

УДК 342.553:352.07

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Кравченко Т.А.кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

I. Вступ

Соціально-політичний розвиток України в останнє десятиліття поставив на порядок денний ряд важливих питань, від вирішення яких багато в чому залежить успішне просування нашого суспільства шляхом прогресу і дійсної демократії, зокрема, це зміцнення і розширення основ місцевого самоврядування, що створює можливості для кожного громадянина бути активним і безпосереднім учасником забезпечення своїх різноманітних інтересів. Якщо спочатку ідея місцевого самоврядування в основному була спрямована на розвиток у громадян почуття належності до однієї територіальної спільноти, то сьогодні вона є ключовим елементом організації публічної влади в громадянському суспільстві, механізмом забезпечення прав і свобод особистості, необхідною передумовою розкриття всіх потенційних можливостей людини, її постійного й усебічного вдосконалення.

Місцеве самоврядування є таким інститутом, який, з одного боку, неможливий без достатнього рівня громадської активності, а з іншого – входить у систему публічної влади, і в цьому аспекті хоча й перебуває поза системою державних органів, є однопорядковим й односистемним із державою явищем. Незважаючи на те, що певні елементи вже склалися, інститут місцевого самоврядування так і не набув характеру цілісності.

Основними причинами цієї затримки є такі: по-перше, більшість громадян майже не розуміє суть місцевого самоврядування, а також свою роль і відповідальність як первинних суб'єктів самоврядування; по-друге, багато представників публічної влади мають низький рівень організаційної культури і перебувають у полоні старих традицій управління, що заважає належною мірою усвідомити ті переваги, які може внести в їх управлінську діяльність реалізація конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Показником зрілості інституту народного представництва виступає наявність не тільки органів публічної влади, а й тих структур, що становлять їх соціальну базу, із яких вони черпають народні ініціативи, отримують

орієнтири для визначення вектора політико-правової трансформації. Усе це й зумовлює актуальність розгляду питання вдосконалення місцевого самоврядування в Україні як інституту публічної влади.

Аналіз основних систем місцевого самоврядування, взаємодії інститутів публічної влади на місцях є необхідною складовою системного втілення місцевого самоврядування в Україні. Підвищена увага до цього питання спостерігається в працях як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників.

Значний внесок в осмислення нагальних проблем місцевого самоврядування та дослідження шляхів їх вирішення зробили сучасні фахівці галузі державного управління та місцевого самоврядування. Зокрема, територіальну основу функціонування публічної влади досліджували: І.П. Бутко, С.Г. Давтян, В.В. Мамонова, В.А. Ільяшенко, І.Б. Ковтун, О.Б. Коротич, О.І. Васильєва, О.Ю. Лебединська та ін.

Осмисленню статусу інституту місцевого самоврядування в сучасному суспільстві сприяють дослідження у галузі науки державного управління Г.В. Атаманчука, Р.В. Балабана, В.Д. Бакуменка, О.В. Батанова, В.Є. Воротіна, А.О. Дегтяра, В.М. Кампо, В.М. Князева, В.В. Корженка, О.Д. Лазора, В.І. Лугового, С.В. Майбороди, А.В. Мерзляк, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенського, О.Г. Осаулєнка, Я.Ф. Радиша, Г. Райта, С.М. Серьогіна, В.В. Цветкова та ін.

Використання наявних теоретичних здобутків дає змогу визначити не тільки основні складові місцевого самоврядування як інституту публічної влади, а й напрями його розвитку в сучасних умовах державотворення, що формуються сучасною науковою думкою у вигляді окремих ідей, принципів та узагальнень теорії публічної влади.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити особливості становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні та визначити перспективні напрями вдосконалення діяльності представницьких органів влади в умовах адміністративно-територіальної та політичної реформ.

III. Результати

Важливе місце в демократичному полі публічної політики займає місцеве самоврядування, забезпечуючи узгодження інтересів приватних осіб у вирішенні загальних місцевих справ у спільних інтересах. Рівень розвитку місцевого самоврядування є значущим показником демократичності соціуму, свідченням активності громадян та їх залучення у процеси суспільної самоорганізації, важливим параметром реального розподілу влади в суспільстві і рівня централізації державного управління.

