

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

У статті досліджуються принципи роботи органів місцевого самоврядування України та ведеться пошук нових організаційно-функціональних принципів їх діяльності.

Ключові слова: принципи, принципи місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування України.

В статье исследуются принципы работы органов местного самоуправления Украины и ведется поиск новых организационно-функциональных принципов их деятельности.

Ключевые слова: принципы, принципы местного самоуправления, органы местного самоуправления Украины.

In article principles of activity of local governments of Ukraine are investigated and search of new organizational and functional principles of their activity is conducted.

Key words: principles, principles of local government, local governments of Ukraine.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Серед проблем науки державного управління проблематика місцевого самоврядування є однією з найскладніших, а відтак – таких, що потребує особливого розгляду. Це пов'язано з низкою обставин, першочерговою з яких є те, що, з одного боку, Конституція України закріплює місцеве самоврядування як одну із засад конституційного ладу, самостійну форму волевиявлення народу, а з іншого – прийняття нового законодавства про місцеве самоврядування та його реалізація на практиці гальмуються нестачею спеціальних знань щодо форм та методів здійснення публічної влади на місцевому рівні.

Крім того, частина принципів і методів діяльності, успадкована органами місцевого самоврядування від системи рад, не відповідає сучасній парадигмі управління, є неефективною в сьогоденних умовах і не сприяє вирішенню завдань, що стоять перед Україною.

Тому є актуальними пошуки такої організації системи органів місцевого самоврядування, принципів і методів їх діяльності, які, враховуючи українські самоврядні традиції, історичні особливості територіального розвитку та світовий досвід, забезпечили б європейські стандарти надаваних органами місцевого самоврядування послуг і розвиток людини як особистості.

Таким чином, оскільки кількість надаваних органами самоврядування управлінських та громад-

ських послуг із часом збільшується, зростають вимоги до якості їх надання, з'являються альтернативні джерела надання громадських послуг (конкуренція), від органів місцевого самоврядування вимагається не тільки відкритість, прогнозування і врахування змін зовнішнього середовища, забезпечення зворотного зв'язку зі споживачами послуг, а й націленість на інновацію, пошук нових організаційно-функціональних принципів і методів діяльності.

Усе це актуалізує необхідність дослідження проблем діяльності органів місцевого самоврядування, осмислення тенденцій розвитку місцевого самоврядування з урахуванням сучасної парадигми управління, в основі якої лежить нова управлінська культура, спрямована на споживача-громадянина та оптимальне, з точки зору отримання кінцевого результату, задоволення його потреб та інтересів, співвідношення централізації і децентралізації, політичного та адміністративного управління, муніципального управління і менеджменту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення даної проблеми і на які спирається автор. Аналізуючи напрацювання у зарубіжній та вітчизняній науковій літературі щодо поставленої проблеми, слід зазначити, що питанням функціонування органів місцевого самоврядування присвячено чимало досліджень, зокрема таких науковців як Г. В. Атаманчук [1], А. А. Коваленко [3], В. В. Таболин [5], В. І. Фадєєв [6], К. Ф. Шермет [7] та ін.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Разом із тим, вітчизняний та зарубіжний досвід вивчався в основному на базовому рівні територіальних громад. Принципи взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади та їх співпраця майже обділені увагою науковців.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є синтез корисних ідей та формування підходів до організації діяльності органів місцевого самоврядування на принципах, які забезпечать їх ефективну та результативну роботу.

Основними завданнями, що ставляться у роботі, є дослідження принципів місцевого самоврядування, які покладені в основу організації і функціонування місцевого самоврядування та визначають його властивості, риси і ознаки на сучасному етапі. Крім цього, планується розробити принципи, запровадження яких покращить роботу органів місцевого самоврядування України.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Поняття «місцеве самоврядування» є багатозмістовним. Визначення Європейською хартією поняття «місцеве самоврядування» засвідчує, що місцеве самоврядування – це вид суспільного управління, зокрема управління складними територіальними суспільними системами.

Досвід багатьох розвинених країн світу свідчить, що демократична державна форма правління і управлінська територіальна самодіяльність громад доповнюють одна одну завдяки взаємозв'язкам, які встановлюються між ними. З іншого боку, вони мають істотні відмінності, які в окремих випадках є навіть суперечливими.

Більшість із них пов'язані з формою управління, деякі – з організаційно-функціональними принципами і методами діяльності органів місцевого самоврядування та державного управління. Ось чому в ході дослідження ми сконцентруємо увагу на організаційно-функціональних принципах і методах діяльності органів місцевого самоврядування, які є конкретними об'єктами вивчення в рамках цієї роботи. Передбачається, що отримані результати дадуть змогу запропонувати низку заходів для зміцнення місцевого самоврядування, нейтралізації негативних тенденцій та пом'якшення суперечностей між ним та державним управлінням.

