

УДК 352.07(477)

DOI: 10.35432/tisb292023289503

ГАРАНТУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Дробот Ігор Олександрович

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та
публічної служби

Національний університет «Львівська політехніка»
<https://orcid.org/0000-0002-4922-8968>

В умовах сучасного державотворення одним з шляхів підвищення ефективності публічного управління в Україні є наявність міцних між суб'єктних зв'язків. На думку дослідників, політиків і практиків, стан відносин між державою, територіальною громадою та громадянським суспільством свідчить про те, що реформа децентралізації державного управління позитивно вплинула на їх якісний розвиток в контексті дотримання основних принципів демократичного врядування – паритетності, компетентності, прозорості, повсюдності, субсидіарності. Взаємодія означених суб'єктів управління характеризується синергетичним ефектом в усіх сферах державно-владних відносин. Відбуваються позитивні зрушення в діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, неурядових (громадських) інституцій у формуванні та розвитку нових виробничих відносин. Особливо значущими у цьому процесі, на думку експертів, є результат діяльності органів місцевого самоврядування. На сьогодні вони вийшли з під «опіки» місцевих органів виконавчої влади, набувають ознак самодостатності, отримали можливість, у повній мірі, реалізувати свою родову функцію – організацію, власними силами, життєдіяльності на місцевому рівні.

Відчутно зросла роль місцевого самоврядування у вітчизняному державотворенні. Зокрема, діяльність органів місцевого самоврядування, в умовах реформи децентралізації стала більш самостійною щодо реалізації державної політики у сфері розвитку територій. Домінантними при формуванні, прийнятті та реалізації управлінських рішень в царині організації життєдіяльності на місцевому рівні стали потреби та суспільні інтереси громади. Зважаючи на перелічені позитивні зміни, можна було б вважати, що подальший розвиток самоврядування має гарантовані умови для розвитку.

Однак, стан вітчизняного самоврядування вказує на те, що попри низки позитивних у державно-владних відносинах змін, воно, не набуло, ще ознак самодостатності в частині організаційно-правового функціонування та соціально-економічного змісту й не відповідає очікуванням суспільства.

Метою публікації є виявлення в умовах реформування державного управління та правового режиму воєнного стану проблем гарантування місцевого самоврядування в Україні і обґрунтування шляхів їх усунення.

Розглядаючи тему «гарантування» слід уточнити зміст цього поняття. В нашому розумінні гарантування місцевого самоврядування ґрунтується на логічній взаємозалежності основних засад категорії гарантування, які у своїй структурованій взаємодії формують умови його існування. Йдеться про розвиток місцевого самоврядування у контексті запропонованих нами методологічних підходів, згідно з якими воно розглядається як “системне суспільне явище” та “організаційно структурований інститут” і розвивається у контексті філософського положення “необхідних і достатніх” умов існування явища, де під необхідною умовою гарантування виступає “державна” складова, яка, використовуючи свої ресурси (фінансово-

матеріальну основу, правовий, інституційний, людський, морально-психологічний тощо), формує управлінську субстанцію місцевого самоврядування – “організаційно структурований інститут” у вигляді органів місцевого самоврядування, а під достатньою – “громадівська” складова, яка через ініціативу, самоорганізацію та суспільну самодіяльність населення створює таку форму співіснування – “системне суспільне явище”, мотиваційним чинником виникнення якої є потреба в облаштуванні своєї життєдіяльності власними силами [1, с. 269].

Наведене трактування дефініції “гарантування” виглядає надто розлогим зате охоплює процес здійснення місцевого самоврядування в усіх його якостях. Співставлення очікувань від реформи децентралізації та її реальний результат дає підстави для ствердження що реформа децентралізації разом з позитивними змінами внесла у систему місцевого самоврядування не передбачувану проблему. Йдеться, зокрема, про проблему, що виникла в організації, стимулювання праці посадових осіб та службовців місцевого самоврядування. Суть проблеми полягає насамперед у різкій диспропорції розмірів зарплат означених працівників, що вочевидь порушує загальний принцип справедливості, негативно відбивається на якості адміністративних послуг, сприяє хабарництву та корупційним діям з боку низькооплачуваних працівників.

З іншого боку, притаманний посадовим особам завищений рівень зарплати, що «накручується» іноді до 300% від окладу надуманими додатковими виплатами – викликає справедливе суспільне обурення, а також компрометує саму реформу децентралізації. У цій управлінській ситуації варто звернути увагу на те, що вказані випадки соціальної несправедливості не суперечать чинним Законам України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] та “Про державну службу” [3] і вважаються законними.