Розвиток поглядів на місцеве самоврядування має тривалу історію. Разом з тим варто зазначити, що загально визнаної теорії місцевого самоврядування на сьогодні ще не створено, а наявні теорії є окремими концепціями і моделями місцевого самоврядування, що формувалися на межі державницьких, управлінських, економічних, географічних і ряду інших наукових дисциплін. Інтеграція зазначених теорій або їх напрямів дає змогу створити певну цілісну теорію місцевого самоврядування, прийнятну для тієї чи іншої демократичної держави. Використовуючи розроблені концепції та моделі місцевого самоврядування, демократичні держави створюють свої моделі місцевого самоврядування [2].

Інститут місцевого самоврядування має двоїсту, а саме – суспільно-державну природу. Двоїстість природи місцевого самоврядування означає залежність механізму формування цього інституту, по-перше, від підтримки з боку держави, а по-друге, від розвинутості структур громадянського суспільства. Причому процес інституціалізації місцевого самоврядування досягає успіху тільки за умови, що обидва способи формування місцевого самоврядування – державний (“згори”) і суспільний (“знизу”) – мають однакову силу і будуть виявлятися в єдності і взаємодоповнюваності.

Сучасний інститут місцевого самоврядування в Україні виступає одночасно як:

- елемент конституційного статусу людини і громадянина, що виражається у свободі людини, її праві брати участь у справах місцевої громади, обирати і бути обраним, управляти муніципальною власністю;
- форма (вид) публічної влади в державі;
- принцип організації (децентралізації) влади в державі;
- діяльність громадян або утворених ними органів щодо вирішення місцевих проблем, зумовлених загальними інтересами відповідної територіальної громади.

За останні двадцять років місцеве самоврядування в Україні у своєму розвитку пройшло чотири етапи.

Перший етап розвитку системи місцевого самоврядування в Україні тривав у 1991–1996 рр. і характеризувався початком її відродження.

У прийнятих на той час нормативно-правових актах практично були відсутні положення, які б закріплювали європейські норми та стандарти, притаманні інституту місцевого самоврядування. Модель управління місцевими справами, що почала формуватися в Україні впродовж 1991–1996 рр., мала всі ознаки моделі перехідного етапу, характерної для посткомуністичних країн Європи (Польщі, Угорщини, Литви). Проте, на відміну від європейських країн, які ще із середини 1990-х рр. визнали своїм пріоритетом розвиток самоврядування і перейшли від патерналістської моделі організації влади до моделі рівноправної участі та взаємодії органів місцевого самоврядування з державою, передавши значну частину державної власності (землю, будівлі, інфраструктуру) органам місцевого самоврядування, в Україні цей процес затягнувся на десятиліття.

Другий етап становлення системи місцевого самоврядування в країні (1996–2004 рр.) пов'язаний із прийняттям Конституції України, Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” [5], “Про органи самоорганізації населення”, ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування та інших нормативно-правових актів.

У Конституції України (1996 р.) та чинних на той час законах України не повною мірою було відтворено принцип реальності місцевого самоврядування і реалізовано принципи автономності місцевого самоврядування та субсидіарності. Часто право територіальних громад та органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання, віднесені до компетенції місцевого самоврядування, обмежувалось відсутністю чіткого розмежування повноважень між різними рівнями органів публічної влади та існуючою практикою застосування адміністративних методів управління з боку органів виконавчої влади національного і регіонального рівнів. Не було створено правових гарантій реалізації права місцевих органів влади на власні фінансові ресурси, які б адекватно відповідали потребам здійснення функцій та повноважень місцевого самоврядування. Це було “прищеплення” елементів демократії на основу радянської моделі влади.

