

Д.Є. Хріпливець,
аспірант кафедри регіонального управління
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ

СУТНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

Проаналізовано територіальну організацію місцевого самоврядування.

Ключові слова: територіальна організація влади, місцеве самоврядування, розвиток.

Самоврядування як ідея та явище завжди були властиві людському суспільству. Ще у Стародавній Греції зародилась форма політичного життя, яка отримала назву “демократія” (поєднання грецького іменника *demos*, що означає “народ” і *kratein* – “урядування”). Для греків, відмічають науковці Університету штату Арізона (США) Т. Болл та Р. Деггер, *demokratia* означало "правління чи врядування простолюду" [3, с. 4]. Необхідно відмітити, що більшість вітчизняних науковців, і це закріплено в словниках іншомовних слів грецьке слово *demokratia* розуміють як поєднання *demos* (народ) і *kratos* (влада) [7, с. 210].

Врядування як форма народовладдя природно відповідає потребам суспільства на різних стадіях його розвитку і сьогодні залишається суттєвим елементом політичної системи держави. Місцеве самоврядування виступає як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя і означає “право і спроможність місцевих влад, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ, під їх власну відповідальність та в інтересах місцевого населення” [4, с. 72].

Конституцією України у ст. 140 місцеве самоврядування визначено як право “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” [1, с. 39]. У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” “права територіальної громади” зафіксоване як “гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади”, а у вирішенні питань місцевого значення окреслена “відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування” [2].

Місцеве самоврядування як комплексне і багатогранне явище виступає:

– основою конституційного ладу і одним з важливих принципів організації та функціонування влади в державі і є необхідною ланкою демократичного суспільства;

– формою народовладдя, яке передбачає, згідно зі ст. 5 Конституції України, здійснення народом влади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування. При цьому органи місцевого самоврядування посідають окреме місце в політичній системі суспільства і не входять у державний механізм, що дає підстави розглядати його як окрему форму реалізації народом приналежної йому влади;

– правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Існують різні визначення поняття місцеве самоврядування. При цьому деякі автори зазначають, що “на сьогодні неможливо однозначно визначити теоретичну базу місцевого самоврядування в нашій країні, оскільки місцеве самоврядування одночасно поєднує в собі як державні, так і громадські елементи, а органи місцевого самоврядування займаються як місцевими справами, так і виконують повноваження, надані їм органами державної влади” [5, с. 494].

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1]. У даному визначенні не вказується на такий важливий аспект

місцевого самоврядування, як його реальна здатність управляти місцевими справами.

У ч.1. ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” дається нормативне визначення цього поняття: “Місцеве самоврядування в Україні – це 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” [2]. На відміну від Європейської хартії місцевого самоврядування у приведеному визначенні не вказується, що місцеве самоврядування здійснюється в інтересах місцевого населення. Це дає підстави вважати, що Верховна Рада України, як зазначає Б. Ковальчук, звільнила органи і посадових осіб місцевого самоврядування від обов’язку вести справи, виходячи насамперед з інтересів місцевого населення [6].

Деякі автори дають спрощене визначення місцевого самоврядування. Так, В. Журавський, В. Серьогін, О. Ярмиш визначають місцеве самоврядування як специфічну форму публічної влади, яка самостійно реалізується суб’єктами місцевого самоврядування шляхом вирішення в рамках законодавства питань місцевого значення і не входить у систему державної влади [5, с. 67].

У цьому визначенні не відображені такі характеристики місцевого самоврядування, як реальна здатність виконувати самоврядні функції, а замість понять регулювати і управляти питаннями місцевого значення вживається термін „вирішення цих питань”. Недосконалість і нечіткість визначення місцевого самоврядування обумовлюють неоднозначність його розуміння і тлумачення на практиці.

При визначенні місцевого самоврядування необхідно враховувати його специфічні особливості. До них слід віднести:

– локально-просторовий характер публічної влади територіальної громади, яка здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, а державна влада поширюється на всю територію держави;

– специфічність форми публічної влади, яка не є складовою частиною державного механізму і має принципово інший характер порівняно з державною владою. Місцеве самоврядування є владою підзаконною, в той час як державна влада відзначається суверенітетом;

– особливість об'єкту управління, в який входять питання місцевого значення і певне коло питань загальнодержавного значення, повноваження по вирішенню яких делегується органам місцевого самоврядування;

– специфічністю суб'єктів місцевого самоврядування, якими є територіальні громади. Її специфіка полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління в його первинного суб'єкта. Управління являє собою цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління. Але в умовах самоврядування очевидно сильнішим є вплив управлінської системи самої на себе. Тому є не дві системи – управлінська і та, якою управляють, а одна самоуправлінська [5];

– можливість надавати законом органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади [1, ст. 143] і стан їх реалізації контролюються відповідними органами виконавчої влади;

– самостійність і автономність місцевого самоврядування, що виявляються в самостійному вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, в організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості.