Усунення проблеми в оплаті праці посадових осіб може бути врегульоване тільки Верховною Радою України. З огляду на це, вирішення означеної проблеми отримало розуміння і підтримку в КМ України як суб’єкта законодавчої ініціативи. В Уряді розроблено законопроект № 6504 “Про службу в органах місцевого самоврядування” [4], де серед низки організаційно-правових норм, що стосуються проходження служби та регулювання життєдіяльності територіальної громади, домінантним є питання упорядкування оплати праці посадових осіб та службовців місцевого самоврядування.

У проекті Закону запропоновано модель оплати праці відповідно до якої чітко визначені основні складові заробітної плати службовців місцевого самоврядування, а саме: 1) посадовий оклад; 2) місячна або квартальна премія (до 30% від посадового окладу); 3) надбавка за вислугу років (3% від посадового окладу за кожний рік стажу служби в органах місцевого самоврядування, але не більше 50% посадового окладу); 4) надбавка за ранг службовця місцевого самоврядування.

Законом обумовлена також схема посадових окладів службовців місцевого самоврядування, котра затверджується відповідною радою з урахуванням фінансово-економічної спроможності відповідного місцевого бюджету за пропозицією голови відповідної ради, виходячи з того, що мінімальний розмір посадового окладу службовця місцевого самоврядування, який займає посаду категорії “ІІІ”, не може бути меншим двох розмірів прожиткового мінімуму та більше восьми розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року, а максимальний розмір посадового окладу виборної посадової особи не може більш як у 6 разів перевищувати мінімальний розмір посадового окладу службовця місцевого самоврядування, який займає посаду категорії “ІІІ”.

З метою унеможливлення з місцевого бюджету витрат на необґрунтовано високі зарплати посадових осіб, проектом Закону не передбачено: 1) надбавки за високі досягнення у праці або за виконання особливо важкої роботи; 2) за почесне звання «заслужений»; 3) доплати за науковий ступінь кандидата або доктора наук з відповідної спеціальності, які визначені постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 року № 268.

Законопроект № 6504 зареєстрований у Верховній Раді України 05.01.2022 р, до порядку денного включений 07.02.2023 р. Пройшов перше читання у робочій групі Комітету

з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, де був рекомендований до другого читання у комітеті Верховної Ради України з застереженням щодо регулювання Законодавцем величини верхньої межі заробітної плати посадових осіб. Дослівно, зміст застереження полягає у невтручанні держави у автономію органів місцевого самоврядування в частині формування, наповнення та регулювання бюджету територіальної громади, і особливо в частині видатків на заробітну плату посадовим особам. Рекомендовано, до другого читання законопроекту, відмовитись у його первинному тексті від двох запобіжних заходів: 1) встановленої для посадових осіб верхньої межі оплати праці; 2) обмеження на преміювання. Натомість активніше застосовувати принципи прозорості та публічності в інформуванні на сайті громади про преміювання посадових осіб і службовців.

Є в гарантуванні місцевого самоврядування й проблеми, що виникли за причини повномасштабного вторгнення російських військ на територію України. Йдеться, зокрема, про комунікацію органів місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану.

Особливістю діяльності органів місцевого самоврядування є те, що на відміну від державного управління, де засобом його здійснення є державна влада, у місцевому ж самоврядуванні, якщо розглядати його в родовому контексті, таким засобом виступає ініціатива, самоорганізація та суспільна самодіяльність. Відмінність між означеними засобами здійснення цих обох системних явищ обумовлює й особливості комунікації органів місцевого самоврядування з іншими учасниками публічного управління, зокрема, з місцевими органами виконавчої влади щодо виконання своїх функцій з організації життєдіяльності територіальної громади, їх взаємодія в питаннях адміністрування відносин з територіальними громадами, бізнесом, недержавними організаціями, громадянами тощо. З огляду на це, уся діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема й комунікаційна її складова, регулюється окремими законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, 1997, № 24, ст. 170, “Про місцеві державні адміністрації”, 1999, № 20-21, ст. 190, іншими нормативно-правовими актами. Однак у зв’язку з повномасштабним вторгненням РФ в Україну комунікаційні відносини з означеними вище суб’єктами та об’єктами публічного управління набули дещо іншого характеру. Вони тепер регулюються Законами України “Про правовий режим воєнного стану” від 12.05.2015 № 389-VIII, “Про військово-цивільні адміністрації” від 2015, № 141-VIII, Указом Президента України “Про утворення військових адміністрацій” від 24.02.2022 № 68/2022.