Наступний, третій етап розвитку системи місцевого самоврядування в Україні можна датувати 2005–2009 рр. У цей період основна увага приділялась проблемам удосконалення чинного законодавства з метою: вирішення питань перерозподілу та чіткого розмежування повноважень між центральними, місцевими органами виконавчої вла-

ди та органами місцевого самоврядування на користь останніх; встановлення механізмів делегування органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади; утворення дієздатних, забезпечених ресурсами територіальних громад тощо. Розвиток системи місцевого самоврядування серйозно гальмувала невизначеність сфер впливу держави на органи місцевого самоврядування і територіальні громади.

На четвертому етапі в сучасній Україні продовжується пошук механізмів здійснення системних змін в організації влади на місцевому рівні з метою розширення прав і повноважень територіальних громад. Законодавче підґрунтя для таких змін мають створити оновлена Конституція України, адміністративна та інші реформи. Наразі ми маємо розбалансування влади на всіх рівнях, надмірну політизацію органів місцевої влади, їх віддаленість від інтересів виборців; зростання конфліктних ситуацій між суб'єктами влади, між ними та громадами; залежність від бізнесових інтересів еліти; суперечливу позицію ЗМІ [3].

Еволюція уявлень про взаємини "влада – самоврядування" в межах політико-управлінської думки також пройшла декілька етапів свого розвитку. Починаючи з античності і до сьогодні, наукова думка пропонувала свій варіант поєднання цих взаємозалежних влад відповідно до реалій часу.

На думку В.Б. Авер'янова, існує нагальна потреба модернізації ідеології публічної влади в напрямі зміни "класичної" природи управління, що ґрунтується на пануванні держави над людиною, на філософію служіння держави інтересам людини [1, с. 14].

Сучасне уявлення про публічну владу вже не може обмежуватися характеристикою лише державної влади. За своєю політико-правовою природою місцеве самоврядування, будучи одним з інститутів публічної влади, має ряд ознак.

1. Відносна автономність. Фактично органи державної влади мають право на вироблення політики. Це виявляється у законотворчій та розпорядчій діяльності відповідних інституцій. Вони мають стабільне джерело надходження ресурсів. А також право визначати структуру власних органів. Органи місцевого самоврядування наділено правом вироблення політики. Кожний орган визначає політику розвитку відповідної місцевості (територіальної громади). Незалежна структурна політика визначається правом місцевої ради створювати та ліквідувати підрозділи відповідно до необхідності вирішення проблем. Але сучасна практика функціонування цих органів свідчить, що органи місцевого самоврядування позбавлені стабільного джерела надходження ресурсів.

2. Територіальна обмеженість.

3. Ширший спектр форм безпосередньої участі населення в управлінні своїми територіями (так званої "референдної демократії": пряме волевиявлення у вигляді сходів, зборів, місцевих референдумів, інституту відкликання виборних посадових осіб та ін.) [10].

4. Система примусу у місцевому самоврядуванні (видання нормативних актів, наявність владних повноважень посадових осіб).

5. Законодавче обмеження прав місцевої влади з боку держави.

6. Підконтрольність державі реалізації переданих місцевій владі державних повноважень.

7. Переважання у сфері повноважень місцевого самоврядування господарської складової, а не владної.

З формально-правового погляду, місцевому самоврядуванню в сучасних реформах відводиться надзвичайно важлива роль. Конституція України віднесла місцеве самоврядування до засад конституційного ладу. Однак надання місцевому самоврядуванню високого статусу не підтвердило, що новий інститут влади потенційно здатний справити істотний вплив на процес формування державності.

На наш погляд, підґрунтям неефективності діяльності місцевого самоврядування як інституту публічної влади стали такі чинники:

1. Інституційний конфлікт між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями.

Повна тотожність функцій і повноважень органів різних рівнів, за оцінками науковців, є рудиментом радянського типу влади, який усе ще залишається в законодавстві України. Наочно цей конфлікт виявляється у нерациональному та нечіткому розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування регіонального рівня та органами виконавчої влади, що закріплені нормами чинної Конституції та законами України. Повноваження між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування розмежовані відповідно до положень чинних Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" [5] та "Про місцеві державні адміністрації". Водночас на практиці відбувається різне тлумачення норм цих законів та "перетягування" повноважень, що призводить до конкуренції компетенційних повноважень цих органів; невиправданого втручання виконавчої влади у сферу діяльності місцевого самоврядування; дублювання, неузгодженого й паралельного вирішення питань розвитку територіальних громад тощо.

