

Валентин Малиновський,

кандидат політичних наук, доцент,

доцент кафедри політології

Волинського національного університету ім. Лесі Українки

Регіональне самоврядування в Україні: підходи до запровадження

У статті розглядається проблематика запровадження в Україні регіонального самоврядування - наріжного каменя децентралізованої держави. У дослідженні окреслено суперечності та недоліки національної системи місцевого самоврядування, її невідповідності європейським моделям муніципальної влади. Наведено авторський проект територіальної організації публічної адміністрації із регіональним самоврядуванням.

Ключові слова: регіональне самоврядування, місцеве самоврядування, регіональність, орган регіонального самоврядування, орган місцевого самоврядування, адміністративно-територіальна одиниця.

Problematika of introduction in Ukraine of regional self-government is examined in the article - head stone of the decentralizing state. In research contradictions and lacks of the national system of local self-government, its disparity are outlined to the European models of municipal power. The author project of territorial organization of public administration is resulted with regional self-government.

Key words: regional self-government, local self-government, regionalness, organ of regional self-government, organ of local self-government, administrative-territorial unit.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими завданнями. Наявна система публічної адміністрації в Україні за останні роки зазнавала численних структурних та радикальних кадрових змін, проте якість її функціонування не задовольняє суспільство. Реформування механізму управління розвитком регіонів, установаження належного балансу загальнодержавних інтересів з інтересами територій, підвищення ролі муніципальної влади як ключового суб'єкта процесу децентралізації, забезпечення надійного матеріального, фінансового, кадрового, інформаційного та іншого ресурсного забезпечення завдань і функцій публічної влади на регіональному рівні не стало провідною тенденцією в суспільно-політичних перетвореннях держави. У результаті існуючу в Україні конгломеративну модель публічної влади на регіональному рівні у форматі сучасної політичної системи не знаходимо в країнах Європейського Союзу, оскільки вона практично вичерпала свої політичні та практичні можливості.

Аналіз досліджень і публікацій з цієї проблеми. Регіональність як об'єктивний феномен є невід'ємним атрибутом будь-якої держави [1, с. 180]. Тому останніми десятиріччями у світі спостерігається зростаюча увага до регіо-

нальних проблем. Європейська інтеграція, активно поглиблюючись у контексті Єдиного європейського акта (1986 р.), активізувала процеси регіоналізації, децентралізації та деконцентрації, які зумовили зміцнення регіональної демократії на основі принципу субсидіарності. Зокрема, з високоцентралізованої системи з двома рівнями публічного управління (центральний та місцевий) більшість великих європейських країн (Іспанія, Італія, Франція, Польща) перейшли до трирівневої моделі із запровадженням регіонального рівня.

Однак в Україні зазначена проблематика не отримала належного наукового опрацювання, особливо питання регіонального самоврядування - наріжного каменя децентралізованої держави. Більшість вітчизняних розробок у сфері територіальної організації влади (далі - ТОВ) передбачають запровадження регіонального самоврядування як віддалену перспективу [2, с. 107], концентруючи основну увагу на місцевому самоврядуванні, окремі з них узагалі його не виокремлюють. Такий підхід, на думку автора, є помилковим та таким, що не вирішує у комплексі питання формування ефективної моделі публічної влади на місцях. Як результат, у сфері місцевого самоврядування існує достатньо багато напрацювань, а регіональне самоврядування, що у багатьох випадках залишається поза увагою дослідників, не отримало належного наукового висвітлення.

Невирішена частина загальної проблеми. Проведений автором аналіз дає підстави констатувати концептуальну незавершеність поняття "регіональне самоврядування". У цьому зв'язку зазначимо, що сьогодні і політикам, і теоретикам бракує чіткого розмежування двох видів муніципального управління - регіонального та місцевого і відповідних рівнів самоврядування. Наявні розбіжності, термінологічні неузгодженості, неясності територіальної організації публічної влади негативно позначаються на політиці, нормативно-правових актах, суспільній свідомості, поведінці громадян. Часткове усунення цієї "білої плями" є метою статті.

