

УДК 342. 553. (477)

А. Серант

ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Проаналізовано організаційну структуру управління територіальною громадою. На прикладах показано, як здійснюється управління органами державного управління і місцевого самоврядування на різних рівнях. Розглянуто компетенції різних рівнів управління, від найвищого до найнижчого, і якими засобами вони здійснюють це управління.

Ключові слова: громада, громадськість, місцеве самоврядування, ідентичність, народовладдя, місцева державна адміністрація.

Основними принципами організації територіальних органів влади, відповідно до Конституції України, є поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державного управління різними адміністративно-територіальними одиницями, а саме Автономною Республікою Крим, областями, районами, містами, районами у містах, селищами і селами.

Виконавча влада в особі місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування на сьогодні не є юридично відпрацьованим, і їх співвідношення між собою є не дуже простим. З юридичного боку, є три підходи до теорії місцевого самоврядування, а саме: громадівська, державницький та дуалістичний. Якщо в основі першого є уявлення про місцеве самоврядування як про повністю незалежну від держави місцеву владу, то в основі другого – децентралізована виконавча влада на рівні територіальних громад та органів, що обираються цими громадами, а в основі третього – змішана, що поєднує елементи державницької і громадівської теорії.

Найбільш вагомо, але недостатньо, про місцеве самоврядування зазначено в Конституції України, прийнятій в 1996 р. Так ст. 7 розділу “Загальні засади” встановлює: “В Україні визначається і гарантується місцеве самоврядування”. Проте, на жаль, розділ 11 “Місцеве самоврядування” був виписаний досить невдало. Якщо порівняти дві норми, частину 1 ст. 140 Конституції України та частину 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, то в ст. 140 Конституції України зазначається: “Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільно об’єднаних у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України”. Зовсім по іншому трактує місцеве самоврядування ст. 3 цієї хартії: “під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення”.

Як видно з наведених прикладів, в Україні немає “реальної здатності” місцевого самоврядування вирішувати свої права “під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення”. Досить “невдалою” для місцевого самоврядування є й ст. 95 Конституції України, що стосується бюджетної системи України: “Бюджетна система України базується на засадах справедливого й неупередженого

перерозподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами”. Із цієї норми не зрозуміло, що бюджетну систему складають державний та місцеві бюджети, автономні від державного. З іншого боку, важливою нормою для місцевого самоврядування в Україні є частина 3 ст. 142 Конституції: “Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою”. Якщо врахувати зазначені вище неточності, окремих конституційних норм, а надалі Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.), який визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, Закон України “Про місцеві державні адміністрації” (1999 р.), який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій, Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” (2001 р.), який регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, які не завжди доповнюють один одного, а навпаки, по-різному трактують різні статті цих законів, існує потреба більш детально вивчати існуючі проблеми.

Над цими проблемами працюють науковці і фахівці: О. Лебединська, І. Козюра, В. Куйбіда, Н. Нижник, В. Олуйко, С. Дубенко, М. Пухтинський, П. Павленчик, В. Князев та інші.

Метою статті є розкриття шляхів покращення управління системою місцевого самоврядування з метою всебічного врахування інтересів виконавчих органів влади і самоврядних громад.

Громадяни, громада, громадськість, громадянське суспільство – ці слова стали невід’ємною складовою нашого життя. Їх часто використовують, до них апелюють як до певних цінностей, стандартів, ідеалів. Ці поняття по-різному тлумачать, інколи в одне й теж слово вкладають різний зміст, інколи їх використовують як синоніми. Що ж є спільного між ними? Передусім ці поняття вказують на повну ідентифікацію – приналежність людей до якогось цілого, спільноти.

