

Валентин Малиновський,
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології Волинського
національного університету імені Лесі Українки,
начальник Управління державної служби
Головдержслужби України у Волинській області

Підходи щодо організації влади на первинному рівні публічного управління України

Стаття присвячена проблематиці територіальної організації влади на первинному рівні публічного управління в Україні. У ній окреслено авторський підхід щодо організації публічної влади на місцевому рівні (у містах, містечках, селах), її компетенція та механізми формування (виборча система) у контексті трансформації базового рівня адміністративно-територіального устрою з формуванням принципово нової адміністративно-територіальної одиниці "громади".
Ключові слова: територіальна організація влади, громада, орган місцевого самоврядування, староста поселення, місцеві вибори, адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіальний устрій.

The article is devoted to the problem of territorial organization of power at primary level of public management in Ukraine. In it outlined author approach in relation to organization of public power at local level (in cities, townships, villages), its jurisdiction and mechanisms of forming (electoral system) in the context of transformation of base level of administrative-territorial device is with forming on principle of new administrative-territorial unit of "society".

Key words: territorial organization of power, society, organ of local self-government, head of settlement, local elections, administrative-territorial unit, administrative-territorial device.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими завданнями. Цілком очевидно, що подальша демократизація всіх сфер суспільного життя та побудова громадянського суспільства в Україні неможливі без проведення децентралізації і деконцентрації державних функцій і повноважень та втілення в життя принципів реального місцевого самоврядування. Актуальність цих процесів посилилася після попереднього схвалення 8 грудня 2004 р. більшістю від конституційного складу Верховної Ради України законопроєкту про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування (реєстраційний № 3207-1) [1], спрямованого на реформування системи влади на місцях, створення повноцінного місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою (далі - АТУ) та визнання його Конституційним Судом України таким, що відповідає вимогам ст. 157 і 158 Конституції України [2]. Зазначений процес цілком узгоджується з вимогами Ради Європи до України, визначеними

в Рекомендації 102-го (2001 р.) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні, у напрямі приведення національного законодавства у відповідність із Європейською хартією місцевого самоврядування.

Аналіз досліджень і публікацій з цієї проблеми. Питання облаштування первинного (базового) рівня в контексті проведення адміністративно-територіальної реформи отримали широке висвітлення в науковій літературі. До останніх розробок у досліджуваній сфері слід віднести Зелену книгу "Реформування публічної адміністрації в Україні: місцевий та регіональний рівні" [3]. У ній визначені недоліки існуючої системи публічної адміністрації та запропоновані варіанти її реформування. З цієї теми розроблено й Білу книгу "Реформа публічної адміністрації в Україні" [4]. У територіальному реформуванні її положення є тотожними з пропозиціями, викладеними в проекті Закону України "Про територіальний устрій України".

Значну роботу у цій сфері здійснює Міністерство регіонального розвитку та будівництва, яким у вересні 2008 р. розроблені Методичні рекомендації щодо збирання інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах, а також проекти законів: про Концепцію реформи АТУ, про АТУ України, про реформування АТУ [5]. Ці взаємопов'язані документи стали чи не першою спробою вибудувати струнку концептуальну систему реформ у сфері територіальної організації влади (далі - ТОВ).

До останніх публікацій у досліджуваній сфері слід віднести такі: "Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі. Міжнародний досвід та практичні пропозиції" (2008) [6], "3 історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907-2009 роки" (2009) [7], "Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи" (2009) [8].

Невирішена частина загальної проблеми. Сьогодні Україна переживає черговий етап пошуку оптимальної моделі ТОВ. У цьому напрямі спостерігаються окремі тенденції, однак у цілому система місцевої влади все ще залишається незмінною, за винятком запровадження пропорційної системи виборів на обласному, районному та міському рівнях. Для вирішення зазначеного завдання необхідно розв'язати такі ключові проблеми:

1) перетворення територіальної громади, що зараз не може забезпечувати свою самореалізацію, на ключового суб'єкта публічної влади на місцевому рівні. При цьому на вищий рівень публічної влади мають передаватися виключно ті повноваження, що не можуть бути ефективно реалізовані суб'єктами влади нижчого рівня;

2) рівень децентралізації влади повинен відповідати співвідношенню двох показників - свободи органів місцевого самоврядування (далі - ОМС) у прийнятті рішень та адекватності їх відповідальності, в тому числі політичної, за прийняті рішення.

