

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ ОРГАНИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ, ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ, ЇХ ВЗАЄМОДІЇ ТА ЇХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

У статті розглядаються питання визначення органів місцевої влади та місцевого самоврядування, а також громадських організацій. Встановлено, що всі вони взаємодіють у питаннях управління на місцевому рівні. Запропоновано ряд заходів з метою підсилення контролю за діяльністю органів місцевої влади та місцевого самоврядування з боку громадськості.

Ключові слова: місцева влада, місцеве самоврядування, громадські організації, адміністративні основи взаємодії, контроль.

В статье рассматриваются вопросы определения органов местной власти, органов местного самоуправления, а также общественных организаций. Установлено, что все они взаимодействуют в вопросах управления на местном уровне. Предложено ряд мероприятий с целью усиления контроля за деятельностью органов местной власти и местного самоуправления со стороны общественных организаций.

Ключевые слова: местная власть, местное самоуправление, общественные организации, административные основы взаимодействия, контроль.

In the paper the issues of the determination of local authorities, local governments and NGOs are considered. It is stated that all of them are interconnected in the sphere of governing at the local level. Several measures for the strengthening of control after the activities of local government and local authorities by civil society organization have been proposed.

Keywords: local authorities, local government, NGOs, administrative basis of counteraction, control.

У сучасному українському законодавстві та юридичній літературі чітко закріплені поняття органи місцевої влади, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання. За великим рахунком їх завдання – забезпечувати реалізацію державної політики на місцях, але здійснюють вони ці завдання різними адміністративними способами. Зараз точиться дискусія про те, щоб надати більше повноважень органам місцевого самоврядування та зменшити повноваження органів місцевої влади. У цьому випадку зростає роль громадських формувань, адже вони повинні давати свої рекомендації органам місцевого самоврядування. З іншого боку, є побоювання, що надання широкої автономії органам місцевого самоврядування може призвести до центробіжних тенденцій, що, в свою чергу, призведе до розпаду держави.

Метою цієї статті є спроба порівняти органи місцевого самоврядування, місцевої влади та громадські організації, а також визначити обсяг їх адміністративних повноважень з тим, щоб допомогти сформулювати механізм управління на місцях.

Питання щодо порівняння функцій органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування, а також участі в процесі управління державними справами розглядалися багатьма науковцями. В.Б. Авер'янов, розглядаючи діяльність органів місцевої влади, підкреслював, що вони є головними провідниками державної політики і їх адміністративні повноваження повинні бути найбільш широкими [1, с. 114]. З іншого боку, цілий ряд правників, які брали участь у заходах проведених фондом “Відродження” разом з Канадським фондом підтримки місцевих ініціатив вважають, що більшість адміністративних повноважень треба передати органам місцевого самоврядування та громадським організаціям, а органи місцевої влади мають здійснювати тільки моніторинг і контроль за виконанням рішень центральної виконавчої влади [2]. Окремі вчені пропонують взаємозв'язувати компетенцію органів місцевої влади та місцевого самоврядування, але не виокремлюють роль у цій діяльності громадських організацій [3]. У цілому питання про раціональне розподілення повноважень органів місцевої влади, місцевого самоврядування та ролі в контролі за діяльністю місцевої влади, місцевого самоврядування та громадських організацій не розглядалося.

Для більш чіткого розгляду повноважень органів місцевої влади та місцевого самоврядування треба визначити поняття місцевої влади та місцевого самоврядування.

Місцева влада за визначенням деяких авторів – це частина державної влади, якій законодавством передані певні функції. Разом з тим, функції держави і функції державної влади не є однаковими. У функціях державної влади виражається зміст діяльності всієї держави, а у функціях державної влади тільки зміст невеликої частини державної діяльності.

Між функціями держави та функціями окремих державних органів, до яких відносяться органи місцевої влади, прослідковується зв'язок, який у філософії трактується як поняття “цілого та частини” [1, с. 102], тобто органи місцевої влади виконують свої функції, з яких складається в цілому діяльність органів держави.

Органи місцевої влади мають широкі повноваження для виконання своїх функцій. Основні повноваження стосуються розподілу бюджетних коштів. Тому виникає своєрідна конфліктна ситуація: органи місцевої влади мають право розпоряджатися державними коштами, а органи місцевого самоврядування виконують тільки делеговані функції. До того ж в Україні немає чіткого механізму контролю за діями як місцевої влади, так і місцевого самоврядування з боку громадськості, тобто громадських об'єднань та громадських організацій.

Органи місцевого самоврядування – це органи, які повинні керувати всіма процесами на місці. При цьому в Україні органи місцевого самоврядування не мають повноважень розпоряджатися бюджетом в цілому, а тільки його окремими частинами. Органи місцевого самоврядування вибираються громадянами, а керівників органів місцевої влади призначає керівництво держави [4].

У цілому органи місцевого самоврядування – це право і можливість, а також здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Адміністративні повноваження органів місцевого самоврядування є досить обмеженими і зараз вирішується питання про збільшення повноважень органів місцевого самоврядування.

У юридичній літературі виокремлюють загальну компетенцію органів місцевого самоврядування та спеціальну. До загальної компетенції належать представницькі органи місцевого самоврядування, які приймають місцевий бюджет, плани розвитку території громад та вирішують інші питання.