Виклад основного матеріалу. Характерною рисою демократичного врядування є обов'язкова наявність самостійної форми народовладдя, яке в сучасній державотворчій практиці функціонує у формі регіонального самоврядування. Воно зумовлене не так спільними інтересами мешканців, як інтересами держави щодо розвитку регіонів та їх інтеграцією в європейський політико-адміністративний та економічний простір. Відповідно органи регіонального самоврядування (далі - ОРС), на відміну від органів місцевого самоврядування (далі - ОМС), є не представниками спільних інтересів громад, а представниками регіональної спільноти. Це ж стосується й субрегіонального рівня, на який покладаються питання розвитку відповідних територій. Тим більше, що в окремих країнах (Іспанії, Італії) деякі регіони (Астурія, Кантабрія, Ріоха, Мадрид, Наварра, Валле-д'Аоста) є одночасно й

субрегіональним рівнем. Відповідно на субрегіональному рівні у зазначених державах (крім Польщі) функціонують саме ОРС.

Точкою відліку процесів реформування вітчизняної системи публічної влади на регіональному та місцевому рівнях можна вважати 1992 р., коли був прийнятий Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування", що визначав місцеве самоврядування основою демократичного устрою в Україні. Саме тоді у вітчизняну політико-правову практику вперше було введено поняття "регіональне самоврядування", що, як зазначив В.Кравченко: "Справило певний вплив на становлення системи демократичної влади в Україні, управління її територіями, а також на дії регіональних еліт [3, с. 114]". Однак крім запровадження декларативної назви, реальних заходів щодо формування регіонального самоврядування не було вжито.

Сьогодні у правовому полі України налічується понад 3 тис. нормативно-правових актів, у яких згадується "місцеве самоврядування", а близько семисот чинних законодавчих актів безпосередньо пов'язані з цією сферою. При цьому регіональне самоврядування фактично відсутнє в сучасному правовому полі, зокрема в Конституції України. Такий стан свідчить про відсутність системності та стратегії розвитку вітчизняного самоврядування, невизначеність національної моделі муніципальної влади. Зокрема, Основний Закон, визначаючи право територіальних громад здійснювати місцеве самоврядування через сільські, селищні та міські ради та їх виконавчі органи, до цього виду муніципальної влади відносить і районні та обласні ради, "що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст", водночас позбавив їх можливості мати свої власні виконавчі органи [4, с. 67]. Тобто всупереч міжнародній політико-правовій практиці та основним документам, що регулюють функціонування місцевого самоврядування, насамперед Європейської хартії місцевого самоврядування, ОМС України на обласному та районному рівнях не мають своїх виконавчих органів, а отже, зобов'язані делегувати це право місцевим держадміністраціям з метою забезпечення інтересів населення відповідних територій. У результаті на субрегіональному та регіональному рівнях муніципальне управління здійснюється не ОМС, а районними та обласними державними адміністраціями, що ставить під сумнів саме існування самоврядування на цих рівнях. Така владна модель свідчить про її суттєву невідповідність самій сутності місцевого самоврядування, невід'ємною ознакою якої є наявність власної адміністрації, підпорядкованої та підзвітної обраним представницьким органам. Фактично йдеться про відсутність не лише регіонального, а й взагалі повноцінного самоврядування на проміжному рівні України.

Разом з тим нинішня пропорційна система із закритими партійними списками на виборах обласних та районних рад відповідає принципам фор-

мування саме ОРС. При цьому вона суперечить нинішньому конституційному статусу цих рад як органів, що представляють не інтереси колективів населення області (району), а спільні інтереси територіальних громад. Тому, як зазначає Ю.Ключковський, вони не можуть обиратися єдиним колективом, а повинні формуватися так, щоб зберегти представництво своїх складових [5]. На цей аспект звертає увагу й В.Кампо, зауважуючи, що: "Фактично проведення виборів до ОМС в єдиному загальному виборчому окрузі без чіткого встановлення вимог до кандидатів у депутати викликає сумніви щодо реалізації положень ст. 140 Конституції України" [6, с. 33].