2. Ускладненість процедури самостійної реалізації місцевої політики для районних та

обласних рад (у тому числі і через відсутність права створювати виконавчі комітети).

3. Політизація місцевих рад (у тому числі за рахунок поширення практики зрощування місцевої партійної еліти з представниками місцевої бізнес-еліти, що сприяє реалізації конкретних приватногосподарських інтересів останніх у процесі розподілу та використання місцевих ресурсів). Разом із цим політизація ("партизація") місцевої влади, хронічне протистояння на цій основі депутатів місцевих рад заважають повсякденній роботі щодо вирішення нагальних життєвих проблем розвитку громади, а отже, поступово знижують довіру населення до місцевої влади та тих рішень, які приймаються під тиском політичної доцільності.

4. Відсутність реальних механізмів забезпечення активної участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, насамперед, дієвих механізмів контролю за результатами діяльності органів місцевого самоврядування.

5. Недосконалість міжбюджетних відносин та відсутність гарантованих і стабільних джерел формування доходів місцевих бюджетів, що є причиною загострення конфліктних ситуацій під час розподілу і перерозподілу бюджетних коштів.

6. Недостатній кваліфікаційний рівень кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, їх слабка організаційна спроможність вирішувати нагальні питання місцевого значення, надавати населенню державні та громадські послуги [11].

Розбудова в Україні ефективної системи місцевого самоврядування поки що не стала актуальною проблемою в контексті інтересу до неї з боку зацікавлених впливових політичних сил, про що, зокрема, свідчить відсутність у програмах провідних українських партій будь-якого раціонального проекту стосовно розвитку місцевого самоврядування.

Сьогодні, коли соціальна політика перетворилася в основну державну функцію, інтеграція муніципальних органів влади в державні структури стає об'єктивно неминучою. Державна влада і місцеве самоврядування не тільки в Україні (а взагалі це світова тенденція) являють собою функціонально пов'язану, але інституційно роз'єднану систему. Причому інституційний поділ має суто традиційне, як данина минулому, значення. Збільшення місцевих витрат, пов'язане із розширенням поля соціальної політики, робить місцеве самоврядування все більше пов'язаним із державною підтримкою. У зв'язку з цим місцеве самоврядування дедалі більшою мірою розглядається не як загальнодемократична мета, а як засіб вирішення державою соціальних проблем на місцевому рівні.

Однак найважливішою інституціональною проблемою формування місцевого самоврядування в сучасній Україні є те, що воно поки що так і не знайшло свого потенційного суб'єкта, ключового гравця – спільноту громадян, що проживають на конкретній території. Вважаємо, що головним завданням удосконалення місцевого самоврядування в сучасній Україні є створення певних умов на муніципальному рівні. Це передбачає запровадження нової муніципальної політики, що сприятиме соціальній включеності громадян у справи місцевого співтовариства, орієнтації на громадян при прийнятті значущих для них рішень. Проведення такої політики вимагає професійних знань і вмінь, певного рівня організаційної культури посадових осіб місцевого самоврядування, їх здатності до інноваційного мислення. Найголовніше, що проведення такої політики вимагає вибору як основного орієнтира – служіння своїм громадянам, надання їм соціальних послуг.

Таким чином, реальна, а не декларативна суб'єктність місцевого самоврядування в системі публічної влади можлива лише на шляху його визнання державою і суспільством, удосконалення муніципальної сфери як однієї із пріоритетних цілей політичного розвитку. Найважливішою передумовою розвитку місцевого самоврядування є не гарантія його "відокремленості" від системи органів державної влади і не формальне насадження відповідних інститутів, а інституціоналізація нового типу відносин, що має скластися в рамках конкретного соціально-економічного простору.

