

Б.К. Копил,
здобувач кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування,
Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ РОЗБУДОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВИМІР

Анотація. Розглянуто організаційно-правові засади розбудови місцевого самоврядування в Україні в євроінтеграційному контексті, наведено приклади регіонального поділу деяких країнах Європи.

Annotation. A organizational and legal principles of development of local government in Ukraine in the context of European integration, are examples of regional division of some European countries.

Ключові слова: місцеве самоврядування, засади розбудови місцевого самоврядування, регіон, визначення регіону.

Вступ.

Територіальна організація місцевого самоврядування значною мірою визначається тими теоретичними та організаційними засадами, на яких воно організоване в тій чи іншій країні. Аналіз європейського досвіду у даній царині має практичну значущість для України, бо проблеми з якими вона сьогодні зіткнулась під час розбудови місцевого самоврядування, не є суто українськими, вони представляють собою певні загальноєвропейські тенденції.

Аналіз останніх наукових досліджень.

Проблеми розбудови місцевого самоврядування, вивчення європейської історії становлення самоврядності, розробка адаптаційних моделей включення європейського досвіду в механізми розбудови місцевого самоврядування в Україні постійно знаходяться в полі зору вітчизняних науковців в галузі державного управління та місцевого самоврядування, зокрема цим науковим проблемам присвячені праці В.М.Бабаєва, В.Д.Бакуменка, М.Х.Корецького, В.В.Кравченка, В.С.Куйбіди, Ю.О.Куца, О.Я.Лазора, В.В.Мамонової, В.В.Цветкова, Ю.П.Шарова та ін.

Постановка завдання.

- проаналізувати українську та загальноєвропейську правову базу регіонального розвитку та функціонування місцевого самоврядування;
- визначити шляхи розбудови місцевого самоврядування в Україні виходячи з перспективи інтеграції в європейський самоврядний простір.

Результати.

Місцеве самоврядування як в європейських країнах, так і в Україні реалізується на місцевому та регіональному рівнях. Частина 2 ст. 133 Конституції України встановила вичерпний перелік областей, що входять до системи адміністративно-територіального поділу України. Правове поняття "регіон" в українському законодавстві є досить новим і багато в чому остаточно не визначеним, а в європейських державах воно вживається досить звичайно. Перші регіони в Європі було сформовано ще за часів Римської республіки – Риму. Тоді «regio» означав квартал. У часи імперії його статус змінився на більшу територіальну одиницю – округ. У межах «regiones» діяли цензи, стягувались податки. Цей поділ став основою всієї системи територіального управління Римської імперії [3, 176]. Таким чином, поняття регіону сягає своїми коренями глибини віків.

Нова редакція Конституції Франції (ст. 72) [8], прийнятої в 2003 р., затверджує регіон як адміністративно-територіальне утворення Республіки поруч із комунами, департаментами, колективами з особливим статусом і заморськими колективами. Відтепер це визнання приносить регіону пряму юридичну силу, оскільки його існування не зможе більше бути відмінене на законодавчому рівні, а лише на конституційному.

Ревізія 2003 р. ввела й інші нововведення, які є важливими для регіонів. Насамперед, це затвердження принципу субсидіарності, права на дослідження та експерименти, визнання принципу підлеглості і, нарешті, існування нових фінансових гарантій, що дає можливість забезпечити вирішальну частку власних ресурсів у місцевому бюджеті. Ст. 72 Конституції [8] ввела, окрім цього, конституційний принцип заборони здійснювати опіку одного адміністративно-територіального утворення над іншим. Ця рівність між рівнями, у яких з 1982 р. була тільки проста законодавча цінність, записується у французьку традицію, надаючи комунам, департаментам і регіонам однакового значення в державі.

Також Конституційна ревізія 2003 р. визнає нормативну владу регіону. Регіональна рада, за умови дотримання чинних законоположень, може вживати нормативних заходів стосовно організації і функціонування, а також може користуватися цією нормативною владою, щоб пропонувати врегулювання для здійснення своїх компетенцій, не виходячи, звісно, за межі національної юрисдикції [6].

В Іспанії відповідно до Реєстру місцевих одиниць державного управління, даних Генеральної дирекції правового режиму та Міністерства у справах апаратів державного управління склалися такі ланки державного управління (1994 рік): Центральний уряд, Автономні області (17), Провінції (43, раніше їх було 50. але 7 із них злилися з автономними областями), Острівні ради (10 – на Балеарських і Канарських островах відповідно три і сім острівних рад прийшли на зміну провінційним адміністраціям), Міста-округи (3 – Райони Барселони (2) і Валенсії (1)), Райони (49 – Органи самоуправління типу окружних у Каталонії), Об'єднання (спілки) муніципалітетів (739 Об'єднання муніципалітетів, створювані у спеціальних цілях на кшталт спеціальних округів у США), Муніципалітети (8084) і Субмуніципальне самоуправління (3695) [11].