Таким чином, наявна політико-правова суперечність між юридичним та фактичним статусом обласних та районних рад. Ураховуючи такий стан, а також те, що Україна, будучи великою європейською державою із суттєвою регіональною специфікою, не може й надалі залишатися із такою деформованою владною системою. Трансформація проміжного рівня, а точніше приведення його до фактичного стану, є викликом, з яким не можна не рахуватися. У цьому контексті побоювання щодо запровадження регіонального самоврядування як можливої загрози автономізації регіонів є цілком безпідставними. Адже йдеться про глобальні концепти - зміну місії регіонів, що є кардинально відмінною від місії громад. Відповідно, регіональне самоврядування має на меті сприяння розвитку регіону, в тому числі розвитку транспортної інфраструктури, покращення інвестиційного клімату та привабливості регіону. Воно зумовлене не так спільними інтересами мешканців, як інтересами держави щодо розвитку регіонів та їх інтеграцією в європейський простір.

У контексті європейського вектора розвитку України, коли саме регіони стають головними акторами державного та міждержавного спілкування, існування регіонального самоврядування стає дієвим запобіжним механізмом від тенденцій федералізму, адже дає можливість гармонійного поєднання унітаризму з регіональними ініціативами, коли центр є чутливим до всіх складових держави, а регіонам надані дієві механізми впливу на прийняття державних рішень (формування центральних органів державної влади, право законодавчої ініціативи, право висловлювати свою точку зору при підготовці планів розвитку територій, право вимагати референдум стосовно конституційних законів тощо). Зокрема, у країнах із суттєвими регіональними відмінностями запровадження регіонального самоврядування стало ефективним запобіжним заходом щодо розколу держав (Іспанія, Італія, Велика Британія). Зазначені тенденції політичного регіоналізму, що здійснювалися під гаслом "Європа регіонів", були спрямовані на формування європейської філософії адміністративного устрою, в основу якої покладено ідею максимального розширення повноважень муніципальної влади. За такої моделі центральні органи державної влади залишають за собою право розроблен-

ня політики та її впровадження у важливих сферах загальнонаціонального значення: міжнародні відносини, оборона, грошова та фіскальна політика, кримінальне право. В інших сферах вона виступає у ролі загального розробника напрямів державної політики та гарантує дотримання мінімальних соціальних стандартів. У багатьох ключових сферах центральні інституції видають законодавчі акти, які розвиваються регіонами у власних законах та підзаконних актах, що кардинально змінило роль регіонів від простих виконавців волі центру до співучасників формування та реалізації державної політики. Зокрема, така практика солідарної політики притаманна сферам планування територій, економічного розвитку, землекористування, транспорту, захисту довкілля, культурної спадщини, лісового господарства. Наприклад, в Італії регіони наділені повноваженнями щодо скасування або створення муніципалітетів та зміни їх кордонів - суттєва позиція в контексті проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи. Серед найважливіших функцій регіонів є охорона здоров'я, на яку йде понад половину видатків. Регіони також відіграють важливу роль в упровадженні політики ЄС та координують основні програми муніципалітетів і провінцій, розташованих на їх території.

Утворення ОРС на воєводському рівні Польщі суттєво змінило характер взаємовідносин центру і місцевої влади, особливо у сфері регіональної політики. До виключної компетенції сеймика воєводства належить прийняття стратегії розвитку регіону, що реалізується через воєводські перспективні програми [7, с. 290]. Як і у Франції, у 2000 р. у Польщі було запроваджено практику укладення регіональних контрактів між Радою міністрів та воєводським самоврядуванням. У Франції регіональне самоврядування стало потужним фактором регіонального розвитку з перетворення периферійних територій на потужний фактор розвитку країни.

Європейська практика показує необхідність запровадження для України нової стратегії у відносинах центру і регіонів. Фактично йдеться про формування нової регіональної політики, яка має передбачати перенесення пріоритетів розвитку з відомчо-галузевих на цілісно-територіальні, оптимізацію відносин між центром і територіями, врахування єврорегіональних тенденцій розвитку держави.

