

7. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / В. В. Тертичка. – К., 2004. – 36 с.

*Рецензент: д.ю.н., старший науковий співробітник, доцент Батанов О. В.*

**УДК 342.5**

**Пастернак О. М.,**

к.ю.н., доцент кафедри історії та теорії держави і права  
Севастопольського економіко-гуманітарного інституту Таврійського  
національного університету імені В.І. Вернадського

## **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ**

*Визначено співвідношення місцевого самоврядування з муніципальною владою. Проаналізовано основні проблеми реалізації муніципальної влади територіальною громадою. Запропоновано напрямки подолання основних протиріч в аспекті формування та функціонування муніципальної влади в Україні.*

*Определено соотношение местного самоуправления с муниципальной властью. Проанализированы основные проблемы реализации муниципальной власти территориальной громадой. Предложены направления преодоления основных противоречий в аспекте формирования и функционирования муниципальной власти в Украине.*

*Correlation of local self-government with municipal authority was determined. The basic problems of realization of municipal authority by territorial society are analyzed. Directions of overcoming of basic contradictions in the aspect of forming and functioning of municipal authority in Ukraine are offered.*

*Постановка проблеми.* Актуальність обраної теми полягає в тому, що на сучасному етапі становлення громадянського суспільства, демократизація публічно-політичних процесів та інтеграція до світової та європейської економічної та політичної спільноти вимагають від України сприйняття сучасних світових та європейських стандартів публічного управління та місцевого врядування. Зокрема це стосується не декларативного, а реального виконання принципів демократичного формування органів публічної влади на всіх рівнях, як державному так і місцевому.

Велика увага з боку науковців в галузі юриспруденції й державного управління та політиків повинна приділятися вдосконаленню механізмів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування на регіональному рівні, що в свою чергу сприятиме вдосконаленню всієї системи публічної влади в Україні. Означені процеси вимагають переосмислення сутності та основних засад діяльності органів місцевого самоврядування, процесів їх формування та виконання ними делегованих повноважень. У вітчизняній юридичній науці дедалі гостріше постає

питання необхідності відокремлення такого виду влади, як муніципальна, яка б по-перше, відповідала європейським стандартам державного та місцевого управління, а по-друге, більш конкретно відображала дійсність існування влади на місцях. Крім того, вимагають вирішення численні проблеми реалізації муніципальної влади територіальною громадою.

*Ступінь наукової розробки теми.* Даною проблематикою займалися такі вчені, як М. Баймуратов, В. Борденюк, О. Батанов, В. Григор'єв, А. Дибенко, М. Кортенко, В. Онохова, М. Орзіх, А. Уварова, К. Шугрина та інші вчені.

*Викладення основного матеріалу.* Дискусія щодо ототожнення муніципальної влади із місцевим самоврядуванням або навпаки їх розмежуванням розглядається достатньо гостро у вітчизняній юридичній науці. Проблема постала тоді, коли суспільно-політична та економічна дійсність умов державотворення в Україні дали чітке розуміння того, що реальний акцент реалізації основних соціальних та економічних реформ має бути перенесено з загальнодержавного рівня на регіональний. Справа в тому, що концептуалізація курсу на регіоналізацію, яка відбувається зараз в рамках ЄС, сприяє збільшенню ролі регіонів в політичних процесах держави. Зокрема це стосується формування органів публічної влади та здійснення ними своїх повноважень.

Територіальна громада розглядається не лише як конкретний кінцевий споживач соціальних послуг, які надає держава через свої регіональні представницькі органи, а як потужна реальна рушійна сила суспільно-політичних процесів та повноцінний суб'єкт, а не об'єкт, публічно-політичних процесів. Інститути безпосередньої та представницької демократії та проблеми їх реалізації все частіше стають в центрі уваги політичних сил та партій. З цього можна зробити висновок, що реалізація муніципальної влади територіальною громадою в Європі розглядається як необхідна умова подальшого розвитку держави та як інструмент посилення ролі конкретного регіону в суспільно-політичних та публічно-владних процесах в країні та Європейській спільності загалом.