Аналіз поняття місцевого самоврядування і його особливостей дозволяє визначити місцеве самоврядування як право місцевої влади та її реальну спроможність самостійно регулювати і управляти частиною державних справ у рамках закону та в інтересах свого населення.

Організація і функціонування місцевого самоврядування в Україні здійснюється згідно з принципами, встановлених Конституцією України і деталізованих у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2, ст. 4). До загальних принципів місцевого самоврядування відносяться: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування. Ці принципи мають визначальний вплив у всіх сферах місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” складовими елементами місцевого самоуправління є: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [2].

Місцеве самоврядування виступає не тільки як інститут публічної влади, і воно є також формою безпосередньої участі населення у вирішенні місцевих проблем. З цієї точки зору показником розвиненості місцевого самоврядування є:

- прозорість і відкритість діяльності й намірів органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- доступність органів місцевого самоврядування для безпосередніх звернень громадян та ефективність зворотного зв’язку;
- антикорупційна стійкість органів місцевого самоврядування.

Реальний стан місцевого самоврядування в Україні за більшістю наведених вище показників є незадовільним, а відтак, місцеве самоврядування у нашій державі і як інститут публічної влади, і як форма

безпосередньої участі населення у вирішенні місцевих проблем не є суспільно ефективним.

Неефективність місцевого самоврядування є дуже серйозною проблемою розвитку України. Проте цю проблему неможливо вирішити лише в рамках “технократичного” підходу, просто розмежувавши повноваження між органами державної влади й місцевого самоврядування різних рівнів, чітко визначивши і закріпивши за кожним рівнем власні джерела бюджетних надходжень (хоча таке розмежування і є необхідною передумовою подальшого розвитку місцевого самоврядування).

Для місцевого самоврядування (як і для державної влади) в Україні сьогодні нагальним питанням є, з одного боку, порушення балансу прав і обов’язків, а з іншого – відсутність механізмів, які гарантували б спроможність суб’єкта ефективно скористатися наданим правом. Для місцевого самоврядування наслідком цього є те, що економічна слабкість територіальних громад, їхня фінансова залежність від держави, відсутність чіткого розмежування повноважень “по вертикалі” змушують місцеву владу орієнтуватися на обслуговування, головним чином, державних інтересів. Без ефективного місцевого самоврядування подальший розвиток України, як демократичної держави з безпечним проживанням та добробутом її громадян, неможливий.

Підвищення ефективності місцевого самоврядування значною мірою залежить від удосконалення його територіальної організації. Це вимагає наявності чітко окресленої та закріпленої територіальної основи місцевого самоврядування, формування життєздатних територіальних громад, які забезпечуватимуть громадянам високу якість життя за рахунок повного використання місцевих ресурсів, широкого залучення всіх громадян до вирішення місцевих питань. Тому розробка для національної моделі місцевого самоврядування механізму формування економічно і соціально ефективних територіальних громад матиме важливе значення для оптимізації

просторової організації місцевого самоврядування і розкриття його потенціалу.

Територіальна організація влади є одним із важливих наукових понять у державному управлінні, яке охоплює всі аспекти територіального розподілу влади, форми її організації, регіональні відмінності в системах організації влади, розселення людей, взаємовідносини суспільства і природи, а також проблеми регіональної соціально-економічної політики. У вузькому розумінні воно включає такі категорії, як адміністративно-територіальний устрій держави, регіональне управління державними справами, формування територіальних державних організаційно-управлінських структур, визначення територіальних об'єктів управління. Територіальна організація влади – це система просторових форм її організації, які забезпечують розвиток і функціонування держави.

Територіальна організація – це перш за все просторова характеристика організації державної влади. Як правило, територіальна організація влади розглядається на різних ієрархічних рівнях: планетарному (ООН та інші міжнародні організації), континентальному (Європейський Союз, СНД тощо), державному, внутрідержавному (регіональному), місцевому. Міське самоврядування може бути лише на місцевому або регіональному рівнях.

Територіальна організація влади як науково обґрунтована локалізація взаємопов'язаних просторових поєднань систем і форм організації влади, базується на нормативно-правовій і законодавчій основі та політичній організації суспільства. Суб'єктами територіальної організації влади виступають: територіальна громада, район, область, агломерації поселень тощо.

Розрізняють три рівні територіальної організації влади у структурі держави: макрорівень – територія країни; мезорівень – територіальна організація влади областей, районів; мікрорівень – просторова організація місцевого самоврядування (села, селища, міста).

Територіальній організації суспільства та його владі притаманні три види структур: компонентна, просторова й функціонально-управлінська.

