

УДК 321.02:124.5

Семенченко Федір Григорович

доктор політичних наук, професор,
завідувач кафедри філософії, політології і права
Херсонського національного технічного університету

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ

Анотація. Досліджується роль місцевого самоврядування в організації політичної влади, визначається його ефективність і місце громадянського суспільства в цьому процесі.

Ключові слова: місцеве самоврядування; територіальна громада; громадянське суспільство; державна влада

Семенченко Ф.Г. Органи местного самоуправления как субъекты организации политической власти

Аннотация. Исследуется роль местного самоуправления в организации политической власти, определяется его эффективность и место гражданского общества в этом процессе.

Ключевые слова: местное самоуправление; территориальная община; гражданское общество; государственная власть.

Semenchenko F. Institutions of local government as subjects of the organization of political authority

Annotation. Role and efficiency of local governments in the organization of political authority have been investigated and defined. Place of civil society in this process has been determined.

Keywords: local governments; territorial community; civil society; state authority.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Політичні зміни, які відбуваються сьогодні в українському суспільстві, насамперед мають бути спрямовані на трансформацію у сфері організації та побудови владних структур. Розвиток суспільства неможливий без створення відповідних умов, якими поряд з іншими є формування структури органів держави та їх діяльність відповідно до принципів демократії.

Особливе місце у цій системі займає інститут місцевого самоврядування. Конституція України (ст. 5) проголошує, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого

самоврядування [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ці питання досить активно останнім часом вивчають Ю.Барабаш, І.Баранов, О.Батрименко, С.Білошицький, В.Бортников, А.Єрмоленко, Н.Жабинець, О.Зубчик, В.Корнієнко, О.Косаківська, Я.Кочубей, І.Кресіна, П.Кузьмін, В.Куйбіда, І.Лазар, І.Лопушинський, Л.Лясота, Ю.Мудрик, А.Нікіфорова, Л.Оленковська, Н.Піскарьова, Р.Плющ, О.Радченко, В.Рибачук, С.Рябов, А.Слободянюк, С.Рябов, К.Шевченко та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Попри значний обсяг досліджень, ще недостатньо вивчено органи місцевого самоврядування як суб'єкт організації політичної влади.

Формулювання цілей статті. Тому мета нашої статті – проаналізувати інститут місцевого самоврядування як суб'єкт організації політичної влади в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливість інституту місцевого самоврядування базується на безпосередній можливості місцевого населення вирішувати питання місцевого значення, реалізуючи свої інтереси в цій сфері, що найчастіше втрачаються на загальнодержавному рівні. Можна відзначити демократичний характер системи влади в Україні, проте в цьому розумінні неможливо уникнути певних зауважень. По-перше, держава хоча і виступає від імені всього суспільства, але фактично представляє лише певну його частину. По-друге, держава здійснює свої функції головним чином через управлінський, бюрократичний апарат.

Тобто фактично має місце певне відчуження державної влади від її джерела – суспільства. Така відокремленість призводить до зниження можливості контролю з боку останнього. У цьому плані на рівні місцевого самоврядування теоретично має збільшуватися прозорість влади, тобто створюватися передумови для її більшої контрольованості. Водночас

сьогодні в Україні ці передумови залишаються нереалізованими внаслідок нерозвиненості громадянського суспільства, монополії державних структур, корупції та інших причин, що можуть стати окремою темою дослідження. Ми ж зосередимо увагу саме на процесі становлення місцевого самоврядування в Україні, який упродовж пострадянського періоду відбувається хоча деколи й суперечливо, але досить поступово.

За часів СРСР місцевого самоврядування фактично не існувало. Конституція УРСР 1978 року (стаття 2) містила положення про те, що вся влада в республіці належить народові, народ здійснює державну владу через ради народних депутатів, які складають політичну основу республіки, а всі інші державні органи підконтрольні та підзвітні радам [2]. Тобто ради народних депутатів фактично були органами державної влади. При цьому радянська теорія державного будівництва розглядала місцеві ради як форму поєднання прямої та представницької демократії і проголошувала, що вони є одночасно органами єдиної державної влади та органами самоврядування населення, які нібито вирішують питання місцевого значення. Ішлося про так звану «подвійну природу» цих органів. Насправді ж ці ідеї залишалися теорією, спроможність якої бути втіленою в життя викликає небезпідставні сумніви.

