

громади та які здійснюють від їх імені та їхніх інтересів функції та повноваження місцевого самоврядування, що визначені Конституцією та законами України.

Аналіз положень Конституції України і законів України дозволяють зробити такі висновки.

Конституція України признає право самостійно вирішувати питання місцевого значення тільки територіальним громадам – жителям «природних» адміністративно-територіальних одиниць (сел, селищ, міст).

Конституція та закони України передбачають, що право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється територіальною як безпосередньо через форми прямої демократії (міський референдум, міські вибори, міські збори тощо), так і через діяльність виборних та інших органів місцевого самоврядування.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30.

2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // ВВР України. – 1997. – № 24.

3. Батанов О. Функції територіальних громад, як специфічних суб'єктів конституційного права / О. Батанов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 34–40.

4. Біленчук П. Місцеве самоврядування в Україні / П. Біленчук, В. Кравченко, М. Підмогильний. – К. : Атіка. – 2000. – С. 17–23.

5. Коваль В. Щодо законодавчого врегулювання статусу сільських, селищних, міських голів / В. Коваль, С. Линецький // Право України. – 2000. – № 1. – С. 44–46.

6. Медведчук В. Місцеве самоврядування: правові та організаційні аспекти / В. Медведчук // Урядовий кур'єр. – 1997. – 12 березня.

Надійшла до редколегії 20.01.2012 р.

УДК 352.07

Н. О. СИДОРЕНКО

СУБ'ЄКТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Наведено стислий аналіз теоретичних засад, що визначають зміст поняття “суб'єкти місцевого самоврядування”. Проведено порівняльний аналіз і визначено розбіжності між теоретичними засадами та законодавчо визначеним поняттям “суб'єкти місцевого самоврядування”. Запропоновано класифікацію вітчизняних суб'єктів місцевого самоврядування відповідно до адміністративно-територіального устрою України.

Ключові слова: державне управління, місцеве самоврядування, суб'єкти місцевого самоврядування, місцева влада, локальне управління, суб'єкт управління.

The article contains a brief analysis of the theoretical principles of the determination of the concept of subjects of local authorities. There is the comparative analysis between theoretical principles and law definitions of “subjects of local authorities” in the article. Also the article contains a classification according to the administrative-territorial structure of Ukraine of “subjects of local authorities”.

Key words: public administration, local governments, subjects of local authorities, local authorities, local governance, subjects of local governance.

Суттєвою особливістю місцевого самоврядування на всіх етапах його формування було те, що воно та право громад брати участь у вирішенні місцевих питань – є невід’ємним елементом будь-якого демократичного суспільства. Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1; 5].

Кожна держава має власну систему органів місцевого самоврядування, що, безумовно, впливає на кількість і різновиди суб’єктів місцевого самоврядування. Саме суб’єкти місцевого самоврядування будь-якої держави здійснюють практичну діяльність щодо вирішенні місцевих питань.

Вітчизняна наука державного управління, яка вивчає серед іншого й місцеве самоврядування, офіційно утворилася лише наприкінці 1990-х рр. Тому на сьогодні існує достатньо теоретичних аспектів і понять, як, наприклад, “суб’єкти місцевого самоврядування”, які є порівняно новим і малодослідженим.

Сьогодні для розвитку вітчизняної моделі місцевого самоврядування надзвичайно актуальним є питання, наскільки чинне законодавство України допомагає вітчизняним суб’єктам місцевого самоврядування здійснювати відповідну діяльність або, навпаки, обмежує їх у правах”.

В Україні наука державного управління вивчає серед іншого питання розвитку місцевого самоврядування, досліджує проблеми розподілу повноважень і взаємодії між державними інституціями та органами місцевого самоврядування в різних аспектах. У теоретико-методологічному аспекті слід виділити напрацювання В. Бакуменка, М. Вегеша, І. Грицяка, О. Ігнатенка, В. Князева, Ю. Ковбасюка, В. Корженка, В. Куйбиди, Ю. Куца, В. Малиновського, В. Мамонової, Г. Монастирського, В. Нікітіна, Н. Нижник, В. Олуйко, Т. Остапової, М. Пухтинського, І. Розпутенка, Ю. Сурміна, В. Толкованова, Ю. Шарова та ін.

Адміністративно-правовим напрямком досліджень характеризуються роботи М. Баймуратова, О. Батанова, В. Погорілка, Ю. Фрицького.

Мета статті – розглянути законодавчо визначені суб’єкти місцевого самоврядування України та розширити їх перелік за допомогою теоретичних напрацювань. Запропоновані матеріали можуть бути корисними при вирішенні питань модернізації вітчизняної моделі місцевого самоврядування, у тому числі за рахунок внесення відповідних змін і доповнень до чинного законодавства.