Метою цієї статті є окреслення моделі ТОВ на первинному рівні публічного управління.

Виклад основного матеріалу. З точки зору функціонування органів публічної влади первинний рівень України порівняно з регіональним та суб-регіональним потребує найменшого реформування, адже модель публічної адміністрації на цьому рівні, за винятком м. Севастополя та певною мірою Києва, у цілому відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Однак її суттєві недоліки і пов'язана з цим перспектива укрупнення сільських територіальних громад спонукають до визначення концептуальних засад організації влади на цьому рівні.

На основі багаторічних досліджень автором пропонується така модель: на первинному рівні публічного управління владні повноваження здійснюються виключно через систему місцевого самоврядування - радами громад сіл, містечок*, міст та їх виконавчими органами. Представницьким ОМС громади має стати рада громади (села, містечка, міста - відповідно до статусу поселення - центру громади), що здійснює представницьку, нормотворчу, установчу і контрольну функції у межах відповідної самоврядної адміністративно-територіальної одиниці (далі - АТО). Очолює раду громади голова, процедура обрання якого залишається незмінною - через рівні, прямі, загальні, таємні вибори. Головою громади може бути обраний її член, який має право голосу. У разі, коли жоден з кандидатів не отримає більше половини голосів виборців, має відбутися другий тур виборів за участю двох кандидатів, які отримали найбільшу кількість голосів у першому турі голосування. Запровадження голосування у два тури пов'язане з існуючою в Україні проблемою легітимності міських, селищних, сільських голів, які зараз обираються за принципом відносної більшості.

Відповідно необхідно переглянути Закон України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" [9]. Грунтуючись на громадській доктрині місцевого самоврядування, система має будуватися таким чином, щоб виборець голосував за конкретного кандидата, який має бути жителем відповідної громади, що має право голосу. Якщо голови громад мають обиратися на основі абсолютної більшості голосів (французька модель), то депутати місцевих рад - за мажоритарною системою відносної більшості (англійська модель) в одномандатних виборчих округах, на які поділяється вся територія відповідної громади, у межах однотурового голосування.

Слід обов'язково розвести в часі парламентські та місцеві вибори, адже досвід усіх попередніх виборів в Україні показує, що збіг цих виборів негативно позначається на якісних результатах, найперше місцевих

* Містечко - пропонується автором назва замість існуючих "селище міського типу" та "селище".

виборів. Зокрема, за такого порядку перед громадянами постає ціла низка проблем:

а) технічного характеру: очевидна фізична неможливість прослідкувати та опрацювати програми та списки кандидатів усіх рівнів, адже в сільських населених пунктах, урахувавши вибори до п'яти виборних органів, - це у середньому 100-120 передвиборчих програм; суттєве ускладнення процедури голосування через великі черги на виборчих дільницях для отримання бюлетенів, черги до кабінки та час, необхідний для заповнення бюлетенів; величезне навантаження на дільничі виборчі комісії, що в дні голосування та підрахунку голосів у 2006 р. змушені були працювати як мінімум по 35 годин;

б) політичного характеру: зниження уваги громадян саме до кандидатів та програм місцевого рівня, результатом чого стало суттєве погіршення представницького складу місцевого самоврядування.

Розведення виборів у часі дасть можливість громадянам висувати більш конкретні запити до ймовірних кандидатів, ретельніше контролювати хід виборів та брати активнішу участь у передвиборчій кампанії, що, у свою чергу, сприятиме становленню активістської демократичної політичної культури громадян, згуртуванню місцевих громад [10, с. 50]. Такий підхід зніме також суттєву політичну проблему стереотипного голосування - своєрідний "феномен Тимошенко 2006 року", коли основним мотивом вибору електорату стає не програма чи кандидати місцевих партійних осередків, а популярність партійного лідера чи бренду всеукраїнського масштабу, який автоматично забезпечує проходження всіх місцевих партійних списків. Результатом такої маніпуляційної технології стає проходження в ОМС тих самих політичних сил, що й до парламенту, незалежно від їхніх програмних засад щодо місцевого розвитку та якості кадрового потенціалу.