Не менш важливим є те, що, незважаючи на формальне проголошення принципу народного суверенітету, фактично вибори до місцевих рад відбувалися на безальтернативній основі, тому вести мову про формування цих органів населенням було б некоректно. Поряд із цим існувала сувора вертикаль влади, тобто підпорядкування рад «нижчого рівня» радам «вищого рівня» відповідно до принципу «демократичного централізму». Місцеві ради хоча й мали першорядне значення щодо своїх виконавчих органів, проте насправді перетворювались у керовані ними формальні структури. Усе це, безумовно, суперечить основним ознакам місцевого самоврядування.

Тому фактично процес відродження місцевого самоврядування в сучасній Україні почався лише після здобуття нею незалежності та обрання курсу на демократичні перетворення.

Першим кроком на цьому шляху стало прийняття 07.12.1990 року Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування», яким було закріплено самостійність і незалежність рад у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення, проголошено надання їм фінансово-економічної бази та закріплено право утворювати свої виконавчі, розпорядчі та інші органи, установлюючи їх структуру. Тобто вперше було закріплено основні ознаки місцевого самоврядування, а саме правову, фінансову й організаційну автономію. Проте поряд із безумовно прогресивними положеннями, згідно зі статтею 2 цього Закону місцеві Ради було закріплено як представницькі органи державної влади [3]. По суті було об'єднано дві системи органів, на розмежування компетенції яких і спрямовано ідею місцевого самоврядування.

Процес утілення принципу розподілу влади та побудови відповідно до нього центральних органів державної влади позначився і на системі органів місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» в редакції від 26.03.1992 року, проголошуючи місцеве самоврядування основою демократичного устрою влади в Україні, закріпив його як організацію громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, що першими обираються, усіх питань місцевого життя в межах законів та власної фінансово-економічної бази [4]. Таким чином, місцеві Ради народних депутатів були остаточно звільнені від виконання державних функцій, що стало наступним кроком у перетворенні їх на справжні органи місцевого самоврядування.

Дальше реформування системи місцевого самоврядування знайшло

своє віддзеркалення на конституційному рівні. Конституція України 1996 року проголосила, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Тобто як первинний суб'єкт місцевого самоврядування було закріплено саме територіальну громаду, що є навіть специфічним порівняно з положеннями Європейської Хартії про місцеве самоврядування. Також було визначено загальну структуру та компетенцію представницьких органів. Закріплення цих положень в Конституції, з одного боку, створило додаткові гарантії непорушності основ місцевого самоврядування, але з іншого й дещо ускладнило розвиток цього інституту, оскільки деякі з них носять дискусійний характер.

Положення Конституції було розвинуто в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року, який визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності його органів та посадових осіб. Відповідно до зазначеного Закону під місцевим самоврядуванням в Україні слід розуміти «гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [5].

Як бачимо, Закон порівняно з Конституцією дає більш повне визначення місцевого самоврядування, наголошуючи на деяких важливих моментах. По-перше, ідеться про те, що місцеве самоврядування – це не лише гарантоване державою право, а і реальна здатність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення, оскільки наявність самого по собі права не означає власне функціонування місцевого самоврядування. По-друге, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», визначаючи поняття місцевого самоврядування, не лише передбачає право

на здійснення місцевого самоврядування, але й покладає на суб'єктів його здійснення відповідальність за наслідки своєї діяльності. У цьому Законі на відміну від Конституції своє більш повне відбиття знайшло поняття місцевого самоврядування, яке міститься в Європейській Хартії про місцеве самоврядування, хоча і з деякими відмінностями [6]. Так, оскільки суб'єктом місцевого самоврядування згідно з Конституцією України є територіальна громада, відповідальність за його здійснення покладається лише на органи та посадових осіб місцевого самоврядування. У цілому Закон істотно наблизив правове регулювання місцевого самоврядування до світових стандартів у цій сфері.

Узагалі майже за двадцять років розвитку інституту місцевого самоврядування зроблено відчутні кроки на шляху його нормативно-правового закріплення та забезпечення. На рівні Конституції проголошено та гарантовано право на місцеве самоврядування, визначено його поняття та принципи, форми здійснення, створено чинну систему його органів, окреслено передумови матеріально-фінансової та правової основ місцевого самоврядування. Проте процес становлення місцевого самоврядування сьогодні ще триває. Причому цей процес бурхливо розвивається не лише на законодавчому, але і на науковому рівні.

Так, актуальною є проблема розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади. Насамперед це стосується повноважень, які відповідно до законодавства районні чи обласні ради делегують місцевим державним адміністраціям, та повноважень, що делегуються органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Нормативно-правові акти, регулюючи ці питання, певною мірою дублюють значну частину названих повноважень, породжуючи колізії в нормативно-правовому регулюванні інститутів місцевої влади.