У заключному звіті Керівного комітету з питань місцевої і регіональної демократії (CDLR) зазначається, що: "Регіональними органами влади є територіальні органи влади, що діють між центральним урядом та місцевою владою" [8, с. 97]. У проєкті Європейської хартії про регіональне самоврядування дається таке визначення: "Регіональне самоврядування означає право і реальну здатність територіальних утворень усередині кожної країни, що мають виборні органи і знаходяться в адміністративному плані між центральним керівництвом і місцевими органами влади, що користуються

прерогативами самоорганізації чи прерогативами, що звичайно асоціюються з центральною владою, брати на себе, під свою відповідальність і в інтересах свого населення ведення суттєвої частини суспільних справ відповідно до принципу субсидіарності" [9]. Схоже визначення знаходимо в заключному звіті Керівного комітету з питань місцевої і регіональної демократії: "Регіональне самоврядування означає юридичну компетенцію та здатність органів регіональної влади в межах конституції і закону регулювати чи керувати часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах населення регіону та згідно з принципом субсидіарності" [8, с. 98].

Незважаючи на відмінності моделей регіонального управління, існують певні спільні риси й тенденції. Зокрема, виокремлюють три основні моделі: 1) *автономний регіон* - органи влади, наділені виконавчими та законодавчими повноваженнями, на які також покладається частина повноважень центральних органів влади; 2) *самоврядний регіон*, якому передається частина повноважень центральних органів, одночасно на тому самому рівні формується політичне керівництво, що проводить самостійну політику управління регіоном у межах чинного законодавства; 3) *адміністративний регіон* - реалізує політику центрального уряду, при цьому не виключене самоврядне представництво у тій чи іншій формі, що має винятково консультативні повноваження [10, с. 15].

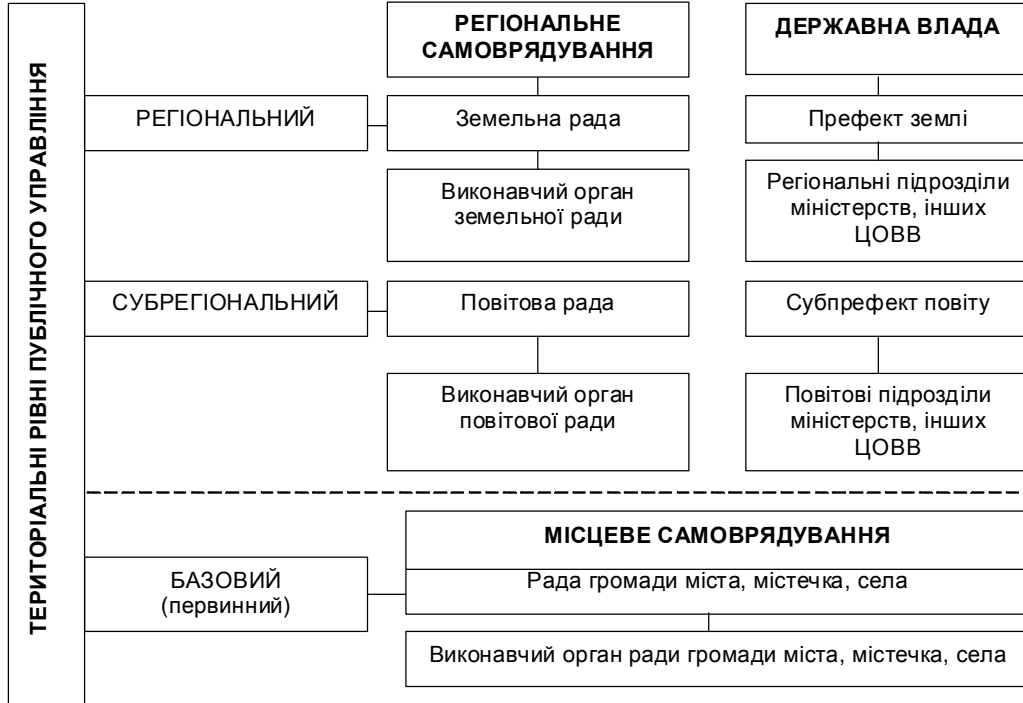
Моделюючи національну структуру публічної влади на регіональному рівні, слід акцентувати увагу на двох засадничих моментах. По-перше, її формування має здійснюватися на таких базових параметрах: унітарність державного устрою та парламетсько-президентська республіка, адже конституційно-правовий статус суб'єктів регіональних суспільних відносин перебуває у безпосередній політико-правовій залежності від форми державного правління та форми державного устрою. По-друге, основним завданням трансформації територіальної організації влади є перетворення сучасного адміністративного регіону в самоврядний регіон із запровадженням регіонального самоврядування.