Доцільно також розширити існуючу кількість суб'єктів виборчого права, адже кадровий потенціал окремих партій виявився доволі обмеженим. Про це красномовно свідчить ідентичність зареєстрованих партійних списків до рад різних рівнів на місцевих виборах 2006 р. На думку автора, крім політичних партій право висування кандидатів доцільно надати окремими громадянам через самовисунення.

З метою розмежування представницько-контрольної та виконавчої складових муніципальної влади необхідно усунути існуюче суміщення депутатських повноважень із посадами у виконавчих структурах місцевого самоврядування, запровадивши заборону мати депутатський мандат посадовим особам місцевого самоврядування.

Також слід зменшити кількість депутатів у радах громад. Усього за підсумками виборів (2006 р.) в Україні депутатами місцевих рад стали 233 тис. 567 осіб. Для порівняння - у 1994 р. їх кількість становила 161 тис. 378 осіб [11]. Наприклад, у Київській міськраді налічується 120 депутатів (законом допускається 150).

Зокрема, пропонується встановити загальний склад ради при чисельності жителів громади від 1 до 3 тис. * . 8-10 депутатів (сьогодні - 16-26); від 3 до 5 тис. - 10-15 (сьогодні - 20-30 депутатів), з розрахунку один мандат на 300 мешканців. У громадах з чисельністю жителів від 5 до 20 тис. рада має складатися від 15 до 25 депутатів (сьогодні - 30-36). Загальний склад ради за чисельності жителів громади від 20 до 50 тис. має становити від 25 до 30 депутатів (сьогодні - 30-46); від 50 до 100 тис. - 30-35 депутатів (сьогодні - 36-50); від 100 до 250 тис. - 35-40 депутатів (сьогодні - 40-60); від 250 до 500 тис. - 40-45 депутатів (сьогодні 50-76); від 500 тис. до 1 млн - 45-50 депутатів (сьогодні - 60-90); від 1 до 2 млн 50-55 депутатів (сьогодні - 76-120); понад 2 млн - 55-60 депутатів (сьогодні 76-150).

З метою недопущення розбалансування систем муніципального управління в громадах, де партійна належність голови не збігається з депутатською більшістю відповідної ради, слід передбачити посилення захисного механізму для цих суб'єктів. По-перше, слід відмовитися від інституту недовіри голові з боку ради. На нашу думку, лише громада, яка обирала голову громади прямими виборами, повинна мати право на дострокове припинення повноважень відповідного голови громади за посередництвом референдуму. При цьому місцевий референдум може ініціюватися як громадою, так і місцевою радою.

По-друге, якщо винесена на місцевий референдум ініціатива відповідної ради щодо дострокового припинення повноважень голови громади рішенням референдуму не підтримана, то це є підставою для дострокового припинення повноважень цієї ради. І навпаки, якщо рішенням місцевого референдуму, що був ініційований головою громади, не підтримане дострокове припинення повноважень ради, то це є підставою для дострокового припинення повноважень голови громади.

Виходячи з організаційно-правової форми "сильний мер - рада" голова громади є одночасно головою ради громади та головою її виконавчого органу. Голова громади здійснює три основні функції:

- представляє громаду у відносинах з органами державної влади та іншими ОМС, організаціями, установами, підприємствами, політичними партіями, громадськими об'єднаннями;
- головує на пленарних засіданнях ради громади;
- очолює виконавчий орган ради громади, який за його поданням формується радою громади.

Виконавчий орган ради формується та функціонує з урахуванням визначеної у статуті громади системи. Вищим органом у системі виконавчих органів громади є виконавчий комітет, що формується радою за поданням голови громади. Кількісний склад та структура виконавчого органу визна-

* Після укрупнення менших громад за кількістю населення не повинно бути.

чаються радою громади, а його персональний склад вноситься на розгляд ради головою.

Ураховуючи значний обсяг повноважень, що надається громаді, голова повинен володіти відповідним професійно-кваліфікаційним рівнем. Зокрема, кандидат на посаду голови громади має відповідати таким вимогам: досягнення тридцятирічного віку; спеціальність в освітній галузі "державне управління" чи проходження спеціалізованого курсу з підготовки спеціалістів у сфері публічного управління за річною програмою; стаж державної чи муніципальної служби на керівних посадах не менше трьох років; обирався депутатом не нижче ради громади щонайменше однієї каденції; обирався старостою поселення щонайменше однієї каденції.