IV. Висновки

Місцеве самоврядування, як і вся українська політична система, накопичує позитивний досвід функціонування як повноправного інституту і водночас потребує подальшого розвитку й удосконалення.

Для забезпечення ефективності і дієвості інституту місцевого самоврядування як складової системи територіальної організації влади в Україні необхідна невідкладна реалізація ряду заходів у частині ідеології, юрисдикції та технології самоврядування.

Сучасна система законодавства про місцеве самоврядування потребує вдосконалення на засадах зміцнення організаційної, правової, фінансової, матеріальної, адміністративної самостійності місцевого самоврядування; децентралізації, повсюдності, єдності системи публічної адміністрації.

З метою утвердження загальноєвропейських цінностей і стандартів, створення інституційних передумов для сталого розвитку дієздатних та самодостатніх громад в Україні вважаємо за необхідне:

1) здійснити децентралізацію державної влади шляхом проведення системних ре-

форм: конституційної, адміністративної, адміністративно-територіальної;

2) закріпити на конституційному рівні поняття громади як базової та адміністративно-територіальної одиниці і територіальної основи місцевого самоврядування в Україні;

3) прийняти Муніципальний кодекс України, у якому буде чітко визначено функції муніципальної влади та усунуто суперечність нормативно-правових актів різних гілок влади;

4) створити інститут муніципального омбудсмена для контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та захисту прав і свобод громадян.

Отже, в основі побудови нової моделі організації влади має бути гармонізація інтересів держави, регіону, територіальної громади та особи. Зрівноважувальними у взаємовідносинах держави і місцевого самоврядування мають бути інтереси особистості, для реалізації потреб якої функціонують держава і місцеве самоврядування.

Література

1. Авер'янов В. Не "керувати" людиною – служити їй / В. Авер'янов // Віче. – 2005. – № 4. – С. 10–15.
2. Батанов О. Муніципальна влада у контексті класичного світового муніципалізму: критичний аналіз сучасних теорій / О. Батанов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 3 (101). – С. 39–51.
3. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика : монография / В.А. Григорьев. – К. : Истина, 2005. – 424 с.
4. Журавський В.С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш. – К. : Ін Юре, 2003. – 671 с.
5. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Іщенко О.М. Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі / О.М. Іщенко ; Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи. – К., 2002. – 603 с.
7. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04 / О.Д. Лазор ; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2010. – 43 с.
8. Любченко П. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні підходи реформування / П. Любченко // Право України. – 2009. – № 5. – С. 55–59.
9. Малиновський В.Я. Співвідношення понять "місцеве самоврядування" і "муніципальна влада" / В.Я. Малиновський // Збірник наукових праць НАДУ. – 2006. – № 1. – С. 224–233.
10. Оніщук М.В. Теоретико-методологічні основи класифікації референдної демократії: український та зарубіжний досвід / М.В. Оніщук // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2008. – Вип. 9. – С. 89–92.
11. Пухтинський М.О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи / М.О. Пухтинський, П.Т. Павленчик, В.М. Князев. – К. : Логос, 2002. – 212 с.

Кравченко Т.А. Особливості функціонування органів місцевого самоврядування в Україні як інституту публічної влади

Анотація. У статті проаналізовано особливості становлення та розвитку інституту публічної влади, зроблено висновки щодо напрямів удосконалення місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, публічна влада, інститут, держава, адміністративно-територіальна реформа.*

Кравченко Т.А. Особенности функционирования органов местного самоуправления в Украине как института публичной власти

Аннотация. В статье проанализированы особенности становления и развития института публичной власти, сделаны выводы касательно основных направлений совершенствования местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: *местное самоуправление, органы местного самоуправления, территориальная община, публичная власть, институт, государство, административно-территориальная реформа.*

Kravchenko T. Peculiarities of functioning of local governments in Ukraine as an institute of public power

Annotation. In the article peculiarities of formation and development of the public power institute are analysed, conclusions about the ways of improvement of local governments in Ukraine are made in the article.

Key words: *local self-government, local governments, local community, public power, institute, state, administrative territory reform.*