При цьому слід наголосити, що дослідження організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування передбачається здійснити на основі міждисциплінарного підходу в рамках науки державного управління.

Діяльність органів місцевого самоврядування України багатовекторна, включає безліч функцій, повноважень тощо. Проте, результати аналізу діяльності органів місцевого самоврядування, за двадцятирічний період, вказують на необхідність перегляду основ, на яких будується система місцевого самоврядування в Україні.

Ключовим аспектом організації роботи органів місцевого самоврядування є принципи, на яких ґрунтується їх робота.

Принципи – це основні засади діяльності органів публічної влади. Саме тому увага багатьох фахівців державно-управлінської, політико-правової та муніципальної думки, сучасних дослідників проблем місцевого самоврядування (серед яких В. Болотін, Є. Боресков, Д. Бутаков, Т. Бялкіна, В. Васильєва, О. Віхарев, Є. Китов, І. Коваленко, В. Князєв, О. Кутафін, В. Кравченко, В. Негода, М. Пітцик, М. Пухтинський, В. Таболін, Е. Топалова, В. Фадєєв, К. Шеремет та ін.) зосереджена на дослідженні принципів місцевого самоврядування.

Перш ніж перейти до розгляду принципів місцевого самоврядування, доречно згадати, що під цим терміном слід розуміти основні правила, які визначають побудову і функціонування системи місцевого самоврядування, дотримання котрих забезпечує ефективність їх діяльності. Виконання принципів місцевого самоврядування породжує закономірності і відносини суспільно-політичної природи, що визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність елементів місцевого самоврядування. Вони виступають у вигляді певних положень, закріплених правом, і застосовуються у теорії місцевого самоврядування та у практичній діяльності.

Тобто, принципи місцевого самоврядування – це вихідні начала, що покладені в основу організації і функціонування місцевого самоврядування та визначають його властивості, риси та ознаки на сучасному етапі. Принципи місцевого самоврядування в Україні встановлені Конституцією України відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, а їх деталізація та конкретизація закріплена ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Основними принципами місцевого самоврядування є: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених законодавством; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування [4, ст. 4].

Вищенаведені принципи за ступенем узагальнення розподіляють на дві групи:

- загальні принципи організації та здійснення публічної влади;
- специфічні принципи місцевого самоврядування.

До першої групи принципів, яка визначає загальні засади організації одночасно двох форм публічної влади в Україні – державної влади та місцевого самоврядування – увійшли принципи, що отримали закріплення у I розділі Конституції України як засади конституційного ладу. Це принципи демократизму; гуманізму; верховенства права.

Деякі з принципів відтворені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Це принципи:

– народовладдя (визнання народу єдиним джерелом влади в Україні. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування);

– законності (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).

До другої групи принципів діяльності органів місцевого самоврядування України (специфічні принципи) відносять принципи, які характеризують функціонування та організацію місцевого самоврядування як самостійної форми влади. Дані принципи імплементовані в українське законодавство у зв'язку з ратифікацією Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування.

Друга група принципів умовно поділяється на основні та спеціальні. До них відносять принципи гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; народовладдя; законності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законодавством; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [4, ст. 4]. Кожен із основних принципів має самостійне значення, але, поряд із тим, взаємодіє і доповнює інші принципи, що у сукупності утворюють єдину систему, яка визначає функціонування та організацію системи місцевого самоврядування в Україні.

До спеціальних належать принципи, що розширюють сферу діяльності основних, враховуючи місцеві потреби, звичаї, ментальність тощо. Так, до спеціальних відносять принцип різноманітності організаційних форм здійснення місцевого самоврядування; організаційного відособлення місцевого самоврядування, його органів у системі управління державою; фінансування державою витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади та інші.

При цьому потрібно враховувати, що серед учених постійно тривають наукові суперечки, і до цих пір не сформовано єдиної думки щодо загальних принципів, на яких ґрунтується діяльність усієї системи органів місцевого самоврядування.