У сільських територіальних одиницях з чисельністю населення понад 50 осіб, що не є центром громади, для виконання виключно власних повноважень запроваджується інститут старости поселення, який здійснює управлінські та представницькі функції. Староста поселення обирається мешканцями поселень, що входять до складу територіальної одиниці, прямим таємним голосуванням за процедурою, що визначається статутом органу самоорганізації населення, затвердженим радою громади. Він отримує частину повноважень виконавчого органу ради громади. Зокрема, до його повноважень доцільно віднести такі:

- первинний документообіг, видача підтверджуючих документів про громадянський стан та інформаційних довідок про домоволодіння;
- моніторинг виконання законодавства про забудову території, захист навколишнього середовища, громадський порядок;
- запобігання провпорушенням та звернення до правоохоронних органів для прийняття рішень по суті;
- підготовка пропозицій щодо кошторису видатків, що здійснюються на території поселення, виконання функцій головного розпорядника коштів бюджету громади по закріплених повноваженнях;
- підготовка пропозицій до генерального плану забудови поселення;
- підготовка пропозицій до економічного плану розвитку громади;
- управління комунальних майном;
- прийняття управлінських рішень у межах визначеної компетенції [6, с. 34].

Староста не є посадовою особою місцевого самоврядування (муніципальним службовцем), працюючи за контрактом. Рівень його зарплати має залежати від кількості жителів та площі поселення. Допускатиметься суміщення старостами виконання своїх повноважень з іншими видами діяльності, зокрема й підприємницькою. Якщо у відокремленому поселенні проживає менш як 50 жителів (зараз таких сіл в Україні близько 4 тис.), ним опікуватиметься староста територіальної одиниці, до якої входить це поселення.

Староста має бути відповідно представлений у системі управління територіальною громадою. Ураховуючи, що на території окремих громад буде розташована велика кількість поселень (більше 20), то автоматичне включення старост до членів ради громади поряд з такою ж кількістю депутатів робитиме раду громіздкою та недієздатною. Виходом із ситуації може стати функціонування ради старост - дорадчого органу при голові громади. До виключної компетенції цього органу доцільно віднести попереднє затвердження бюджету та розгляд земельних питань [6, с. 67]. Важливі питання розглядаються на сільських зборах, які приймають відповідні рішення. У них мають право брати участь жителі, яким надано право голосування на виборах до рад громад. На рівні територіальної одиниці, що не є центром громади, може створюватися орган самоорганізації населення, що є дорадчим органом при старості.

Слід суттєво збільшити персонал сільських (приблизно 12 штатних одиниць та 5 одиниць старост) та містечкових (24 штатні одиниці) виконавчих органів громад. При цьому, враховуючи, що сьогодні більшість посадових осіб місцевого самоврядування не мають досвіду управлінської діяльності, слід суттєво оптимізувати наявну систему навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації муніципальних службовців.

До компетенції ОМС громади слід віднести: затвердження відповідно до закону статуту громади; управління майном комунальної власності; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку підзвітних територій і контроль за їх виконанням; затвердження місцевих бюджетів і контроль за їх виконанням; встановлення місцевих податків, зборів, обов'язкових платежів; забезпечення місцевих референдумів та реалізація їх результатів; утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій, установ, здійснення контролю за їх діяльністю; вирішення у межах закону інших важливих для життєдіяльності громади публічних справ, що не вилучені зі сфери їх компетенції і вирішення яких не віднесено до компетенції інших органів публічної влади; виконання самоврядних завдань повіту чи землі* на основі окремих договорів з органами влади цих АТО.

До переліку основних повноважень і завдань з їх реалізації громади можна віднести такі:

- створення сприятливих умов для розвитку малого підприємництва на підзвітних територіях;
- загальна освіта: школи 1-3 ступенів, дошкільна освіта;
- охорона здоров'я: амбулаторія, швидка медична допомога, фельдшерсько-акушерські пункти;
- організація дозвілля: будинок культури, бібліотека;
- фізкультура, спортивні споруди, туризм;

* Пропоновані автором назви замість існуючих "район" та "область" [12].

