

УДК 352.07

Н. В. ФОМІЦЬКА

ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Проаналізовано здатність органів місцевого самоврядування в Україні реалізувати повноваження в обсягу, передбаченому законодавством.

Ключові слова: територіальна громада, самоврядність, власні повноваження, делеговані державою повноваження.

The article analyzes the ability of local authorities in Ukraine to implement authority in the amount prescribed by law.

Key words: the territorial population, self-management, own powers delegated by the state of power.

Демократизоване суспільство стає все вимогливішим до владних органів, які вирішують питання життєзабезпечення територій. Конкретній людині байдуже, яка саме інституція сприяє задоволенню її потреб та інтересів. У нашій державі органами, що забезпечують первинні потреби громадян, є органи місцевого самоврядування. Цей інститут виступає сьогодні важливим фактором суспільного життя, децентралізації управління, передумовою становлення громадянського суспільства. У повсякденному житті населення найчастіше взаємодіє саме з органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Питання, пов'язані з теорією і практикою діяльності місцевих органів влади, досліджувалися вітчизняними та зарубіжними науковцями (Є. Бабенков, В. Бакуменко, П. Біленчук, А. Гошко, В. Єгупенко, В. Кампо, С. Кірічко, М. Колюка, В. Князев, О. Кушнір, В. Мамонова, М. Пухтинський та ін.). Спільною серед дослідників була думка щодо необхідності встановлення чітко визначених загальних принципів окреслення меж компетенції органів влади. Це питання є найбільш важливим для практики функціонування самоврядних органів. Друге важливе питання – їхня практична здатність реалізувати повноваження, окреслені законодавством. Тому метою цієї статті є оцінка інституційного забезпечення функціонування місцевого самоврядування в Україні.

Невідповідність засад функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні жодній із теорій розподілу влад спричинила низку труднощів в управлінні такими адміністративно-територіальними одиницями, як село і селище. Це пов'язано з відсутністю реальної можливості забезпечення належної реалізації власних і делегованих державою повноважень, які за своїм обсягом не мають відмінності залежно від розміру територіальної громади.

З точки зору розкриття змісту поняття, місцевим самоврядуванням визнавалась колективна діяльність громади з вирішення питань місцевого значення. Відомий український правознавець В. Кампо, характеризуючи місцеве самоврядування, зазначає, що “за своєю природою воно виступає як специфічна

форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної, так і від об'єднань громадян. Воно втілює місцеві корпоративні інтереси територіальних громад, тоді як держава – загальнонаціональні інтереси, а політичні партії чи громадські організації – політичні, соціальні, культурні та інші інтереси своїх членів” [1]. Тобто, виходячи зі змісту місцевого самоврядування, його можна вважати таким інститутом, який дає населенню конкретної території можливості самостійно приймати рішення і забезпечувати їхнє виконання з питань, що належать до первинних потреб. Однак постає питання, як саме населення може реалізовувати зазначене право управління місцевими справами. Адже в Конституції України (ст. 140) закріплено поняття місцевого самоврядування, яке саме і визначається як право “територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України” [2]. Основний Закон визначає також те, що територіальні громади можуть створювати органи як представницькі, так і виконавчі в межах, визначених законодавством, для реалізації своїх прав.

Як зазначає В. Куйбіда, “...за своєю сутністю місцеве самоврядування України є гарантоване державою право територіальних громад (село, селище, місто, район у місті – первинний рівень) чи їх об'єднань (район, область – регіональний рівень) самостійно, під відповідальність громад та обраних ними органів і посадових осіб, вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України” [3, с. 148]. Тобто система місцевого самоврядування в Україні передбачає різні способи формування самоврядних органів. На рівні області, району обрані до відповідної ради депутати висувають зі свого складу та затверджують голову ради. На зазначених рівнях не передбачено існування виконавчих комітетів. Водночас, у містах, селищах та селах (на базовому рівні) голови обираються безпосередньо виборцями та існує можливість створення відповідних виконавчих комітетів. Саме для цього рівня, де територіальна громада реально реалізує своє право волевиявлення та співпраці з органом самоврядування, найбільш нагальною є потреба розроблення якісної системи управління, прийняття та реалізації управлінських рішень.