Органи спеціальної компетенції – це спеціальні відділи та установи органів місцевого самоврядування, наприклад, відділ освіти, культури та т. ін.

У деяких випадках в Україні відбувається дублювання функцій органів місцевого самоврядування та органів місцевої влади. З цією метою зараз вирішується питання про зменшення компетенції органів місцевої влади та передачі більшості функцій органам місцевого самоврядування.

Третьою досить впливовою силою в системі адміністративного управління територіями, здійснення завдань по розвитку місцевого господарства та контролю за органами місцевої влади та місцевого самоврядування є громадські об'єднання та громадські організації. Одразу слід зазначити, що ми не відносимо до громадських організацій політичні партії, адже вони мають перш за все загальнодержавний статус і вирішують питання боротьби за владу в цілому в державі. Проте окремі дослідники відносять політичні партії до громадських організацій.

Слід зазначити, що в Україні громадські організації ще не сформовані таким чином, щоб вони могли контролювати дії органів місцевої влади та місцевого самоврядування і впливати на їх рішення, а в разі невиконання вимог таких громадських організацій, вони б мали право усунути як органи місцевої влади, так і місцевого самоврядування від виконання функцій управління.

Юридична енциклопедія визначає громадські організації як об'єднання громадян, створені для задоволення і захисту своїх прав і законних інтересів [5]. При цьому в енциклопедії зазначається, що громадські організації – це товариства книголюбів, молодіжні, спортивні, жіночі та інші організації, які априорі не можуть впливати на діяльність органів місцевої влади та місцевого самоврядування.

Законодавством України передбачено, що такі організації створюються на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод [6]. Разом з тим, у законі не зазначено, що вони створюються для контролю за органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, і це є головним недоліком законодавства.

Треба передбачити в законодавстві положення про те, що громадські організації та об'єднання громадян, у першу чергу, створюються для вирішення проблем місцевих громад, що вони мають право контролю за діями місцевої влади та місцевого самоврядування. Звичайно, таке положення, якщо воно буде внесено до законодавчих актів, буде сприяти більш чіткому спрямуванню діяльності органів місцевої влади та місцевого самоврядування, які повинні відчувати свою відповідальність за всі дії, які вони здійснюють на виконання своїх повноважень.

На сьогодні, наприклад, у законодавстві немає чіткого визначення діяльності громадських формувань, які беруть участь в охороні громадського порядку та громадської безпеки. Закон України “Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону”, який був прийнятий ще у 2000 році, практично не працює. Проте зараз на хвилі патріотизму та намагання активних громадян можна використовувати його положення і створювати загони самооборони, які б допомагали працівникам органів внутрішніх справ України.

У цілому сучасний стан взаємодії між громадськими формуваннями, органами місцевої влади та місцевого самоврядування є досить низьким. Це пояснюється тим, що законодавство ще не дійшло до відкритості всіх дій органів місцевої влади та місцевого самоврядування, крім, звичайно, тих, які містять у собі державну чи службову таємницю. Тільки тоді, коли кожен громадянин зможе чітко прослідкувати, що роблять органи місцевої влади та місцевого самоврядування, через мережу Інтернет і зможе висловити свої зауваження, ми зможемо вести мову про створення громадянського суспільства в Україні.

Органи місцевої влади, місцевого самоврядування та громадські організації мають взаємодіяти постійно, адже тільки їх взаємодія може призвести до успіхів та наведення порядку на місцях.

З цією метою пропонується проведення ряду заходів. Перш за все, треба забезпечити максимальну прозорість вирішення всіх питань, які підвідомчі органам місцевої влади та місцевого самоврядування. Варто проводити опитування громадян чи місцеві референдуми, але вони мають проходити тільки за чітко визначеними критеріями і при участі незалежних спостерігачів.

Громадські організації та органи місцевої влади і місцевого самоврядування повинні взаємодіяти в питаннях підбору кадрів на посади в органи місцевої влади та місцевого самоврядування. Кожна особа, перед тим як вона призначатиметься на будь-яку посаду, має пройти громадське обговорення і, відповідно, перевірку згідно з Законом України “Про запобігання корупції”.

Особлива увага повинна приділятися вирішенню фінансових питань. Адже, приміром, якщо міський голова та міська рада закупляють за кордоном для «прикрашання» міста, як вони це сформулювали, клени по 10 тисяч доларів, тоді як у місті немає жодної нормальної дороги, то такі дії повинні призводити до звільнення з посад та притягнення до кримінальної відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
2. Місьцеве самоврядування: пошуки і здобутки. Збірник матеріалів та документів / За ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К. : Атіка, 2007. – 896 с.
3. *Пантюхін В.О.* Організаційна структура органів місцевого самоврядування в сучасній Україні : монографія / В.О. Пантюхін. – Луганськ : Вид-во ВНУ ім. В. Даля, 2009. – 192 с.
4. *Дробуш І.В.* Функції органів місцевого самоврядування в Україні : монографія / І.В. Дробуш. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 244 с.
5. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редколегії) та ін. – К. : “Українська енциклопедія”, 2003. – Т. 1 – 669 с.
6. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 червня 1992 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 34. – Ст. 504.
7. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 40. – Ст. 338.

Отримано 28.04.2015