Будь-які суб’єкти діють на різних рівнях управління. Український науковець В. Малиновський визначає поняття “рівень управління” як “... контур управління,

який об'єднує ланки управління в адміністративну структуру, що займає певний ступінь в ієрархії управління установою і наділений певною самостійністю. Рівні управління, поєднуючи різні ланки, характеризують рівень концентрації процесу управління і послідовність підпорядкування одних ланок іншим зверху донизу. Кількість рівнів управління визначає тип організаційної структури з точки зору її складності. Залежно від цього адміністративні структури бувають дворівневі, триврівневі та інші” [12, с. 180].

Відповідно до адміністративно-територіального устрою, в Україні діє триврівнева система управління: державне; регіональне (рівень Автономної Республіки Крим та областей); місцеве або локальне (райони, міста, села, селища). Українські суб'єкти місцевого самоврядування діють на локальному або місцевому рівні та забезпечують часткове виконання місцевої влади.

Так, Т. Остапова, розкриває поняття “місцева влада” як “...вид публічної влади, яка реалізується від імені суб'єктів, що функціонують у межах певних адміністративно-територіальних одиниць, відрізняється низкою ознак від державної влади:

– якщо державна влада поширюється на всіх членів суспільства, то місцева влада – лише на певну її частину;

– державна влада може розв'язувати проблеми загально-суспільного характеру, місцева влада – лише локальні;

– державна влада є суверенною, місцева влада має підзаконний характер і діє в порядку та межах, установлених верховною владою” [11, с. 440].

Вітчизняна наука державного управління визначає одночасне існування в Україні двох системи місцевої влади на локальному рівні.

Першу систему місцевої влади утворюють система місцевих органів державної виконавчої влади: обласні та районі державні адміністрації.

Другу систему місцевої влади утворює система місцевого самоврядування, сформовані громадами органи самоорганізації населення та органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські, районі, районі в містах, обласні ради та їх виконавчі комітети.

Наведені системи місцевої влади відрізняються за своєю природою, мають власні специфічні ознаки, забезпечують виконання різних функцій, вирізняються повноваженнями. Усі ці відмінності закріплені вітчизняним законодавством: Конституцією України [1], законами України “Про державну службу” [3], “Про місцеві державні адміністрації” [4], “Про місцеве самоврядування в Україні” [5], “Про службу в органах місцевого самоврядування” [7], “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” (із змінами та доповненнями)” [2] та інших законодавчих і нормативно-правових актах, що можна віднести до окремої джерельної бази дослідження.

Наука державного управління, безумовно, базується на суб'єктно-об'єктних відносинах, і, як зазначає В. Бакуменко, “це відносини, що охоплюють організацію і функціонування суб'єктів управління (керуючих систем), структуру їх взаємозв'язків із суспільною системою, а також компоненти останньої, які створюють у взаємозв'язку структуру об'єкта управління й безпосередньо сприймають державно-управлінські впливи” [11, с. 684]. Також, він дає наступне

визначення суб'єкту управління: "... особа, група осіб, спеціально створений орган, організація або суспільство загалом, які впливають на керовану систему з метою забезпечення її функціонування і руху до заданої мети. Суб'єкт управління здійснює управлінську і організаційну роботу, приймає рішення і забезпечує досягнення поставлених цілей" [11, с. 684].

Не є виключенням і місцеве самоврядування, яке також має власні суб'єкти. На думку українського науковця О. Батанова, якщо місцеве самоврядування є насамперед вираженням самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни громадян, то його формування як цілісної системи в межах усього суспільства повинно відбуватись передусім на її низових щаблях, у первинних ланках. Зовнішньо формальним виразом самоврядування мешканців певних населених пунктів виступають територіальні громади – первинні суб'єкти публічної влади на місцевому рівні [10, с. 5].

Г. Монастирський надає таке визначення терміну "суб'єкт місцевого самоврядування" – це носій владних повноважень щодо самостійного розв'язання місцевих проблем, що становлять предмет відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, яка є основним джерелом функцій та повноважень місцевого самоврядування [11, с. 683–684].

Якщо територіальна громада – є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає, що "територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр" [5].

Отже, ми отримаємо такі різновиди територіальних громад України: "територіальні громади жителів сіл", "територіальні громади жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр", "територіальні громади жителів селищ" та "територіальні громади жителів міст".

Крім територіальної громади, суб'єктами місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення; сільські, селищні та міські голови; сільські, селищні, міські ради, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районні у місті ради, районні та обласні ради.

Розглянемо, як вітчизняне законодавство визначає такі категорії суб'єктів місцевого самоврядування, як сільські, селищні та міські голови. Стаття 12 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає, що "сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста" [Там же].