Склад представницького органу місцевого самоврядування – це, з одного боку, депутати – обранці мешканців території, яким довірено реалізувати інтереси округів, від яких їх обрано, через діяльність ради місцевого самоврядування, а з іншого – сільський, селищний чи міський голова, якого також обрано на прямих виборах членами територіальної громади. Діяльність представницького органу, відповідно до законів менеджменту, повинен забезпечувати відповідний апарат. Однак його існування не передбачено законодавством для сільських, селищних, міських рад, відсутній такий поділ і у структурі виконавчих органів рад.

За Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, виконавчий орган рад здійснює виконавчі функції та повноваження. Ст. 11 названого Закону визначає, що виконавчими органами сільських, селищних, міських рад є їхні виконавчі комітети та інші створювані ними органи [4]. Завданням виконкомом є реалізація рішень представницького органу та повноважень визначених законодавством, у межах яких виконком приймає власні рішення. Виконавчі комітети

сільських, селищних і міських рад утворюються відповідними радами на строк їхніх повноважень, очолюються відповідним головою. Кількісний склад визначається його радою, а персональний – затверджується радою за пропозицією голови. Місцеві ради, визначаючи структуру і порядок діяльності виконкомів, самостійно обирають організаційну схему побудови цих органів. На їхній вибір впливають численні фактори: розміри і рівень соціально-економічного розвитку відповідної території, чисельність її населення, фінансові можливості тощо. До складу виконкому входять голова, його заступник, керівник справ виконкому, секретар ради, а також керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів. Однак до його складу не можуть входити депутати відповідних рад. Дані органи є формою здійснення територіальною громадою функцій самоврядування. Тому ці органи залежать не тільки від представницьких органів місцевого самоврядування, які їх сформували, але й від територіальних громад, здатних політично впливати на їхню діяльність. Призначення виконавчого органу полягає в оперативному розпорядженні ресурсами для найбільш повного задоволення потреб населення з урахуванням встановлених представницьким органом пріоритетів і обмежень. Виходячи з цього загальними функціями виконавчого органу виступають:

- визначення, облік і прогнозування потреб населення, аналіз способів їхнього задоволення, зіставлення ціннісних орієнтацій, розроблення критеріїв щодо прийняття рішень і погодження їх із представницьким органом;
- визначення, облік і прогнозування ресурсів, аналіз їхнього стану, оновлення й доповнення, пошук нових ресурсів, контроль їхнього використання;
- визначення кінцевих результатів, зіставлення їх із загальними завданнями і використання одержаних даних для вдосконалення стратегій і програм;
- аналіз і структуризація поставлених перед органом управління загальних завдань, встановлення необхідних для їхнього вирішення обсягів і видів ресурсів, підготування специфікованих вимог до системи інформаційного забезпечення;
- генерування й аналіз різних варіантів дій, вибір цілей, які оптимізують стратегію самоврядування та розроблення відповідних програм;
- контроль перебігу виконання програм і прийняття рішень.

Реалізація цих функцій є досить складним завданням, оскільки основною формою роботи виконкому є його засідання, що значною мірою не може гарантувати неперервність процесу реалізації функцій. Сільські та селищні ради, як правило, утворюють невеликі за кількісним складом виконкоми. А в сільських радах, що уособлюють територіальні громади чисельністю до 500 жителів, за рішенням ради чи територіальної громади виконавчий орган може не створюватися. У такому разі функції виконавчого органу здійснює сільський голова одноособово [4]. Тому і виникає питання оцінки можливості органів місцевого самоврядування виконувати свої завдання.

Аналіз спроможності органів місцевого самоврядування реалізовувати власні та делеговані державою повноваження вказує на відсутність реальної здатності забезпечення цього процесу. Це пов'язано зі структурно-функціональним забезпеченням діяльності самоврядних органів. Повноваження сільських, селищних чи міських рад не розподілено законодавчо, вони не відрізняються і за своїм обсягом. [4]. Ці повноваження визначаються ст. 26 – 42, Закону України “Про місцеве