Не існує, очевидного і єдиного підходу до визначення поняття “громада”. Іноді говорять про громаду як спільноту, постійно або тимчасово об’єднану спільними проблемами чи інтересами, наприклад тих, хто бере участь у зборах, зустрічах, або ж представників етнічних/національних спільнот. Найчастіше йдеться про громаду як спільноту, об’єднану за ознакою спільного проживання у певній місцевості, тобто територіальну громаду. Ці два визначення не є взаємовиключними. Люди одночасно можуть бути членами територіальних громад і спільнот, об’єднаних певними проблемами. Як члени територіальної громади, люди мають певні спільні інтереси, і саме ця спільність інтересів дає їм можливість вирішувати спільні проблеми [1].

Наголосимо, що громада аби бути такою, а не просто нею називатися, повинна мати певні ключові ознаки, такі як:

- спільна ситуація (спільні ознаки, що об’єднують людей між собою – місце проживання, етнос, релігія тощо);
- мережа стосунків і взаємодії у громаді;
- колективна дія (люди усвідомлюють спільний інтерес і спроможні на організацію колективної дії);

– сформована ідентичність (людина в громаді відчуває свою приналежність до єдиного цілого, емоційно пов’язана з цим утворенням, має певну лояльність щодо неї).

Згідно із ст. 7 Конституції України, в розділі “Загальні засади” закріплюються основи конституційного ладу в Україні, що свідчить про визнання місцевого самоврядування одним із фундаментальних принципів конституційного ладу України, формою народовладдя і специфічною підсистемою публічної влади, що водночас гарантує сталий розвиток цього інституту.

Прийнятий у 1997 р. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] визначає систему гарантій місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в Україні визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Згідно з цим законом, система місцевого самоврядування складається з:

- територіальної громади;
- сільської, селищної, міської ради;
- сільського, селищного, міського голови;
- виконавчого органу сільської, селищної, міської ради;
- районної та обласної ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органів самоорганізації населення.

Із Конституцією України [3] і Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4] право на місцеве самоврядування визнається лише за територіальними громадами сіл, селищ та міст. На зазначеному рівні адміністративно-територіального поділу відсутні місцеві органи виконавчої влади. Що стосується районів та областей, то на цьому рівні, поряд з представницькими органами місцевого самоврядування, діють відповідні місцеві державні адміністрації, які де-факто виконують не тільки функції виконавчої влади, а й виконавчих органів відповідних рад. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” [5] окреслив місце державних адміністрацій в системі органів виконавчої влади, завдання, принципи, статус, структуру й склад місцевих державних адміністрацій та остаточно завершив розподіл владних повноважень на регіональному і місцевому рівнях.

Законом України “Про місцеві державні адміністрації” [6] визначено, що місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади, який входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізовує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Вперше цим законом визначено повноваження цих органів у всіх сферах їх діяльності та у відносинах із Президентом України, Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, об’єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями.

Якщо проаналізувати вище наведені нормативно-правові акти, ми не можемо однозначно відповісти на запитання: чи здійснює територіальна громада та її органи

особливу й таку, що відрізняється від державної, владу, чи вони виконують функції та повноваження органів держави? Відповідь отримати важко.

Оскільки однозначної відповіді немає, на сьогодні в Україні пропонуються дві теорії місцевого самоврядування: державницька і громадівська. Основою державницької теорії є ідея децентралізації частини державної виконавчої влади, її передача на рівень територіальних громад і тих органів, які вони обирають. Прибічники цієї теорії виступають за певну правову, організаційну автономію місцевого самоврядування і його органів стосовно центральних та місцевих органів державної влади і розглядають самоврядування як засіб здійснення державних функцій за допомогою недержавних за своєю суттю суб'єктів, а саме місцевого населення. Саме в такій формі й працює місцеве самоврядування в Україні. Державницька теорія місцевого самоврядування набула великого поширення в Європі. Вона започаткована, на нашу думку, у магдебурзькому праві та знайшла своє втілення в Європейській хартії місцевого самоврядування, про що йшлося раніше.