Необхідною умовою цього є запровадження повноцінного регіонального самоврядування на субрегіональному (повітовому) та регіональному (земельному*) рівнях (загальний проект моделі публічної адміністрації зображений на рисунку).

Головною місією інституту самоврядування на земельному рівні має стати планування соціально-економічного та культурного розвитку регіону, здійснення політики розвитку, зокрема у сферах: технічної інфраструктури: дороги земельного значення і транспорт; соціальної інфраструктури: державна освіта (вищі навчальні заклади I-II рівнів акредитації, школи-інтер-

* Доцільність перейменування районів у повіти, областей на землі обґрунтована автором у статтях [11].

нати спеціального профілю), охорона здоров'я (спеціалізована медична допомога), культура (бібліотеки, музеї, філармонії, театри) та охорона культурної спадщини (соціальна допомога, планування сім'ї, фізкультура і туризм, охорона прав споживачів, протидія безробіттю, розвиток місцевого ринку праці); громадська безпека; екологічна безпека.



Територіальна організація публічної адміністрації

До компетенції регіональних органів самоврядування повинні бути віднесені всі питання життєдіяльності та розвитку землі і ті, які не можуть ефективно здійснюватися на інших територіальних рівнях публічного управління.

До повноважень самоврядування на рівні повіту слід віднести: технічну інфраструктуру: утримання доріг повітового значення, транспортне обслуговування у межах повіту, управління майном повіту, утримання повітових об'єктів та закладів громадського призначення; громадську інфраструктуру: освіта (коледжі та професійно-технічні училища, орієнтовані на надання муніципальних послуг, школи-інтернати загального профілю); охорона здоров'я (стаціонарні лікарні широкого профілю, стоматологічні поліклініки, ветеринарна допомога); дозвілля і культура (повітові бібліотеки, музеї, музичні школи, школи естетичного виховання) та охорона культурної спадщини; спорт (спортивні школи) і туризм; соціальна сфера (будинки для пристарілих); протидія безробіттю, розвиток місцевого ринку праці, охорона прав споживачів;

забезпечення громадського порядку (безпека громадян, протипожежна охорона; виконання завдань повітових служб, інспекцій); територіальний розвиток та екологія: геодезія, картографія, ведення земельного кадастру, будівельний нагляд, лісництво, охорона навколишнього середовища.

За органами самоврядування субрегіонального рівня мають бути закріплені всі питання повітового значення, які не можуть ефективно здійснюватися на первинному рівні управління і не віднесені законом до компетенції органів державної влади та органів самоврядування регіонального рівня.

Основним питанням публічної влади на регіональному рівні є умови співіснування державних та регіональних органів, адже роль і значення землі у політико-правовій системі України, насамперед, визначатиметься співвідношенням загальнонаціонального та регіонального інтересів. Безперечно, що основою такого співіснування є розмежування повноважень на основі принципу доповнюваності, а не панування однієї системи публічної влади над іншою. Лише в тому разі, коли державні органи не матимуть жодного стосунку до самоврядних повноважень, а самоврядування - до повноважень, що їх здійснює державна адміністрація, може бути забезпечений баланс у здійсненні публічної влади. У межах власних повноважень муніципальні органи різних територіальних рівнів діють самостійно, незалежно від органів державної влади, а також органів місцевого та регіонального самоврядування інших територіальних рівнів.