самоврядування в Україні”: ст. 26 – повноваження для пленарних засідань рад (стаття містить 51 частину); ст. 27 – 41 – їхніх виконавчих органів (кожна стаття в середньому містить по 10 власних і делегованих повноважень), ст. 42 – відповідного голови. Такий значний обсяг повноважень повинен би був забезпечуватися чітко визначеними механізмами функціонування інституцій місцевого самоврядування, зокрема виконавчих органів. Однак основна частина членів виконкому сільських та селищних рад, на відміну від міських, здійснює свої самоврядні функції на громадських засадах, і виконкоми рад мають у більшості досить примітивну структуру (рисунок). Щобільше, це є структура не так виконкому, як виконавчого органу; структуру апарату ради поєднано з керівними посадами органів самоврядування. До того ж, слід враховувати, що секретар сільської ради виконує обов’язки і секретаря виконкому, а посада заступника голови часто не вводиться. Така структура і така організація діяльності не є спроможною забезпечити реалізацію повноважень, передбачених законодавством. Отже, розглянувши внутрішню організацію роботи сільських, селищних рад, тобто особливості утворення та функціонування таких органів, як виконавчі комітети, їхні відділи та управління, а також місце основної посадової особи, можна стверджувати, що організаційно органи місцевого самоврядування не є незалежними та спроможними виконувати покладені на них завдання.



Рисунок. Структура виконкому сільської ради

Крім того, існує аспект, який значною мірою зумовлює особливості реалізації повноважень виконкоми рад. Існування ієрархічності у виконавчих органах влади змушує сільських і селищних голів, у першу чергу, забезпечувати організацію реалізації делегованих державою повноважень, а виконання власних опиняється на другому плані. При цьому втрачається основна роль самоврядних інститутів, вони стають продовженням виконавчої гілки державної влади не лише в частині делегованих повноважень, а, що більш важливо, у структурно-функціональному забезпеченні виконання функцій держави.

Отже, очевидно, що органи місцевого самоврядування повинні мати досить чисельний штат для реалізації власних і делегованих повноважень. Тому нормативне закріплення сфери відповідальності та прийняття рішень – це необхідні умови забезпечення причетності персоналу органів місцевого самоврядування до вирішення проблем територіальної громади. До того ж, працівники органу влади повинні мати відповідну кваліфікацію. Отримати найкращий результат можна, якщо посадові особи відчуватимуть упевненість у можливості реалізації своїх повноважень, матимуть відповідні ресурси для досягнення поставленої мети. Тобто для реалізації повноважень і функцій наявність лише організаційних методів є недостатньою. Їхня реалізація можлива, передусім, за наявності матеріально-фінансових ресурсів у цих органів. Сукупність таких матеріальних і фінансових засобів становить економічну (матеріально-фінансову) складову механізму здійснення повноважень та функцій органами самоврядування всіх рівнів. Саме це забезпечує їхню господарську самостійність, послуговує, насамперед, задоволенню потреб населення певної території, створенню належних умов його життєдіяльності.

Конституція України (ст. 142) до матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування відносить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [2]. Проблема місцевих фінансів є найбільш складною в розвитку місцевого самоврядування. Наявність у територіальної громади фінансових ресурсів, достатніх для вирішення питань місцевого значення, визначає реальність місцевого самоврядування в тій чи іншій країні. І визначальну роль у цьому для розвинених демократичних країн відіграє загальнодержавна бюджетна система та власний бюджет. Так, у законодавчому порядку закріплено, що місцеве самоврядування має самостійну фінансову основу, а саме, у п. 6 ст. 16 Закону України “Про місцеве самоврядування” визначено, що місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України [4]. Однак це спростовує механізм побудови міжбюджетних відносин, що закріплений Бюджетним кодексом України. Він практично виключає фінансову самостійність органів місцевого самоврядування під час реалізації повноважень відповідно до законодавства. Отже, функціонування системи місцевого самоврядування залежить, у першу чергу, від інституційного та матеріально-фінансового забезпечення, яке повинне бути чітко визначеним у правовому полі.

Тому питання правового забезпечення змін у функціонуванні органів місцевого самоврядування поряд зі змінами у матеріально-фінансовій базі цього інституту дасть можливість розвитку територіальних громад відповідно до тих повноважень, які вони мають реалізувати. Зміни до законодавства можна внести виходячи зі світового досвіду організації роботи виконавчих органів місцевого самоврядування або розподілу їхніх повноважень.

Наприклад, обсяг повноважень органу місцевого самоврядування Німеччини та Польщі залежить від розмірів громади. Тобто самоврядний орган базового рівня може мати повноваження і органу, який забезпечує більш загальні потреби громад. Міська рада, мерія великого міста може мати повноваження, які здійснюють органи місцевого самоврядування вищого рівня.