Слід зазначити, що обумовлене Законом формування військово-цивільних адміністрацій в Україні в часовому вимірі збіглося з реформуванням державного управління, котре проводиться шляхом децентралізації його повноважень та їх часткової передачі місцевому самоврядуванню. Особливістю децентралізації є те, що органам місцевого самоврядування надаються, а не делегуються, як було за попередньої системи управління, низки функцій і повноважень для їх виконання, що свідчить про відхід від повсюдного проникнення держави в усі сфери суспільного життя країни.

Особливістю реформування вітчизняного державного управління є також те, що реформа відкрила доступ до участі в ньому громадській ініціативі, що реалізується через діяльність громадських інституцій – уособленні громадянського суспільства – суб’єкта публічного управління.

Сукупна дія у публічному управлінні трьох його суб’єктів – держави, громади, громадянського суспільства (недержавних інституцій) – щодо погодження своїх інтересів вимагає зміни формату й змістовного наповнення комунікаційних відносин між ними. Йдеться про використання демократичних підходів, форм, методів, технологій, інструментів з формування та прийняття раціональних управлінських рішень. Саме раціональних, а не доцільних, котрі направлені, зазвичай, на реалізацію інтересів певної (вибраної) частини суспільства. Такі рішення не є прозорими, приймаються переважно одноособово і, як свідчить практика здійснення публічного управління, здебільшого спричиняють можливість прояву корупційних дій з боку посадових осіб. Одноособове прийняття управлінського

рішення не є характерним для органів місцевого самоврядування у мирний час, зате найбільш поширене в умовах правового режиму воєнного стану, коли повноваженнями органів місцевого самоврядування наділяються військово-цивільні адміністрації. Згідно зі ст. 4 Закону України “Про правовий режим воєнного стану”, від 12.05.2015 № 389-VIII, створення військових адміністрацій має на меті “...забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян...” [5]. Для досягнення означеної мети, військові адміністрації наділяються особливими повноваженнями і організовують свою діяльність відповідно до правового режиму воєнного стану в країні. Зокрема комунікації органів місцевого самоврядування в частині прийняття колективних управлінських рішень значно обмежуються, а то й делегуються військово-цивільній адміністрації для прийняття управлінського рішення. Так, ст. 1 Закону України “Про військово-цивільні адміністрації” передбачає, що військово-цивільні адміністрації “...здійснюють на територіях відповідних територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України, повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, сільських, селищних, міських голів та інші повноваження...” [6]. Слід зазначити, що рішення у військово-цивільній адміністрації приймаються керівником одноособово.

Узагальнюючи наведене вище, можна зробити висновки. Реформа децентралізації державного управління в Україні дозволила удосконалити формат державно-владних відносин і вивести їх на більш якісний рівень. Зокрема, завдяки перерозподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування децентралізація надала системі місцевого самоврядування можливість реалізувати свою родову функцію – організовувати життєдіяльність територіальної громади власними силами, що дало поштовх до формування в Україні самодостатньої системи місцевого самоврядування.

Разом з позитивними результатами децентралізація привнесла у систему місцевого самоврядування проблеми пов’язані зі стимулювання праці службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, котрі можуть спричинити такі негативні явища як хабарництво, корупційні діяння, нераціональне використання бюджету громади, а отже суперечать процесу його гарантування.

Спроба законодавчого виправлення означеної проблеми отримало політичне забарвлення і швидше нагадує боротьбу з наслідками, аніж усунення причин виниклої проблеми, а отже гальмує процес легітимації місцевого самоврядування.

Правовий режим воєнного стану є вимушеною, але необхідною мірою політичного керівництва країни, що введений у зв’язку з повномасштабним вторгненням військ РФ в Україну. Він передбачає організацію відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, але допускає тимчасове обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, та прав і законних інтересів юридичних осіб.

Під час дії правового режиму воєнного стану значно обмежуються комунікації органів місцевого самоврядування з іншими суб’єктами публічного управління в частині ухвалення раціонального управлінського рішення з організації життєдіяльності територіальної громади. Натомість законодавством передбачені повноваження щодо прийняття одноособових управлінських рішень керівником військово-цивільної адміністрації, які у більшій мірі є доцільними, а не раціональними і тяжіють до проявів корупційних дій з боку посадової особи.

В умовах правового режиму воєнного стану пропонується питання ухвалення управлінських рішень з організації життєдіяльності територіальної громади законодавчо віднести до компетенції органів місцевого самоврядування.

Список літератури

1. Дробот І.О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико методологічний аспект [Текст] : монографія / І.О. Дробот – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 312 с.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Закон України “Про державну службу” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
4. Проект Закону України № 6504 “Про службу в органах місцевого самоврядування”
Офіційний портал Верховної Ради України (rada.gov.ua)
5. Закон України “Про правовий режим воєнного стану”.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
6. Закон України “Про військово-цивільні адміністрації”.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>