Як наслідок, невизначеним залишається правовий статус органів

місцевого самоврядування на рівні областей та районів. Не маючи змоги формувати власні виконавчі органи, районні й обласні ради змушені делегувати власні повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям. Норми Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зобов'язують районні й обласні ради делегувати власні повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям [7]. Тож доводиться констатувати, що місцеве самоврядування ще не піднялося до рівня областей та районів, хоча місцеві інтереси тут проявляються не менш суттєво ніж на рівні міст, сіл і селищ.

Крім того, існує потреба детальної правової регламентації безпосередньої діяльності територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» лише в загальних рисах окреслює форми такої діяльності – проведення місцевого референдуму, загальних зборів громадян, унесення місцевих ініціатив, проведення громадських слухань, створення та діяльність органів самоорганізації населення. Реалізація цих форм на практиці – перший крок на шляху формування активної громадянської позиції населення і саме звідси може початися забезпечення реального функціонування місцевого самоврядування на рівні його представницьких органів. Тому детальна правова регламентація зазначених форм на законодавчому рівні є вкрай потрібною і не може бути замінена регулюванням на рівні статутів територіальних громад.

Таким чином, від початку проголошення незалежності в Україні через низку об'єктивних та суб'єктивних причин так і не відбулося реального становлення ефективного місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Як наслідок, громадяни України фактично відсторонені від участі в процесі управління державою і до цього часу не стали реальним суб'єктом в організації політичної влади. Натомість утворився замкнений на власні цілі та завдання, гіпертрофований (за

обсягом сфер втручання) інститут державної влади, що за своєю природою спрямований на перерозподіл наявних суспільних ресурсів. В українському варіанті цей інститут переважно спрямований на обслуговування інтересів вузького кола осіб вищої державної та зрощеної з нею так званої бізнесової еліти.

Ця правляча верхівка, яка робить ставку на потужну державну централізацію, може ще достатньо довго і комфортно існувати в режимі дальшого перерозподілу національного багатства. Зрозуміло, що в такій ситуації більшість населення просто приречена на бідність та злидні, що фактично вже і відбулося: за експертними оцінками, 3-5% населення володіють та розпоряджаються близько 80% національного багатства, у той час як понад 60% населення перебувають поза межею бідності [8].

Такий сценарій розвитку, на нашу думку, є історично приреченим у зв'язку з постійним нагромадженням внутрішнього напруження в суспільстві. Головним джерелом такого напруження є невідповідність між державною монополією на ухвалення політичних рішень без урахування інтересів усіх суб'єктів правового регулювання, з одного боку, та ринком, який передбачає рівноправність інтересів усіх власників, – з іншого.

Така невідповідність має потужне історичне та соціокультурне коріння, адже в недалекому минулому держава володіла всім національним багатством, що відбивалося в її монопольному праві на ухвалення всіх соціально значущих рішень. Упродовж останніх років таку монополію було зруйновано, проте практика тотального державного втручання залишилася. Однак найбільш небезпечним є те, що відбувається процес її розширення та вдосконалення. Водночас спроби інших рівноправних власників реалізувати свій інтерес наражаються на відсутність шляхів і механізмів їх участі в ухваленні рішень. Це, зрештою, призводить до того, що всі, хто має інше бачення сценаріїв дальшого суспільного розвитку, вимушено опиняються в політичній опозиції до чинної влади.

Розв'язання цієї суперечності можливе через зміну системи відносин влади і суспільства, що дозволить виявити, урахувати та реалізувати інтереси всіх зацікавлених сил, здатних забезпечувати національний розвиток. Світова практика свідчить: шлях до здійснення такої зміни лежить через широку децентралізацію державної влади та створення ефективного місцевого самоврядування, що дозволить розкрити державотворчу ініціативу мільйонів громадян, надати народові роль реального суб'єкта в системі організації влади. Ефективна взаємодія державної влади та місцевого самоврядування сприятиме становленню та розвитку громадянського суспільства і соціально відповідального бізнесу. Без реального, ефективного місцевого самоврядування дальший розвиток України як демократичної держави з безпечним проживанням і добробутом її громадян неможливий.