Компонентна структура територіальної організації суспільства і влади має складну внутрішню будову у вигляді компонентів (елементів) політичної соціально-економічної систем різного рангу. Найважливішими з них є територія, природно-ресурсний потенціал, населення й трудові ресурси, виробництво, інфраструктура, політико-організаційні системи тощо.

Просторова (територіальна) структура територіальної організації суспільства і влади відображає склад, співвідношення та взаємне розміщення різних територіальних поєднань владних структур держави і визначає міжрайонні та внутрішні районні відносини між ними. Головними елементами просторової (територіальної) структури суспільства в цьому випадку виступають територіальні громади, райони, області, агломерації поселень тощо.

Територіальна структура влади характеризує її просторову організацію і просторове поєднання (взаємна локалізація, співвідношення і взаємодія) територіальних центрів влади. Разом з тим, територіальну структуру влади можна визначити як сукупність її певним способом розміщених і розчленованих територіальних елементів, що перебувають у складній взаємодії в процесі (і в результаті) розвитку і функціонування владної системи.

Функціонально-управлінська структура територіальної організації суспільства характеризує ієрархічно впорядковану систему адміністративно-територіального устрою суспільства у вигляді сіл, селищ, міст, районів, областей, які функціонують для здійснення державної регіональної соціально-економічної політики. Від неї залежать стратегія і тактика людської діяльності, особливо в системі регіональної соціально-економічної політики.

Територіальна організація суспільства залежить від адміністративно-територіального поділу країни. Системою розгортання державної влади в

просторі (просторовий каркас самоуправління суспільства) є адміністративно-територіальна організація суспільства. Ця система членування території відповідає системі органів державної влади. Іншими словами, це привілейоване, інституційно зафіксоване районування державної території. Адміністративно-територіальний поділ – практично завжди індивідуальне багаторівневе районування, тобто кожен район представлений одиничним контуром і входить як ціле в район більш високого рангу. Деякі з одиниць адміністративно-територіального поділу мають всередині своєї території особливі утворення, або центр. Саме в центрах розміщуються органи влади (управління) районами, це призводить до надання центрам особливого статусу, що веде до ускладнення всієї системи відносин одиниць адміністративно-територіального поділу.

Будь-яка одиниця адміністративно-територіального поділу має особливий орган, повноваження якого поширюються тільки на територію такої одиниці; без системи повноважень та органів, що їх реалізують, вирізнення одиниць адміністративно-територіального поділу не мало б жодного сенсу. На території району, в його центрі розміщують відповідний орган управління, але сам центр району має, як усяка одиниця, власний орган управління. Відтак, на території центру району розміщуються два органи управління, що відрізняються територіальною сферою своїх повноважень. Перший – це орган управління всім районом, а другий – його особливою частиною, що виокремилась у центр. Між цими органами, розташованими в одному місці, існують відносини підпорядкування: орган управління районом є вищим щодо органу управління центром.

Разом із поняттям “територіальна організація влади” є поняття “територіальна організація місцевого самоврядування”. Воно найчастіше застосовується для аналізу і характеристики проблем, пов’язаних із просторовою організацією місцевого самоврядування. Категорія “територіальна організація місцевого самоврядування” включає в себе такі найважливіші характеристики з проблем самоврядного управління:

- просторову характеристику організації державного управління з точки зору територіального поділу влади;
- сукупність систем і форм організації влади та їх взаємозв'язки;
- поєднання організаційно-управлінських форм досягнення оптимальної структури управління на певній території.

Список використаних джерел

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К., 1997. – 76 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України // Уряд. кур'єр. –1997. – 14 черв. (№ 107). – С. 11 – 20.
3. Болл Т., Деггер Р. Демократичний ідеал: історія становлення // Демократія: Антологія. – К.: Смолоскип, 2005. – С. 3 – 24.
4. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. – К.: Крамар, 2003. – С. 71 – 78.
5. Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. – К., 2003. – 672 с.
6. Ковальчук Б. Громадяни і законодавець: проблеми взаєморозуміння // Самоврядування та самоорганізації територіальних громад: Матер. наук.-практ. конф., Львів, 14-15 черв. 1999 р. – Львів, 1999. – С. 185 – 196.
7. Словарь иностранных слов. – М.: Гос. изд-во иностранных и национальных словарей, 1954. – 855. – С. 210.

Hriplivec D.E. Essence of local self-government and his territorial organization.

The analysis of territorial organization of local self-government is conducted in the article.

Key words: territorial organization of power, local self-government, development.

Хрипливец Д.Е. Сущность местного самоуправления и его территориальной организации.

Проанализирована территориальная организация местного самоуправления.

Ключевые слова: территориальная организация власти, местное самоуправление, развитие.