Законодавством в Іспанії чітко розмежована компетенція між всіма адміністративними утвореннями. Так, скажімо за муніципалітетами закріплено — до 5000 жителів — 9 функцій; 5000-20000 жителів — 13 функцій; 20000 і більше — 18 функцій; 50000 і більше — 20 функцій. Серед них:

- Попереднє місцеве планування, міське будівництво, громадські роботи, утримання парків, водопостачання, санітарний нагляд.
- Громадська безпека (пожежна безпека і поліція), якщо чисельність населення перевищує 5000 чоловік.
- Соціальні послуги, якщо жителів більше 20000 чоловік.
- Громадський транспорт/чистота повітря, якщо кількість населення перевищує 50000 чоловік [11].

Скажімо, Бельгія є прикладом країни, що поєднує демократичні конституційні засади в парламентській монархії, яка функціонує за принципом представницької демократії. Протягом 1970 – 1993 рр. пройшло перетворення Бельгії з унітарної на федеральну державу. Реформування адміністративно-територіального устрою відбувалося шляхом поділу на географічні та мовно-культурні спільноти. Усі зміни зафіксовано в новій Конституції Бельгії від 17 лютого 1994 р. [9]. Тому нині федеральна держава складається зі спільнот і регіонів. До її компетенції належать усі сфери національних інтересів: оборона, закордонні справи, соціальна безпека, значна частина сфери податків, економіка, телекомунікації. На рівні федеральної держави законодавча влада належить федеральному парламенту. Держава розподілена з одного боку на три Спільноти за мовою, культурою і територіальному устрою теж на три Регіони. Ці Регіони і Спільноти наділені великою автономією та чітко визначеними повноваженнями. У кожній з них є свої парламенти і уряди. Уряд кожної Спільноти (французької, фламандської і німецькомовної) відповідальний за культуру і освіту, допомогу громадянам. Регіональні уряди (фламандський, валлонський і брюссельський) займаються територіальними і економічними проблемами своїх регіонів[1].

У країнах Євросоюзу регулювання розвитку регіонів бачать у запровадженні державою “економічної федералізації” територій, суть якої полягає в пошуку потенційних резервів розвитку внутрішнього регіонального і міжрегіонального ринку, запровадженні місцевими органами самоврядування власних механізмів фіскальної політики. Регіони більшості європейських країн сьогодні значно посилити свій економічний та політичний статус і вже не сприймаються як звичайні адміністративно-територіальні об'єднання з системою самоврядування під безпосередньою юрисдикцією суверенної держави [10].

У сучасній науковій літературі під дане поняття підводяться різноманітні територіально-просторові системи різних масштабів – від групи держав до невеликих за площиною адміністративно-територіальних одиниць або навіть їхніх частин, що створює певні труднощі для визначення меж регіону. Так, у розділі 1 проекту “Концепції державної регіональної політики” регіон визначався як частина території країни, що характеризується комплексом властивих їй природно-географічних, економічних та інших ознак. Окрім того, у проекті відзначалося, що регіон може збігатися з межами адміністративно-територіальних одиниць або поєднувати території декількох таких одиниць [9]. Однак, на наш погляд, дане визначення регіону видається недостатньо розробленим, оскільки, по-перше, очевидно, що жоден регіон не може збігатися з межами таких територіальних одиниць, як село, селище, район у місті чи місто. Тому необхідно конкретизувати, що регіон може поєднувати не всі, а лише деякі адміністративно-територіальні одиниці (наприклад, області, Автономну Республіку Крим, м. Київ, м. Севастополь, райони). По-друге, у даному визначенні недостатньо сформульовані основні ознаки, відповідно до яких ту чи іншу територію можна вважати регіоном. Тому, на наш погляд, найбільш повним видається поняття “регіону”, запропоноване В. Керецманом, який відзначає, що регіон – це певна територія в межах однієї держави чи групи держав, що є однорідною за певними критеріями (економічним, демографічним, екологічним, етнічним, соціально-культурним тощо), які відрізняють її від інших територій [5, с. 24]. Таке тлумачення не позбавлене логіки, оскільки автор більш чітко визначає критерії, відповідно до яких та або інша територія може вважатися регіоном, наголошує на її однорідності та цілісності, оскільки без цих ознак дана територія була б тільки частиною земної поверхні, а також поєднує просторову сутність регіону з іншими характеристиками, насамперед економічними і соціальними.

Уперше в Україні на законодавчому рівні термін «регіон» вживається в значенні територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя в Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. N 2850-IV [4].

Із урахуванням викладеного можна зробити висновок, що регіон – це частина території країни, яка є однорідною за економічними, історичними, екологічними, національно-культурними критеріями, має свій статутний нормативний акт локального характеру і специфіку територіальної, організаційно-правової й матеріально-фінансової основи. Зрозуміло, що таке поняття не може претендувати на вичерпність, але в сучасних умовах його можна запропонувати.