Політичним гаслом сьогодення має стати розвиток держави через становлення ефективного місцевого самоврядування в інтересах кожного українського громадянина. Розвиненість місцевого самоврядування як інституту публічної влади, що дозволяє громадам (об'єднанням громад) самостійно вирішувати питання місцевого рівня в межах Конституції та законів України, вимірюється такими чинниками:

– наявністю визначеної та закріпленої територіальної основи місцевого самоврядування, його повсюдністю;

– розмежуванням компетенцій і повноважень між державною владою та місцевим самоврядуванням і між органами місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою держави;

– закріпленням за місцевим самоврядуванням джерел доходів (передусім податків) на довготривалій та постійній основі;

– розмежуванням землі та майна між державою й органами місцевого самоврядування;

– спроможністю органів місцевого самоврядування в наданні послуг населенню – як через господарську діяльність власних підприємств, так і через залучення приватного бізнесу;

– ефективністю контролю за діяльністю місцевого самоврядування з боку громадян та наявністю чітких механізмів відповідальності обраних і призначених посадових осіб, а також органів місцевого самоврядування за результати їх діяльності;

– спроможністю органів місцевого самоврядування до формування місцевої політики, визначення стратегії розвитку громад і територій, планування та підтримки місцевого розвитку;

– наявністю та ефективністю механізмів кооперації між територіальними громадами й асоціаціями територіальних громад;

– рівнем взаємної довіри та партнерства між населенням територіальної громади, представниками бізнесу й органами місцевого самоврядування.

Місьцеве самоврядування постає як інститут публічної влади і водночас як форма безпосередньої участі населення у вирішенні місцевих проблем. З цього погляду показником розвиненості місцевого самоврядування мають бути:

– «прозорість» і відкритість діяльності й намірів органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

– доступність органів місцевого самоврядування для безпосередніх звернень громадян та ефективність зворотного зв'язку;

– антикорупційна стійкість органів місцевого самоврядування;

– широке використання на місцевому рівні механізмів прямої демократії та громадського консультування.

Водночас реальний стан місцевого самоврядування в Україні сьогодні за більшістю наведених вище показників є незадовільним, а відтак місьцеве самоврядування в нашій державі і як інститут публічної

влади, і як форма безпосередньої участі населення у вирішенні місцевих проблем не є суспільно ефективним.

Низька ефективність місцевого самоврядування поряд із неефективною державною владою та недосконалою судовою системою є найбільш актуальною суспільною проблемою. Цю проблему неможливо вирішити лише через просте розмежування повноважень між органами державної влади й місцевого самоврядування. Слід чітко визначити і закріпити за кожним рівнем публічної влади власні джерела бюджетних надходжень, що стане необхідною передумовою дальшого розвитку місцевого самоврядування. Сьогодні економічна слабкість територіальних громад, їх фінансова залежність від держави, відсутність чіткого розмежування повноважень «по вертикалі» змушують місцеву владу орієнтуватися не на обслуговування головним чином державних інтересів, а швидше державних діячів найвищого рангу. Робота з населенням часто розглядається як вторинне, менш престижне завдання і здійснюється багато в чому формально, оскільки реальні потреби населення враховуються в останню чергу як на національному, так і на місцевому рівнях. Відтак рівень довіри до місцевої влади з боку населення є значно нижчим за потенційно можливий. В умовах же невисокої довіри з боку населення зростання господарської та фінансової самостійності здатне перетворити місцеві органи влади на структури, що обслуговують лише самих себе, свій бізнес і не будуть працювати на стратегічні потреби громади (багато в чому це вже відбувається, особливо небезпечним виглядає розбазарювання комунальних земель у великих містах і курортних зонах).

Саме тому проблема ефективності місцевої влади має не лише «технічний» характер, оскільки самого лише впорядкування (розширення) повноважень, збільшення фінансових коштів і зростання господарської самостійності органів місцевого самоврядування недостатньо для появи

ефективної влади на місцях. Ефективність місцевого самоврядування може бути досягнута лише через поєднання достатніх повноважень органів місцевого самоврядування, спроможності цих органів використати обсяг власних повноважень в інтересах громади та відповідальності за свої дії перед територіальною громадою. Для вирішення цієї проблеми, на наш погляд, потрібні такі кроки:

- зміна взаємовідносин у системі «влада-населення» та залучення і особиста участь населення у вирішенні місцевих проблем;
- постійний публічний діалог місцевої влади з населенням;
- обізнаність громадян щодо їхніх прав та обов'язків у своєму місті (селищі), зокрема через підвищення ролі місцевих ЗМІ і недержавних організацій в інформуванні громадян і вироблення у них визначеної позиції щодо актуальних проблем місцевого життя;
- формування в населення запиту на ефективну місцеву владу, який покликаний створити й відповідну пропозицію;
- партнерство державної влади й органів місцевого самоврядування.