- соціальна допомога (соціальне забезпечення населення громади у межах гарантованих державою соціальних стандартів та з урахуванням своїх можливостей);
- землеустрій: планування та благоустрій території, вирішення питань землевідведення, ведення земельно-кадастрової документації;
- охорона довкілля;
- комунальне та побутове забезпечення: водо-, тепло- та енергозабезпечення потреб населення, каналізація, прибирання території, вивезення сміття;
- упорядкування території: утримування місцевих доріг, вулиць, цвинтарів;
- забезпечення контролю за якістю обслуговування наявного населення у сфері торгівлі, побутових послуг, громадського харчування;
- забезпечення функціонування місцевого громадського транспорту.

Для їх виконання практично всі громади матимуть повний перелік бюджетних установ.

З метою здійснення державних функцій (забезпечення правопорядку, казначейські операції, санітарний та ветеринарний контроль, соціальний захист та охорона праці) на території громади доцільне функціонування територіальних органів виконавчої влади.

Висновки. Запропонована система влади на первинному рівні відповідатиме континентальній європейській моделі публічної адміністрації на місцевому рівні, що стане запорукою забезпечення оптимального узгодження загальнонаціональних цілей та інтересів з особливостями розвитку й потребами громад України.

Подальші наукові розвідки у даному напрямі мають спрямовуватися на вирішення важливої наукової проблеми щодо формування цілісної методології трансформації ТОВ на регіональному рівні, яка дала б відповіді на основні виклики та загрози, що постали сьогодні перед Україною в частині неспроможності діючої системи публічної влади забезпечити поступальний розвиток держави.

Список використаних джерел

1. Закон України про внесення змін до Конституції України // *Голос України*. - 2005. - 13 січ. - С. 16.
2. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України) // *Вісн. Конституц. Суду України*. - 2008. - № 1. - С. 60-75.
3. Реформування публічної адміністрації в Україні : місцевий та регіональний рівні : [документ для консультацій щодо державної політики (Зелена книга)]. - К., 2006. - 38 с.
4. Біла книга. Реформа публічної адміністрації в Україні // *Білі книги* / [підгот. учасн. груп аналізу політики]. - К., 2006. - С. 90-134.

5. Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні : проекти нормат.-прав. актів / [упоряд. О. С. Врублевський]. - К. : Ін-т громад. сусп-ва, 2009. - 80 с.

6. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі. Міжнародний досвід та практичні пропозиції / [М. В. Пітцик, Ю. І. Ганущак, Д. Шиманке, Х. Циммерманн]. - К. : Асоціація міст України та громад, 2008. - 136 с.

7. Ткачук А. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907-2009 роки / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. - К. : Леста, 2009. - 128 с.

8. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. - Дніпропетровськ : Монолит, 2009. - 384 с.

9. Закон України про внесення змін до Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів" // Уряд. кур'єр. - 2005. - 23 груд. - С. 5-13.

10. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування / [заг. ред. Є. В. Радченка]. - К. : Факт, 2003. - 258 с.

11. Миколаїв Ю. Місцеві ради змінять формат? / Ю. Миколаїв // Віче. - 2009. - № 21. - С. 49.

12. Малиновський В. Трансформація адміністративно-територіального устрою України : проблеми і перспективи / В. Малиновський // Зб. наук. праць УАДУ : у 2 ч. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. - К. : Вид-во УАДУ, 1999. - Вип. 2. - Ч. II. - С. 211-218; Малиновський В. Адміністративно-територіальна реформа - визначальний фактор ефективної організації регіональної та місцевої влади / В. Малиновський // Вісн. НАДУ. - 2006. - № 2. - С. 347-353.

Олександр Слобожан,

аспірант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ

Державна політика у сфері реформування місцевого самоврядування: історико-правовий аспект

У статті здійснено ретроспективний аналіз державної політики у сфері реформування місцевого самоврядування на предмет її дієвості, використовуючи зарубіжний досвід аналізу публічної політики.

Ключові слова: державна політика, політико-адміністративна програма, політико-адміністративна структура, продукт політики, елемент політики.

In the article the retrospective analysis of public policy is carried out in the field of reformation of local self-government for the purpose its effectiveness, utilizing foreign experience of analysis of public policy.

Key words: public policy, political and administrative program, political and administrative structure, product of policy, element of policy.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями. Формування системи місцевого само-