ніхто добровільно не віддає!” Навіть якщо їх перерозподіл передбачено законом і Конституцією! Закони ж, у свою чергу, працюють не автоматично, а через людей, через владні структури. Звідси можна зробити висновок, що без наполегливої і творчої роботи органів і діячів місцевого самоврядування, потужного тиску з їх боку із метою змусити всі органи центральної і місцевої влади дотримувати-

ся законодавства усі новації, що містяться у Конституції України і Законі “Про місцеве самоврядування в Україні”, весь правовий простір, що вони надають місцевому самоврядуванню, залишається правовими деклараціями [3].

### Література

1. М. Пухтинський. Проблеми поступу місцевого самоврядування // Само-стійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11-12 червня 2002 р. – К.: Логос, 2002. – с. 182-198. 2. М. Пухтинський, А.Толстоухов. Нова парадигма місцевого і регіонального розвитку // Муніципальний рух в Україні: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань “Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку” (6-8 вересня 2001 р., м. Бердянськ). – К.: Логос, 2002. – с. 277-286. 3. Проблеми трансформації територіальної організації влади. Збірник матеріалів та документів / Науковий редактор: М. Пухтинський. – К.: Атака, 2005. – 852 с. 4. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів / Науковий редактор: М. Пухтинський. К.: Атіка-Н, 2006. 744 с. 5. В. Кампо. Ресурси місцевого самоврядування: політичні моделі і методологічні проблеми розвитку самоврядування в контексті політико-правових реформ України // Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку. – К.: Атіка-Н, 2003. – с. 224-235. 6. О. Батанов. Категорія “питання місцевого значення” у сучасному лексиконі місцевого самоврядування: проблеми конституційно-правової теорії і практики // Збірник “Новий етап розвитку місцевого самоврядування. Реформування житлово-комунального господарства в Україні”. – К., Атіка, 2004. 7. Гонціаж Я., Гнидюк Н. Реформа системи державного управління: можливості та загрози для розвитку громадянського суспільства. Доповідь на конференції “Соціальні реформи та розбудова громадянського суспільства в Україні”, 30.05.2001. Українська академія державного управління при Президентові України. 8. Національна стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні (проект). [www.e-ukraine.com.ua](http://www.e-ukraine.com.ua). 9. Кроки до громадянського суспільства. Концептуальні підходи до розвитку громадянського суспільства в Україні / Науковий альманах за ред. Рубцова В.П., Шестакової А.В., Ципуринди О.О, Сербинської Т.О. – К.: Українська академія універсології, 2004. – 256 с.