Оскільки Україна прагне у перспективі вступити до ЄС, то ця практика – підвищення ролі територіальної громади в рамках суспільно-політичних процесів має стати пріоритетним напрямком політичних реформ. Зокрема це стосується реформи виборчого законодавства та законодавства, яке регулює відносини в рамках реалізації місцевого самоврядування.

Характеризуючи місцеве самоврядування як багатоаспектне явище, яке одночасно має якості соціального і політичного, публічно-правового та приватноправового, зокрема, В. Кравченко стверджує, що місцеве самоврядування – це публічна влада з усіма її атрибутами, і, одночасно, інститут громадянського суспільства, форма самодіяльності населення, вияв його здатності управляти власними справами автономно від держави [6, с. 202]. У іншій своїй роботі, цей автор констатує, що місцеве самоврядування – публічна влада територіальної громади, тобто жителів

села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища і міста, вона носить локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, в той час як державна влада – це влада всього народу, вона поширюється на всю державну територію [7, с. 50].

Як особливу «форму здійснення влади (публічно-самоврядової) населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади)», розглядає місцеве самоврядування український політолог Ю. Крестева [8, с. 6]. Специфічною формою публічної влади територіальної громади визначає місцеве самоврядування О. Солоненко [9, с. 1]. Автономний характер муніципальної влади відстоює О. Батанов, який розглядає її суб'єктно-об'єктні та структурно-функціональні характеристики через призму компаративного аналізу місцевого самоврядування та органів державної влади [3, с. 21]. Існування двох рівнів публічної влади – публічної державної й публічної самоврядної (муніципальної) – аргументовано обґрунтовує в своїй дисертаційній роботі інший вітчизняний дослідник В. Григор'єв [4, с. 7]. Таким чином, бачимо що місцеве самоврядування є необхідно умовою формування та ефективного функціонування інститутів громадянського суспільства на локально-регіональному рівні.

Однак, необхідно визначити місце муніципальної влади в рамках системи місцевого самоврядування та публічно-політичних процесів на рівні конкретного регіону. Найбільш доцільним та точним вважаємо наступне визначення муніципальної влади. Муніципальна влада – це форма суспільних відносин, в яких згідно з нормами місцевого співтовариства діяльність одних суб'єктів, впливаючи на діяльність інших суб'єктів, змінює чи стабілізує її відповідно до своїх цілей в рамках загальнодержавної політики [10, с. 672].

Отже, ми можемо стверджувати, що муніципальна влада є, по суті, однією з форм практичного прояву місцевого самоврядування. Тому повертаючись до проблем реалізації муніципальної влади територіальною громадою, зауважимо, що однією з основних проблем є доступ цієї влади. Під доступом ми розуміємо не лише фактичну участь територіальної громади в процесах формування муніципальної влади, а й доступ до її поточної діяльності. Мається на увазі контроль за її здійсненням, можливість внесення пропозицій представниками територіальної громади щодо вдосконалення діяльності цих органів або реалізації певного соціально-економічного проекту в регіоні, тощо.

При цьому такий доступ був розширений нещодавно з прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI. І хоча цей закон стосується всіх органів публічної влади: як місцевого самоврядування, так і державних, і спрямований скоріше на реалізацію програм відкритості інформації, все ж він сприятиме і більшій прозорості діяльності муніципальної влади.

Зауважимо, що останнім часом дедалі частіше стали проводитися громадські слухання в різних регіонах України та з різних питань. В такий спосіб влада намагається наблизити народ, конкретну територіальну громаду до процесів реалізації публічної влади, однак реально це створює лише нові проблеми на шляху доступу територіальної громади до муніципальної влади оскільки фактично механізмів реалізації такого інструменту безпосередньої демократії не існує. В даному випадку все знову ж таки зводиться до представницької форми реалізації територіальною громадою своїх прав, оскільки в тих містах чи селищах де кількість населення перевищує кілька тисяч, провести громадські збори за участю всього населення просто не можливо до того ж прийняти на них рішення голосуванням. Це складно не лише функціонально а й процесуально. Крім того, таке рішення вимагає затвердження на сесії, де воно буде змінене ще декілька разів поки в остаточному варіанті не відобразатиме інтересів тих бізнес груп чиї лобісти будуть займатися його розробкою та просуванням.