Заслужують на увагу роботи В. В. Таболіна у яких він наводить перелік із одинадцяти принципів місцевого самоврядування, серед яких виділяє: поєднання державних і суспільних основ здійснення місцевого самоврядування; єдність громадян даної території як суб'єкта та об'єкта управління; самостійність і незалежність у межах своєї компетенції кожного рівня місцевого самоврядування; багатоваріантність організаційних структур і механізмів самоврядування; самостійність

(юридичного організаційного, матеріально-фінансового та іншого характеру) місцевого самоврядування; поєднання в правовій основі місцевого самоврядування централізованого законодавчого регулювання з великим об'ємом актів локальної нормотворчості; економічна і фінансова самостійність території, самофінансування і самозабезпечення; волевиявлення громадян через представницьку і виконавчу адміністрацію, органи влади, органи місцевого самоврядування, місцеві референдуми та збори, інші форми безпосередньої демократії; поєднання інститутів представницької і безпосередньої демократії як головних способів здійснення самоуправлінських функцій; системна організація місцевого самоврядування (регулююча діяльність уряду та її суб'єктів здійснюється по відношенню до місцевого самоврядування як системи); поєднання місцевих і державних інтересів, інтересів особи і всього населення відповідної території [5, с. 32].

Натомість, науковці В. І. Фадєєв та О. Е. Кутафін до загальних принципів відносять: організаційне відособлення місцевого самоврядування, його органів в системі управління державою і взаємодія з органами державної влади в здійсненні загальних завдань і функцій; відповідність матеріальних і фінансових ресурсів місцевого самоврядування його повноваженням; різноманіття організаційних форм здійснення місцевого самоврядування; дотримання прав і свобод людини і громадянина; самостійність рішення населенням питань місцевого значення; законність в організації і діяльності місцевого самоврядування; гласність у діяльності місцевого самоврядування; колегіальність і єдиноначальність в діяльності місцевого самоврядування; державна гарантія місцевого самоврядування; поєднання представницької демократії з формами прямого волевиявлення громадян; відповідальність органів і посадовців місцевого самоврядування перед населенням [6, с. 245].

Важливими для розгляду є загальні принципи, запропоновані А. А. Коваленком. Він рекомендує виокремити такі: виборність органів місцевого самоврядування і посадовців місцевого самоврядування; самостійність місцевого самоврядування; відкритий і публічний характер діяльності органів місцевого самоврядування і посадовців місцевого самоврядування (гласність); використання звичаїв і традицій в організації і діяльності місцевого самоврядування [3, с. 338].

Найбільш вдало, на думку автора, класифікацію загальних принципів місцевого самоврядування сформулював К. Ф. Шеремет, запропонувавши такі групи принципів:

– ті, що забезпечують самостійність органів місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх функцій і повноважень;

– ті, згідно з якими створюються територіальні громади – головні структури у системі місцевого самоврядування;

– ті, що визначають основні обов'язки і повноваження держави по організації місцевого самоврядування;

– ті, що забезпечують піднаглядність і підконт-рольність державі діяльності органів та посадовців місцевого самоуправління;

– ті, що визначають формування необхідної фінансово-економічної основи місцевого самоврядування;

– ті, що гарантують обов'язковість рішень із питань місцевого значення, прийнятих шляхом прямого волевиявлення громадян (на місцевому референдумі, на зборах), рішень органів та посадовців місцевого самоврядування;

– ті, що забезпечують стабільність встановлених Конституцією і законами прав місцевого самоврядування;

– ті, що забезпечують відповідальність органів та посадовців місцевого самоврядування за свою діяльність;

– ті, згідно з якими органи місцевого самоврядування можуть наділятися окремими державними повноваженнями [7, с. 104].

Інші науковці досліджували тільки окремі з наведених загальних принципів або ж доповнювали їх.

Погляди науковців різняться, але, незважаючи на їх відмінності, всі вони в основному сходяться до того, що система принципів місцевого самоврядування потребує удосконалення. І перш за все, це пов'язано з тим, що на сучасному етапі існування органи місцевого самоврядування України зіткнулись з проблемою невідповідності задекларованих принципів діяльності місцевого самоврядування із реальними можливостями їх реалізації.

Зокрема, принцип народовладдя, основний принцип, суть існування місцевого самоврядування – не дотримується, і основною причиною цього є незріла партійна система України, яка поки що не спроможна забезпечити належного народного представництва, у тому числі, у представницьких органах місцевого самоврядування.

Принцип підзвітності та відповідальності передбачає відповідні форми організаційних відносин між державними та недержавними органами влади, організаціями вищого і нижчого рівнів, установами. Поняття «підзвітність», «підконтрольність» завжди включають право на обов'язкове одержання від підконтрольних суб'єктів відповідної інформації та звітів. Принцип відповідальності включає дві складові: невідворотність відповідальності за помилкові рішення та персоніфікацію відповідальності. На практиці контролюючі органи (прокуратура), перевіряють кожне рішення, прийняте відповідними органами місцевого самоврядування на предмет відповідності чинному законодавству і у разі його порушення надсилають припис про необхідність призупинення рішення або ж його скасування.