Відповідно до ст. 2 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні": "місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст" [Там же]. Крім цього, стаття 1 цього ж Закону визначає

“... районні та обласні ради – органами місцевого самоврядування...” [5]. Виникає цілком логічне питання: чи можна віднести до суб’єктів місцевого самоврядування разом із сільськими, селищними та міськими головами, також голів районних у містах, районних та обласних рад? Відповідь на це питання, з першого погляду, є позитивною, тому що це не суперечить суті поняття суб’єкта місцевого самоврядування, що наводилось раніше. І тому можна запропонувати, крім визначених суб’єктів місцевого самоврядування в Україні таке: сільськими, селищними та міськими головами, також вважати таких суб’єктів: голів районних у містах, районних і обласних рад. Але, стаття 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” не включає голів районних у містах, районних і обласних рад до системи органів місцевого самоврядування [Там же]. І це створює певне протиріччя між теоретичними засадами вітчизняної науки державного управління та чинним законодавством.

Як зазначалось вище, до суб’єктів місцевого самоврядування також відносять сільські, селищні, міські ради, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районні в місті ради, районні та обласні ради.

При визначенні цих суб’єктів місцевого самоврядування також можна знайти певні протиріччя між теоретичними науковими засадами та положеннями чинного законодавства. Стаття 11 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає “виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи” [Там же]. Знов “випадають” із загальної системи органів місцевого самоврядування ті структури, що забезпечують виконавчу діяльність районних та обласних рад. У повсякденній діяльності ці функції виконують так звані “апарати” відповідних рад, тому пропонуємо також відносити ці структурні утворення системи органів місцевого самоврядування до суб’єктів місцевого самоврядування. Хоча зрозуміло, що виконавчі функції на районному та обласному рівнях виконують місцеві державні адміністрації, але вони не відносяться до системи органів місцевого самоврядування.

Проведемо аналіз ще однієї категорії суб’єктів місцевого самоврядування, що визначається в теоретичних засадах вітчизняної науки державного управління, а саме – органів самоорганізації населення.

Відповідно до Закону України “Про органи самоорганізації населення”, до цих суб’єктів місцевого самоврядування в Україні відносять: “... представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених законом” [6]. Органи самоорганізації населення (далі – ОСН) в Україні створюються за принципами законності; гласності; добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради; територіальності; виборності; підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами і жителями, які обрали орган самоорганізації населення; фінансової та організаційної самостійності. Створення ОСН відбувається за територіальною ознакою і може мати такі організаційні форми:

– сільського, селищного комітету – в межах території села, селища, якщо його межі не співпадають з межами діяльності сільської, селищної ради;

- вуличного, кварталного комітету – в межах території кварталу, кількох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками в місцях індивідуальної забудови;
- комітету мікрорайону – в межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах;
- будинкового комітету – в межах будинку (кількох будинків) в державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів;
- комітету району в місті – в межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не співпадають з межами діяльності районної у місті ради [6].

На думку В. Толкованова та В. Олуйка, "...ОСН є однією з найбільш ефективних форм участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення: з точки зору правового статусу – це є складний орган, який поєднує риси і органу публічної влади (в частині тих повноважень, що йому передає рада), і в певній мірі – громадського утворення (оскільки члени працюють на громадських засадах, окрім голови і секретаря) і форми безпосередньої демократії" [13, с. 38].

На підставі аналізу вищенаведеної джерельної бази та беручи за основу територіальне місце розташування органів самоорганізації населення, пропонуємо такі їх різновиди: сільські органи самоорганізації населення, селищні органи самоорганізації населення, міські органи самоорганізації населення, районні у місті органи самоорганізації населення.

Загалом наведені вище і визначені на законодавчому рівні, а також запропоновані в результаті дослідження суб'єкти місцевого самоврядування, що діють на локальному рівні в Україні із урахуванням їх розташування в адміністративно-територіальних одиницях та виразимо схематично (табл.).

Запропонована класифікація визначення суб'єктів місцевого самоврядування в Україні ґрунтується на адміністративно-територіальному поділі України, який визначається не тільки Конституцією, а й українським законодавством ще радянських часів. Так, за основний критерій, що визначає тип населеного пункту, місто, село, селище, взято кількість населення. Нормативно-правовий документ, що визначає та уточнює відмінності та особливості населених пунктів України, – це Положення "Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР", затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-X [9]. У липні 1997 р. було прийнято постанову Верховної Ради України "Про проект Закону України про адміністративно-територіальний устрій України" [8]. Цей проект Закону України "Про адміністративно-територіальний устрій України" мав визначити не тільки загальні засади нового адміністративно-територіального устрою України, а й закріпити на законодавчому рівні визначення понять:

- адміністративно-територіальній одиниці, їхні види, рівні і категорії;
- населених пунктів (сіл, селищ, міст) та районів в місті, а також встановити специфічні вимоги щодо їхніх меж та території;
- районів, їхній склад, а також встановити специфічні вимоги щодо їхніх меж та території;
- регіонів, їхній склад, а також встановити специфічні вимоги щодо їхніх меж та території [Там же].