Якщо говорити про громадівську теорію місцевого самоврядування та її первинний суб'єкт, громада є самостійним джерелом такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною. Для громадівської теорії місцевого самоврядування характерним те, що:

- воно можливе лише на рівні населених пунктів, адже саме в них збереглися відповідні умови для створення громад. Якщо розглядати рівень районів, областей, то в цих випадках можливе лише їх добровільне об'єднання у формі територіальних громад сіл, селищ, міст;

- органи місцевого самоврядування мають вирішувати питання винятково із проблем населеного пункту, а здійснення повноважень державного органу покладаються на місцеві державні адміністрації;

- лише громада має право на місцеве самоврядування, а держава тільки гарантує їй це право;

- при вирішенні проблем громади, місцева влада може виконувати тільки те, що не заборонено законодавством України.

Теорія місцевого самоврядування у формі громади бере свій початок із часів утворення Сполучених Штатів Америки. Саме там почали формуватися перші громади з переселенців, які пізніше об'єднались у штати, а у підсумку у федерацію – США.

Модифікацією громадівської і державницької теорій місцевого самоврядування є теорія муніципального дуалізму. Якщо розглядати цю теорію, то місцеве самоврядування є незалежним від держави лише у громадівських справах, у які держава не втручається, а в політичній сфері розглядається як орган держави, що виконує її функції та повноваження. Тому всі справи, які розглядає орган місцевого самоврядування поділяються на “власні” і “делеговані”. Якщо він розглядає власні справи, то тут він повинен діяти самостійно, незалежно від державних органів, враховуючи лише законодавство про місцеве самоврядування, а при вирішенні “делегованих” повноважень повинен бути під контролем і опікою відповідних державних органів влади.

Розглянуті вище теорії місцевого самоврядування знайшли своє відображені при написанні Конституції України. Так, у ст. 140 Конституції України, як вже було сказано раніше, зазначено: “Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів

кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України”. В цьому випадку наголос робиться на громадівську теорію місцевого самоврядування. З огляду державницької теорії місцевого самоврядування, в ст. 5 Основного Закону йдеться, що “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”; у ст. 7 – що “в Україні визначається і гарантується місцеве самоврядування”; у ст. 19 – що “органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”. Як видно із цих статей Конституції, органам місцевого самоврядування дозволено лише те, що не суперечить Конституції України і законам України, і немає жодних прав самовільно вирішувати проблемні питання громади.

Теорія концепції муніципального дуалізму частково викладена в ст. 143 Конституції України, у якій зазначено: “органам місцевого самоврядування можуть надаватись законами окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок державного бюджету України”. Як видно з вище наведених даних, Конституція України не дає преференції якійсь одній теорії місцевого самоврядування. Тому це питання потребує подальшого наукового дослідження, і пошуку найбільш досконалого варіанту місцевого самоврядування з урахуванням 11 річної дії Закону України “Про місцеве самоврядування”.

Згідно із Законом України “Про місцеві державні адміністрації” [7], місцевими органами виконавчої влади є місцеві державні адміністрації.

Місцеві державні адміністрації здійснюють свої повноваження через управління, відділи та інші структурні підрозділи за галузевим принципом, несуть відповідальність за їх розвиток.

Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірки виконання актів законодавства та розпоряджень місцевої державної адміністрації, подання методичної та іншої практичної допомоги місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування у місцевій державній адміністрації функціонує апарат місцевої адміністрації.

Поряд із місцевими державними адміністраціями на регіональному та місцевому рівнях функціонують територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які, відповідно до зазначеного закону, координуються головами місцевих державних адміністрацій, яким надано право порушувати перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вмотивовані питання про відповідальність займаній посаді керівників їх територіальних органів.

До основних завдань місцевих державних адміністрацій віднесено забезпечення на відповідній території:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних та регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного

проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

- підготовки та виконання відповідних бюджетів, звітів про виконання бюджетів та програм;

- взаємодії з органами місцевого самоврядування;

- реалізації інших, наданих державою, а також делегованих відповідними радами, повноважень.