Принцип колегіальності визначають як принцип державного і громадського управління, згідно з яким керівництво органами, організаціями здійснюється колегією – групою осіб, які мають рівні права та обов'язки або дорадчі права у вирішенні питань, що належать до компетенції відповідного органу, організації. У зв'язку з цим, колегіальність буває вирішальною і дорадчою (властива тим органам,

які діють на основі єдиноначальності) [1, с. 176]. Стосовно рад всіх рівнів, принцип колегіальності є повсюдним. Всі рішення президії ради, фракції, постійних, тимчасових комісій, рішення сесії приймаються лише колегіально.

Принцип поєднання місцевих і державних інтересів є провідним у забезпеченні життєдіяльності відповідної території на належному рівні. Від ефективності спільного управління та взаємодії органів влади та органів місцевого самоврядування залежить якість життя людей, їх економічне, культурне і духовне життя.

Найбільш спірним принципом, який найчастіше обговорюється протягом останніх років, є принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності. Відповідно до даного принципу, не допускається утворення органів місцевого самоврядування, призначення посадовців місцевого самоврядування, здійснення місцевого самоврядування в будь-якій формі органами державної влади і державними службовцями. Цей принцип визначає основи взаємин органів державної влади і органів місцевого самоврядування, муніципальних утворень між собою.

Проте, на практиці, вся система місцевого самоврядування знаходиться у залежності від органів державної влади. Саме органи державної влади наділені законодавчими правами розпоряджатись матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами, а органи місцевого самоврядування змушені делегувати їм повноваження, тому що без відповідного ресурсного забезпечення не в змозі їх виконувати.

Постійні звернення фахівців та науковців, які займаються проблемами місцевого самоврядування до законотворців щодо виправлення даної ситуації та надання органам місцевого самоврядування відповідних ресурсів, допоки не знайшли належного законодавчого закріплення. З огляду на це, автор пропонує запровадити підгрупу особливих принципів на основі узгодження загальних, специфічних та врахування принципів належного врядування, що подані на рис. 1.

Відповідно до рис. 1, автор пропонує використовувати підгрупу особливих принципів, які мають враховувати історичні, економічні, культурні та ментальні особливості саме тих територій, де вони будуть запроваджуватись рішеннями відповідних рад [2]. Суть запропонованих принципів визначено як історично обумовлені ідеї та норми, що покладені в основу організації і діяльності кожної територіальної спільноти, які дають змогу узгоджено діяти усім елементам врядування та забезпечують реальне представництво інтересів громади.

Введення запропонованих принципів у діяльність місцевих рад (шляхом внесення змін у діючі регламенти рад) надасть можливість забезпечити відкритість і прозорість роботи у прийнятті рішень ради, підвищить довіру людей до влади і, як результат, активізує громадян до участі у суспільних справах, забезпечить контроль за обов'язковістю виконання рішень органів місцевого самоврядування всіма суб'єктами господарювання на відповідній території тощо.