Зауважимо, що реалізація такого інструменту як загальні збори можлива за умови обрання представників, тобто обрання територіальною громадою своїх делегатів чи виразників інтересів конкретних верств населення для того, щоб вони прийняли участь в обговоренні проектів рішень, спрямованих на покращення соціально-економічних чи соціально-побутових умов тощо. Багато хто вважає це реальним інструментом демократії, однак на справді з точки зору формальної логіки постає питання якщо територіальна громада обирає свої представників для реалізації своїх інтересів, то чиї інтереси представляють місцеві депутати? Відповідь є очевидною – не територіальної громади а конкретної політичної сили представниками якої вони є, і яка в свою чергу є лише виразником інтересів певної бізнес-структури.

Тоді постає питання в доцільності взагалі проведення загальних зборів, якщо місцеві представницькі органи влади в кінцевому результаті сприятимуть лобіюванню своїх інтересів, а не інтересів громади.

Вирішення цієї проблеми вбачається лише в запровадженні мажоритарної виборчої системи в рамках формування органів місцевого самоврядування.

Іншою проблемою реалізації муніципальної влади територіальною громадою є застосування інститутів конституційно-правової відповідальності щодо своїх обранців або інших представників муніципальної влади. І проблема тут полягає перш за все в тому, що така відповідальність має бути індивідуальна, тобто розпуск представницького органу не може та не має розглядатися як вид відповідальності, а лише як інструмент публічно-політичного тиску на представницькі органи муніципальної влади.

В сучасних умовах змішаній системи виборів територіальних рад (зауважимо що за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах проводяться лише вибори депутатів

сільських, селищних рад) застосування дієвого механізму відповідальності до депутатів не завжди можлива. А за такої ситуації, коли представник, виразник інтересів територіальної громади не відчуває за собою відповідальності він не може ефективно відстоювати ці інтереси. Спираючись на конституційні закріплення, депутат представницького органу представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та утворюваних нею органів, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, тощо. А якщо депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад є представниками політичних партій, які функціонують на території всієї країни, то ж які інтереси він представлятиме? До того ж в сучасних умовах функціонування поліпартійної системи України та з урахуванням результатів останніх за десятиріччя виборів можемо стверджувати, що сучасні політичні партії є представниками, лобістами інтересів не громади, не народу, в розумінні носія суверенітету і конкретної бізнес-групи, бізнес-структури чи навіть конкретного бізнесмена.

Така дійсність склалася через те, що за останні роки до вітчизняного бізнесу прийшло розуміння того, яким чином дешевше за все та ефективніше впливати на економічні умови та ринкову кон'юнктуру в державі. Тобто мається на увазі безпосередній вплив бізнесу на органи влади через формально створені політичні структури, які є виразниками їх інтересів. Якщо в цьому аспекті говорити про реалізацію муніципальної влади територіальною громадою, то вона є всього на всього інструментом формального закріплення влади за політичною структурою причому не тільки на рівні муніципалітету, а на рівні держави. А з таких умов про відповідальність муніципальних органів влади тим більше персоніфіковану та конституційну не може йти мови.

Європейська практика свідчить, що однією з основних умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування є наявність механізму реального впливу на конкретного депутата чи конкретного посадовця представниками територіальної громади. Саме це є запорукою формування та розвитку громадянського суспільства оскільки територіальна громада повинна не тільки приводи до влади, а й відбирати її, оскільки це передбачається навіть сутністю територіальної громади як безпосереднього її носія.

Тобто зрозуміло, що відповідальність представників муніципальної влади має бути, і на нашу думку найбільш реальною є така форма її реалізації, яка вже існувала в нашій державі – відкликання депутата. Однак, на сьогоднішній день в рамках концептуалізації муніципальної влади, вважається за доцільним застосування такого інструменту й до посадовців муніципальної влади. Що правда не у вигляді прямого зняття з посади, а надання в такий спосіб певних рекомендацій органу який вповноважений приймати рішення щодо звільнення конкретного

посадовця. В такий спосіб виражатиметься так би мовити вотум недовіри конкретній посадовій особі.