Коло повноважень громади та її органів у Франції не залежить від кількості членів громади, а лише від рівня самоврядності, як і в Україні. Однак такий поділ не враховує того, наскільки орган самоврядування здатний реалізувати свої повноваження, оскільки різниця в чисельності членів громад у Франції ще більша, ніж в Україні. Здійснюючи свої повноваження, громади часто не в змозі самостійно виконувати це належним чином, отже такі повноваження повинні здійснюватись декількома громадами. Проблему може бути успішно вирішено за допомогою створення “надгромадівської адміністрації”. Спільний адміністративний орган являє собою форму співробітництва громад, при цьому йому делегується одне або низка повноважень. Общини зберігають за собою право приймати найбільш важливі рішення в межах своїх повноважень. Після створення ними спільної адміністрації, вони, як і раніше, можуть впливати на її діяльність. Ці надбудови базуються на договірних засадах, хоча і обмежені адміністративно-територіальним поділом, тобто вони можуть утворюватися лише в межах одного департаменту. Інших законодавчих обмежень, вони не мають. Керівні органи таких об’єднань виборні – обираються органами самоврядування громад, які входять до такого об’єднання. У Франції такі об’єднання називають територіальною публічною службою, оскільки вони мають права набирати персонал, створювати нові робочі місця для реалізації ввірених їм повноважень. “Конституція визнає за територіальними утвореннями їхнє вільне управління в разі дотримання правил, що існують. Із цього випливає, що децентралізація, дозволяючи, відповідно до конституції, територіальним утворенням вільне управління, фактично утворила величезну кількість потенційних публічних служб”. Подібних утворень не існує в Україні.

У територіальному управлінні європейських країн існують і такі утворення, які можна назвати комунальними корпораціями. Вони створюються самоврядними органами для вирішення певних завдань. Такі об’єднання здійснюють повноваження, які закладено в законах або статутах. Як правило, ці самоврядні спільноти не можуть, як це роблять громади, визначати на свій розсуд, які питання вони вирішують у межах публічно-правової компетенції та кожному конкретному випадку, в якій формі. Комунальні корпорації повинні здійснювати лише делеговані їм повноваження, вони не можуть самостійно проводити будь-яку іншу діяльність. Будь який із цих шляхів, за відповідної адаптації, може бути реалізований в Україні, і це дасть змогу органам місцевого самоврядування в належний спосіб реалізовувати покладені на них обов’язки. До того ж, слід зазначити, що побудова інституту місцевого самоврядування в Україні, в основному, базується на загальноприйнятих європейських принципах. До ознак, що є традиційними для місцевого самоврядування будь-якої країни, відносять:

- відсутність безпосередньої (вертикальної) підпорядкованості місцевої влади вищестоящій владі;
- визнання за кожною територіальною громадою власних повноважень;
- самостійність місцевої влади в межах власних повноважень;
- організаційна відокремленість місцевої влади в системі управління державою і взаємодія з органами державної влади у здійсненні спільних завдань і функцій;
- відповідальність органів і посадових осіб самоврядування перед територіальною громадою;

– відповідність матеріальних і фінансових ресурсів до повноважень місцевої влади;

– державна гарантія місцевого самоврядування.

Усі ці ознаки вказують на матеріальну, фінансову, організаційну та інституційну незалежність. Місцеве самоврядування має стати тим важелем в управлінні державою, який би забезпечив демократизацію суспільства. Важливу роль у вдосконаленні діяльності місцевого самоврядування в Україні, наближенні його до європейських стандартів має відігравати всебічна трансформація управлінських відносин, перерозподіл повноважень з урахуванням реальної спроможності органів влади їх реалізовувати та демократичні перетворення в суспільстві в цілому. До того ж, аналіз документів, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування, ілюструє значно більші можливості самоврядних інституцій, порівняно з державними, формувати структуру виконавчих органів і визначати штатну чисельність працівників, спираючись на дослідження потреб та інтересів територіальної громади.

Література:

1. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні / В. М. Кампо. – К. : Ін. Юре, 1997. – 34 с.

2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

3. Куйбіда В. С. Місцеве самоврядування в Україні в контексті розвитку місцевої демократії : монографія / В. С. Куйбіда, М. С. Куйбіда, О. О. Бабінова. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2008. – 468 с.

4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97 –ВР // ВВР України. – 1997. – № 24.

Надійшла до редколегії 22.04.2011 р.