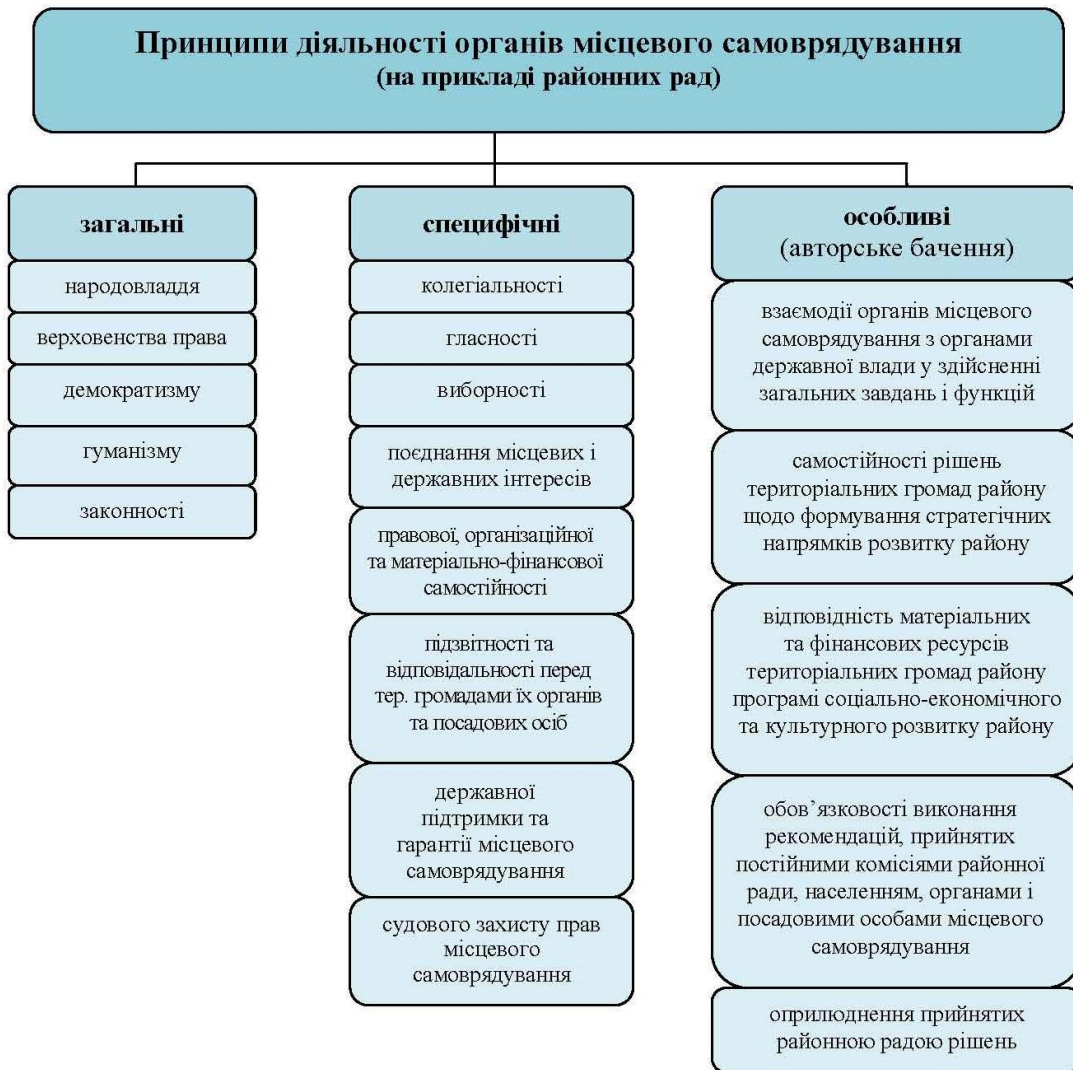


Рис. 1. Класифікація принципів діяльності органів місцевого самоврядування

Висновки. Таким чином, дослідивши принципи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, можемо констатувати, що забезпечити якісно нову роботу органів місцевого самоврядування неможливо без переосмислення базових норм, без зміни принципів діяльності та їх ідейного наповнення. У контексті проведеного

дослідження доцільним є створення наукового та практичного підґрунтя для переходу органів місцевого самоврядування України на організацію діяльності, засновану на узгодженій взаємодії всіх елементів системи місцевого самоврядування даної території з органами державної влади та громадськими інституціями.

ЛІТЕРАТУРА

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. – [2-е изд., доп.] / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 573 с.
2. Грищенко І. М. Організація діяльності районних рад в Україні : адаптація європейського досвіду належного врядування : дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / І. М. Грищенко. – К. : Національна академія державного управління при Президенті України, 2011.
3. Коваленко А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні / А. А. Коваленко. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2002. – 461 с.
4. Про місьцеве самоврядування в Україні : Закон України : за станом на 1 лют. 2006 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2006. – 80 с. – (Серія «Закони України»).
5. Таболин В. В. Организационно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления в крупных городах и урбанизированных районах : автореф. дис. на соискание науч. степ. д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; Государственное управление ; Административное право ; Муниципальное право» / В. В. Таболин. – М. : Академия управления МВД России, 1999. – 32 с.

6. Фадесв В. І. Принципи організації місцевого самоврядування / В. І. Фадесв, О. Є. Кутафін : зб. наук праць Української Академії державного управління при Президенті України / [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва]. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип 2. – У 4 ч. – Ч. 1. – 380 с.
7. Шеремет К. Ф. Проблемы теории государственного права : учеб. [для студ. высш. учебн. завед.] / К. Ф. Шеремет, Б. Н. Габричидзе / М. : Юрид. лит., 1969. – 197 с.

Рецензенти: *Антонова Л. В.* – д.держ.упр.;
Євтушенко О. Н. – д.політ.н.

© Грищенко І. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 18.09.2012 р.

ГРИЩЕНКО Ірина Миколаївна – кандидат наук з державного управління, головний спеціаліст відділу професійного навчання Національного агентства з питань державної служби України.

Коло наукових інтересів: діяльність районних рад в Україні, проблеми впровадження європейських стандартів врядування у діяльність органів місцевого самоврядування.