Класифікація суб'єктів місцевого самоврядування України локального рівня за адміністративно-територіальним принципом

Рівень локального управління за чисельністю мешканців	Адміністративно-територіальні одиниці України	Село	Селище	Місто	Район у місті	Район	Область
		Перелік суб'єктів місцевого самоврядування					
Суб'єкти місцевого самоврядування нижчого рівня	Територіальні громади жителів села	X					
	Сільські органи самоорганізації населення	X					
	Виконавчі органи сільської ради	X					
	Сільські голови	X					
	Територіальні громади жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр	X					
	Територіальні громади жителів селищ		X				
	Селищні органи самоорганізації населення		X				
	Виконавчі органи селищних рад		X				
	Селищні голови		X				
Суб'єкти місцевого самоврядування середнього рівня	Територіальні громади жителів міст			X			
	Міські органи самоорганізації населення			X			
	Виконавчі органи міських рад			X			
	Міські ради			X			
	Міські голови			X			
	Райони у містах ради				X		
	Виконавчі органи районних у містах рад (апарати)				X		
	Голови районних у містах рад				X		
	Районні ради					X	
	Виконавчі органи районних рад (апарати)					X	
Голови районних рад					X		
Суб'єкти місцевого самоврядування вищого рівня	Обласні ради						X
	Виконавчі органи обласних рад (апарати)						X
	Голови обласних рад						X

Підсумовуючи вищенаведене, можна зробити такі висновки. Застарілі нормативно-правові засади формування адміністративно-територіального устрою України є досить невіршеними, що гальмує модернізацію загальної системи державного управління, а також місцевого самоврядування.

При здійсненні функцій місцевої влади в Україні між суб'єктами місцевого самоврядування та суб'єктами державного управління існує дублювання повноважень, що створює передумови виникнення конфліктних ситуацій в управлінні на локальному рівні.

Вітчизняне законодавство кількісно обмежує визначені суб'єкти місцевого самоврядування. За допомогою теоретичних засад науки державного управління можна визначити ширше коло суб'єктів місцевого самоврядування в Україні.

Подальші дослідження будуть спрямовані на пошук шляхів модернізації вітчизняної моделі місцевого самоврядування та внесення відповідних змін і доповнень до чинного законодавства України.

Література:

1. Конституція України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

2. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (із змінами та доповненнями) : Закон України від 10 липня 2010 р. № 2487-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2487-17>.

3. Про державну службу : Закон України (із змінами) від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>.

4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>.

5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.

6. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2625-14>.

7. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України (зі змінами та доповненнями) від 7 червня 2001 р. № 2493-III. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14>.

8. Про проект Закону України про адміністративно-територіальний устрій України : постанова Верховної Ради від 15 липня 1997 р. України № 453/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=453%2F97-%E2%F0>.

9. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-X. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1654-10&new=1>.

10. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб’єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. Батанов // Вісник центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 5.

11. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

12. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Центр сприяння інституційному розвитку державної служби / В. Я. Малиновський. – К., 2005. – 254 с.

13. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / за ред. В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 199 с.

Надійшла до редколегії 23.01.2012 р.

УДК 351:69(477)

Є. О. ЮРЧЕНКО

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ В УПРАВЛІННІ МІСТОБУДІВНИМИ ПРОЦЕСАМИ В УКРАЇНІ

Зроблено аналіз організаційно-правового механізму діяльності органів місцевого самоврядування в містобудівній сфері. Здійснено оцінку сучасного стану управління містобудівними процесами. Визначено основні напрями вирішення проблем у сфері містобудування, спрямованих на покращання роботи органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: місьцеве самоврядування; містобудування; управління містобудівними процесами.

Organizational and legal mechanism of local government functioning in urban area was analyzed. Current state of city planning processes management was determined. The main solutions to the problems of urban planning aimed to improve local government performance were noted.

Key words: local government, urban planning, management of city planning processes.

В умовах глобалізації економіки саме від розвитку населених пунктів залежить економічний розвиток країни, основним критерієм розвитку територій є підвищення рівня промислового та цивільного будівництва.

Розвиток територій і населених пунктів нашої держави залежить від багатьох факторів: це економічна і політична стабільність, інвестиційна привабливість, раціональність, економічна вигода, історичні, культурні, географічні та інші фактори.