Висновки з даного дослідження. Таким чином, процес становлення місцевого самоврядування в Україні, поряд з іншими демократичними перетвореннями, на сьогодні, безумовно, не є завершеним, він продовжує розвиватися. Двадцять років, з огляду на світову історію державотворення, не є значним проміжком часу, упродовж якого можливо повною мірою перебудувати суспільство на якісно новій основі. Недоліки ж цього процесу є майже неминучими супутниками прогресивного руху уперед.

Перспективи подальших розвідок. У подальшому ми плануємо розглянути особливості становлення місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі державного розвитку в процесі реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року №333-р.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. – К.: Парламентське видавництво, 1996.
2. Конституція УРСР 1978 г. – К.: Издательство политической литературы Украины, 1978.
3. Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування.» від 07.12.1990 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 2. – Ст.5.
4. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» в редакції від 26.03.1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №28. – Ст. 387.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». За станом на 1 лютого 2006 р. / Верховна Рада України: Офіц. вид. – К.: Парламентське вид-во, 2006. – 80 с. (Серія „Закони України”).
6. Європейська хартія про місцеве самоврядування // Законодавство України про місцеве самоврядування та компетенцію його органів : збірник нормативних актів. – Х.: Факг, 2000.
7. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст.190.
8. Коробов В. К. Региональная идентичность и ценности украинцев: южное измерение. / Коробов В. К. // Ціннісний вимір політичної діяльності: теорія і практика розвитку сучасного українського суспільства : збірник наукових праць / ред. колегія: Ю. М. Бардачов – голова, В.Ф. Цвях, Ф.Г.Семенченко та ін. – Херсон: вид-во «Олді-плюс», 2010. – С. 39-41.

Statement of the problem. The current political changes in Ukrainian society should mainly be focused on the transformation of structures and building of authorities. Society can not develop without the creation of appropriate conditions. Such a condition is also forming the structure of the state and their activities on the principles of democracy.

Urgency. Institute of local government has a special place in this system. Constitution of Ukraine (art. 5) asks that people are bearer of sovereignty and the only source of authority in Ukraine. The people exercise power directly and through bodies of state authority and local self-government.

The purpose of the article – to analyze the institution of local government as an organization of political authority in Ukraine.

Our task was to study – to consider the process of formation of local self-government in Ukraine during the soviet and post-soviet periods.

Summary. The importance of local government institution based on immediate opportunities of local people to solve local issues. There are

problems in this area: 1) the state on behalf of society, but in fact represents only a part of it; 2) the state shall exercise its functions mainly through management, bureaucracy. In fact, there is alienation from society government as its source. Therefore, reducing the possibility of control of society. We consider the process of formation of local self-government in Ukraine in post-soviet period. Really in the Soviet Union wasn't a local government. The Constitution of the Ukrainian republic 1978 (art. 2) asked that all authority belongs to the people, the people exercise state authority through Soviets of Peoples Deputies, which constitute the political foundation of the republic, and all other public bodies controlled and accountable councils. That council elections were actually public authorities. In fact, these ideas remain theory. In fact, local elections took place on unopposed. There was a strict chain of command, that is subordinate councils of lower level councils highest level according to the principle of democratic centralism. Actually executive bodies managed by local councils, which contradicts the basic features of a local government. In fact, the revival of local government in modern Ukraine began after the country gained its independence and the election of the course on democratic reforms. Local council elections were exempt from providing a public service, which was a step towards genuine local government. As the primary organs of local self-government was fixed local community. Twenty years of local government institution made steps towards its legal provisions and support. Constitution proclaimed and guaranteed the right to local self-government. But the process of establishing local government today is still ongoing. The problem of separation of powers to local governments and local bodies of executive power is important. For example, the legal status of local government in the regions and districts remains uncertain. Therefore, district and regional councils to delegate their authority to the local state administration. This discrepancy has historical reasons: in the Soviet period, the state owned all national wealth, had a monopoly on making all socially important decisions. Today this monopoly destroyed, but the practice

of total government influence remained. To solve this contradiction can be due to changes in the system of relationships between the state and society, which will identify, consider and implement the interests of all forces that can ensure national development.

Conclusions and outcomes. The process of establishing local government in Ukraine along with other democratic transformation today is still going on and continues to evolve. However, the disadvantage of this process is inevitable concomitant progressive movement forward.