Таким чином, відповідно до положень Конституції України [8] і вищезазначених законів [9, 10], на сьогодні в Україні на регіональному рівні функціонує чітка система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування:

1. Рада міністрів Автономної республіки Крим, 24 обласних, Київська та Севастопольська міські, 488 районних, 14 районних у містах державних адміністрацій.

2. Верховна Рада Автономної республіки Крим, 24 обласних, Київська та Севастопольська міські, 488 районних, 80 районних у містах, 176 міських рад міст обласного значення, 278 міських рад міст районного значення, 784 селищних рад, 10279 сільських рад.

Одним із факторів, який набуває особливої уваги на сучасному етапі є завершення роботи із створення повноцінної системи місцевого самоврядування в Україні як важливого чинника демократичного ладу. Складність подальшого розвитку суспільства країни полягає у тому, як на практиці в непростих історичних умовах, базуючись на світовому досвіді функціонування органів місцевої влади, і враховуючи вітчизняний досвід, вирішити в історично стислий термін важливе для майбутнього країни завдання – створити власну систему територіальної організації влади, яка б відповідала сучасним викликам розвитку та діяла в інтересах і під контролем громадян.

Аналіз соціально-економічного розвитку регіонів України останніх років дає підстави зробити висновок, що закріплена Конституцією України модель територіальної організації влади продемонструвала недостатню спроможність в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій, забезпечувати якісний рівень надання громадських послуг населенню, який відповідав би європейським стандартам.

Висновки

Аналізуючи сучасний стан розподілу, відповідно до законодавства, повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і практику діяльності цих органів, можна стверджувати, що проводився цей процес без достатньої послідовності та необхідної взаємоузгодженості законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях.

Тому одним із найбільш пріоритетних завдань сьогодення продовжує залишатись законодавче врегулювання проблем, пов'язаних із реформуванням адміністративно-територіального устрою країни з одночасним розмежуванням повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

Реалізація викладених вище особливостей місцевого самоврядування повинна починатись із визначення правового статусу та повноважень сільських, селищних та міських рад. Йдеться про значну концентрацію повноважень на центральному та обласному рівнях, недостатнє розмежування повноважень органів на центральному

та обласному рівнях, недостатньо чітко розмежування повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на місцевому рівні і про посилений контроль за органами місцевого самоврядування в тих сферах, де останні мали б працювати самостійно [11]. Недостатньо чітко проводиться розмежування повноважень і між окремими рівнями місцевого самоврядування. Законодавство про місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій і виконавчу владу на місцях ще недостатньо відпрацьоване і не задовольняє потреб сьогодення. Потребує вирішення проблема об'єднання територіальних громад у більш потужні за фінансового і матеріального незалежністю, адже понад 10 тис. існуючих сільрад в Україні не завжди можуть вирішити місцеві проблемні питання через відсутність належної фінансової підтримки.

Література

1. Посібник з розвитку громад: Практичний poradnik для небайдужих [Текст] / кол. авт. : Л. О. Єльчева, І. М. Ібрагімова [та ін.]. — К. : [б. в.], 2007. — 458 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України №280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Режим доступу : www.rada.gov.ua.
3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Текст]. — К. : Просвіта, 1997. — С. 78.
4. Про місце самоврядування в Україні...
5. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [Текст] / за заг. ред. А. П. Зайця. — К. : Видавничий дім "Ін Юре", 2002. — 928 с.
6. Там само.
7. Там само.
8. Конституція України... — 78 с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні...
10. Територіальна організація влади в Україні... — 928 с.
11. Основи місцевого самоврядування в Україні [Текст] : консп. лекц. : у 2 ч. Ч. 1 / уклад. : О. С. Ігнатенко, С. М. Рюмшин. — К. : УАДУ, 2002. — 68 с.

A. Serant

WAYS OF IMPROVING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM ADMINISTERING IN UKRAINE

Organizational structure of territorial community administration is analysed. On the examples it is shown how administering of public administration and local self-government bodies is done on different levels. Competences of different level administering are considered, and in what way they done it.

Key words: community, public, local self-government, identity, democracy, local state administration.