Основними напрямками та підходами розв'язання проблеми розмежування завдань і повноважень між центральними й місцевими органами виконавчої влади і між органами місцевого та регіонального самоврядування мають стати такі: а) децентралізація і деконцентрація повноважень центральних органів виконавчої влади (далі - ЦОВВ), які мають зосередитися на формуванні державної політики та стратегії розвитку у відповідних сферах і галузях державного управління, правовому та нормативно-методичному її забезпеченні; поетапна передача частини функцій ЦОВВ їх територіальним підрозділам та муніципальними органами; б) удосконалення розподілу та збалансування повноважень і функцій між територіальними підрозділами ЦОВВ та ОМС з метою уникнення дублювання, спрощення системи управління, її фінансового забезпечення та економії бюджетних коштів.

Запропонована система влади на проміжному рівні відповідатиме континентальній європейській моделі публічної адміністрації, що стане запорукою забезпечення оптимального узгодження загальнонаціональних цілей та інтересів з особливостями розвитку та потребами регіонів України.

Висновки. Таким чином, на думку автора, регіональне самоврядування в Україні доцільно запровадити під час проведення адміністративно-територіальної трансформації одночасно із проведенням реформ інших складових ТОВ. Лише такий підхід дасть можливість комплексного розв'язання

проблеми формування ефективної моделі публічної адміністрації, що не лише відповідатиме сучасним зразкам організації публічної влади, а, що найголовніше, - буде здатною динамічно розвивати відповідні території та надавати якісні публічні послуги населенню незалежно від місця їхнього проживання - найсуттєвішої сучасної проблеми організації територій та влади на них.

Подальші наукові розвідки у даному напрямі мають бути спрямованими на розв'язання важливої наукової проблеми - формування цілісної методології трансформації ТОВ на регіональному рівні, яка дала б відповіді на основні виклики та загрози, що постали сьогодні перед Україною у частині неспроможності діючої системи публічної влади забезпечити поступальний розвиток держави.

Список використаних джерел

1. *Крюков О. І.* Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення : монографія / О. І. Крюков. - К. : Вид-во НАДУ, 2006. - 252 с.
2. Біла книга. Реформа публічної адміністрації в Україні // Білі книги / [підгот. учасниками груп аналізу політики]. - К., 2006. - С. 90-134.
3. *Кравченко В.* Децентралізація влади і формування регіональних еліт в умовах демократичного оновлення суспільства / В. Кравченко // Людина і влада. - 1999. - № 2-3. - С. 113-119.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К. : Преса України, 1997. - 80 с.
5. *Ключковський Ю.* Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні / Ю. Ключковський // Голос України. - 2005. - 29 лип. - С. 8.
6. *Кампо В. М.* Деякі правові проблеми місцевих виборів у контексті конституційної юрисдикції / В. М. Кампо // Вісн. Центр. виборч. комісії. - 2006. - № 4. - С. 33-34.
7. Адміністративна реформа в Україні : сучасний стан, проблеми та перспективи : [монографія] / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. - Дніпропетровськ : Монолит, 2009. - 384 с.
8. Конгрес місцевих і регіональних влад України : проблеми регіональної політики України. Стан місцевого самоврядування та правова політика Конгресу : [зб. док. і матеріалів (груд. 2003 р.) / упоряд. : В. А. Негода, В. М. Тихонов]. - К., 2004. - 176 с.
9. Проект Європейської хартії про регіональне самоврядування // Медіаполіс. - 1998. - № 3. - Дод. 34.
10. *Гожеляк Г.* Реформа адміністративно-територіального делення страны / Г. Гожеляк, Б. Яловецки // Вторая волна польских реформ / под ред. Л. Колярской-Бобинской ; [пер. с польск. Л. Клюбиньска]. - Варшава : Oficyna Naukowa, 2000. - С. 11-29.
11. *Малиновський В.* Трансформація адміністративно-територіального устрою України: проблеми і перспективи / В. Малиновський // Зб. наук. пр. УАДУ : в 2 ч. : за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. - К. : Вид-во УАДУ, 1999. - Вип. 2. - Ч. II. - С. 211-218 ; *Малиновський В.* Адміністративно-територіальна реформа - визначальний фактор ефективної організації регіональної та місцевої влади / В. Малиновський // Вісн. НАДУ. - 2006. - № 2. - С. 347-353.