У науковій літературі пропонуються різні шляхи реформування адміністративно-територіального устрою України. Наприклад, існує така точка зору, прибічники якої вважають за доцільне: залишити адміністративно-територіальним одиницям звичні для населення район, місто, селище, ліквідувавши при цьому села, що втратили сьогодні свої особливості й за своїми ознаками та статусом нічим фактично не відрізняються від селищ; переглянути, де це об'єктивно необхідно та можливо, території та кордони районів і селищ з метою їх укрупнення і зменшення чисельності, об'єднання невеликих сіл та селищ, ураховуючи при цьому інтереси і погляди населення; ліквідувати з урахуванням законодавчо закріпленої самостійності та незалежності органів місцевого самоврядування та їх територіальної основи підпорядкованість міст (республіканську, обласну, районну); визначити найменування одиниць і критерії поділу міста з чисельністю населення понад 300 тис. осіб.

У зв'язку з зазначеним на практиці виникає багато питань з приводу оптимальної організації місцевого самоврядування. Але незважаючи на те, що поки немає однозначного рішення цих проблем, при вирішенні питання про територіальну організацію місцевого самоврядування важливо враховувати думку населення, і тут повинен бути накопичений достатній досвід різноманітної практики місцевого самоврядування, необхідний для вдосконалення правового регулювання його територіальних основ. Адже зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом зафіксовано в Європейській хартії місцевого самоврядування [2].

Конституція України – це єдиний, що володіє особливими юридичними властивостями, нормативно-правовий акт, за допомогою якого український народ виражає свою суверенну волю, установлює основні принципи устрою суспільства і держави, визначає систему і структуру державної влади і місцевого самоврядування, механізми реалізації державно-владних повноважень, основи правового статусу особи, територіальний устрій держави [7].

Іншим базовим документом із питань місцевого самоврядування в Україні є Європейська хартія місцевого самоврядування, яка була прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р. і відіграла виключно важливе значення для формування організаційно-правових засад місцевого самоврядування в Україні.

У ній записано, що «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [2].

Підписання цієї Хартії вимагає від держав, які її підтримують, застосування основних організаційно-правових норм, що гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність територіальних громад та їх органів. Воно спрямоване на реалізацію мети Хартії, яка полягає у встановленні загальноєвропейських стандартів щодо визначення й захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого значення.

Напрями можливих подальших досліджень

Проведені дослідження показують, що європейське розуміння категорії регіон є визначеним. Вітчизняній науці, державне управління зокрема, необхідно на категорійному рівні визначитися й на правовому закріпити категорію «регіон», яка б і теоретично, і практично враховувала європейську практику. Тому подальші дослідження можуть бути в окресленій царині, по-перше. По-друге, від визначення поняття «регіон» багато в чому залежить подальші наукові розробки в напрямку розбудови місцевого самоврядування в Україні.

Висновки.

До загальноєвропейських тенденцій регіонального розвитку та розбудови місцевого самоврядування відносяться: посилення ролі участі громадян у місцевому самоврядуванні; субсидіарність та зміна функцій органів місцевого самоврядування; підвищення ролі виконавчих органів за умови збереження провідної ролі представницьких органів місцевого самоврядування; становлення самоврядування на регіональному рівні та ін.

Спроби останніх років щодо здійснення реформування на рівні територіальної організації влади, на жаль, не дали конкретних результатів. Існуючі законопроекти про внесення змін до Конституції України у частині щодо місцевого самоврядування не знаходять свого практичного втілення в законодавстві.

Тому загальною тенденцією розвитку місцевого самоврядування в Україні має стати органічне поєднання організаційно-правових форм місцевого самоврядування, що склалися історично, із європейським досвідом регулювання місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Ворона П. В. Досвід формування та роботи місцевої влади Бельгії (уроки для України) // Актуальні проблеми державного управління. – 2010. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-1/index.html#en> <<http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-1/index.html#en>> .
2. Європейська хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036
3. Заєць, І. Порівняльно-правовий аналіз статусу області : світовий досвід / Іван Заєць // Вісник Львів. ін-ту. Серія юридична. – 2004. – Вип. 40. – С. 174-183.
4. Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" № 2850-IV від 08.09.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
5. Керецман В. Регіон як науковий та правовий термін / Зб. наук. праць УАДУ при Президентіві України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. Вип. I. – С. 24-27.
6. Коваль М. Становлення регіону Франції як адміністративно-територіального утворення: організаційно-правовий вимір // Демократичне врядування. – 2009. – Вип. 3. – Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com/visnik3/zmist.html> <<http://www.lvivacademy.com/visnik3/zmist.html>> .
7. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
8. Конституція Франції. – Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org/wiki> <<http://ru.wikipedia.org/wiki>> .
9. Концепція державної регіональної політики. Указ Президента України від 25 травня 2001 № 341/2001 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.
10. Кудіна В. О. Використання у вітчизняній регіональній політиці європейського досвіду регулювання розвитку територій // Державне будівництво. – 2009. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/index.html> <<http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/index.html>> .
11. Місцеве самоврядування в Іспанії. Нотатки щодо парламентських повноважень стосовно територіальної організації. – Режим доступу : <http://www.pdp.org.ua/index.php?option> <<http://www.pdp.org.ua/index.php?option>> .

Стаття надійшла до редакції 11.10.2010 р.