*Висновки.* Отже, можемо стверджувати, що в Україні проблеми реалізації муніципальної влади територіальною громадою не лише існують, а реально гальмують процеси розбудови громадянського суспільства та демократизації публічно-політичних процесів. На нашу думку, найголовнішою проблемою є проблема формування органів муніципальної влади. Саме в процесі виборів в орган місцевого самоврядування полягає основна системна проблема муніципальної влади. Якщо її не вирішити, то територіальна громада залишатиметься лише формальним інструментом наділення влади конкретної політичної сили. Крім того, саме в процесі передачі влади від її носія – конкретної територіальної громади – до її формальних реалізаторів на практиці – представників муніципальної влади – порушується цілісність сутнісної ознаки процесу делегування-встановлення відповідальності. Не можна за своєю суттю делегувати комусь владу не забезпечивши себе механізмом її повернення та впливу на ефективну, раціональну і головне коректну та своєчасну її реалізацію.

Слід констатувати, що на сьогоднішній день склалася ситуація, коли серед реальних механізмів впливу територіальної громади на муніципальну владу фактично залишилися лише два: місцевий референдум та бойкотування виборів. Щоправда на сьогоднішній день бойкот виборів є проявом не лише не прийнятним для громадянського суспільства, а взагалі не прийнятним в практиці державотворення за умов декларування прозорості та демократії публічно-правових процесів.

Таким чином, необхідно запроваджувати системні перетворення в аспекті вдосконалення механізмів реалізації муніципальної влади територіальною громадою. І перш за все увагу необхідно звернути на процес формування органів муніципальної влади, оскільки це є базовим елементом та запорукою стабільності та ефективності діяльності муніципальної влади.

Саме в процесі формування, зокрема, представницьких органів муніципальної влади криється вирішення або навпаки детонація суспільно-політичних проблем, які можуть виникнути в результаті невідповідності очікувань територіальної громади з реальним політичним та соціально-економічним курсом муніципальної влади. Для того, щоб уникнути дисбаланс у розвитку регіонів та збільшити їх значення в публічно-політичних та соціально-економічних процесах, які відбуваються в країні та з метою реалізації курсу інтеграції до європейського та світового співтовариства, необхідно створити та запровадити дієві механізми реалізації муніципальної влади територіальною громадою і, перш за все, механізм їх формування.

**Використані джерела:**

1. Баймуратов М. О. Муніципальна влада : актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні / М. О. Баймуратов, В. А. Григор'єв. – О. : АО БАХВА, 2003. – 192 с.
2. Батанов О. В. Муніципальне право України : підруч. / О. В. Батанов. – Х. : ТОВ «Одисей», 2008. – 528 с.
3. Батанов О. В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 2. – С. 21–30.
4. Григор'єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.13 «Правові проблеми політичних інститутів і процесів» / В. А. Григор'єв ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2002. – 18 с.
5. Кортенко М. Концептуальні основи місцевого самоврядування в Україні / М. Кортенко // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1992. – Вип. 2. – С. 12–13.
6. Кравченко В. Концепція місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування та в Конституції України / В. Кравченко // Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними : організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування : матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11–12 черв. 2002 р. / ред. : В. Кравченко ; М. Пухтинський ; Рада Європи , Фонд сприяння місц. самоврядуванню України. – К. : Логос, 2002. – 261 с.
7. Кравченко В. В. Форми участі неурядових структур у розвитку місцевого самоврядування / В. В. Кравченко // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / М. О. Баймуратов, М. М. Клепацький, В. М. Князев та ін.; [за ред. В. В. Кравченка] / Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі. – К. : Атіка, 2003. – 287 с.
8. Крестєва Ю. В. Інститут місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Ю. В. Крестєва ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2002. – 18 с.
9. Солоненко О. М. Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. М. Солоненко ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2001. – 19 с.
10. Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. / Е. С. Шугрина. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 672 с.

*Рецензент: д.ю.н., старший науковий співробітник, доцент Батанов О. В.*