

УДК 352.07

О. М. Ковальова,

к. держ. упр., заступник начальника відділу контролю у сфері матеріального виробництва та фінансових послуг Державної фінансової інспекції в Харківській області, м. Харків

ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджено основні засади та особливості організаційного забезпечення діяльності місцевих органів влади та їх представницьких органів. Проаналізовано нормативно-правову базу становлення та розвитку місцевого самоврядування та обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення функцій і задач представницьких органів місцевого самоврядування в організації діяльності місцевої ради за принципами децентралізації влади.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, представницькі органи місцевого самоврядування, децентралізація влади.

О. М. Kovaliova,

Vice head of Control of Material Production and Financial Service Department, State Financial Inspection in Kharkiv Region, PhD in PA, Kharkiv

ORGANIZATIONAL SUPPORT FOR REPRESENTATIVE BODY'S ACTIVITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

In this article outlined basic principles and features of organizational support for local authorities and their representative bodies, analyzed regulatory framework of origin and development of local government and suggestions are proved in relation to improve functions and tasks of local governments' representative bodies in organization of local government activity after principles of decentralization.

Key words: local government, local community, representative bodies of local government, decentralization.

Сьогодні Україна переживає тривожний, але, водночас, доленосний період своєї новітньої історії. Завдяки перемозі демократії мобілізаційним вектором прогресивних змін в нашій країні стає місцеве самоврядування, яке є наріжним каменем розвитку будь-якої держави. Спрямування цього вектора у конструктивне русло на основі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування повинно стати першочерговим завданням для органів влади усіх рівнів. Хартією проголошено, що місцеве самоврядування є правом та реальною здатністю органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення [1].

Цивілізаційні перетворення в Україні потребують удосконалення, наповнення компетентністю, ресурсами та змістом механізмів соціальної мобілізації

суспільства та реалізації ефективної представницької демократії на місцях. Тому першочерговим завданням розвитку держави, як зазначив Президент України П. Порошенко, є реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади. Саме тому роботу присвячено акцентуванню суспільної уваги на концепції становлення та зміцнення місцевого самоврядування як ключового напрямку державотворення та розбудови громадянського суспільства. Представницькі органи місцевого самоврядування, як засвідчила ситуація в усіх регіонах держави, в цілому зберігають кредит довіри мешканців відповідних територій. Разом із тим актуалізована суспільна потреба щодо перезавантаження місцевої влади з метою консолідації дій територіальних громад для поступового відродження як України в цілому так й кожного окремого містечка.

За роки незалежності питаннями статусу українських міст та проблемами ефективного управління їх розвитком органами місцевого самоврядування переймалися чимало науковців, зокрема варто відмітити праці В. Бабаєва, О. Бобровської, І. Дробота, Я. Жовнірчика, В. Куйбіди, Ю. Куца, В. Наконечного, С. Серьогіна, Ю. Шарова та ін. Дослідженню питань вироблення актуальних для розвитку міст стратегій управління місцевими радами присвячені праці таких науковців як О. Берданової, Р. Брусака, В. Вакуленка, В. Мамонової, В. Тертички та інших. Але, комплексному дослідженню цієї проблематики на науковому рівні досі приділяється недостатньо уваги, особливо це стосується питань щодо організаційного забезпечення діяльності місцевих рад та їх представницьких органів місцевого самоврядування.

За мету статті обрано обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення організаційного забезпечення діяльності представницького органу місцевого самоврядування та децентралізації влади.

Незважаючи на загалом позитивні результати відновлення в Україні протягом 1990-х років утрачених традицій місцевого самоврядування, у повній мірі скористатися перевагами цього способу управління місцевими справами містам України досі не вдалося. Після таких прогресивних кроків держави, таких як закріплення місцевого самоврядування в Конституції України [3] у 1996 р., прийняття Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [7], ратифікації Верховною Радою Європейської хартії місцевого самоврядування [1], подальший розвиток цього інституту публічної влади почав прогальмовувати, а проблеми територіальних громад – накопичуватися.

В умовах швидких змін суспільного та економічного життя України, коли створюються нові господарюючі форми, складаються нові типи взаємовідносин економічних суб'єктів, утверджується новий тип відносин власності, за якого відкидаються застарілі норми, правила, інститути, а міста знову опиняються в центрі уваги науковців та практиків. В основному міста набувають значення не лише як джерела проблем, але і як важлива економічна та політична сила, що приймає участь в становленні нової соціально-економічної системи країни, укріпленні місцевого самоврядування та їх представницьких органів.

Одним з представницьких органів територіальних громад згідно з Конституцією України і Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, є відповідні місцеві ради – колегіальні органи загальної компетенції, що

складаються з депутатів, обраних безпосередньо населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці, виражають їх волю, приймаючи від її імені рішення, що мають загальнообов'язковий характер. Слід зазначити, що правовий статус представницького органу місцевого самоврядування в Україні (ради) полягає в тому, що цей виборний орган територіальної громади є одним з основних елементів місцевого самоврядування, який має власну, визначену ним самим структуру і який відносно самостійно здійснює надані йому законом повноваження на підставі функціонального розмежування їх між територіальною громадою і органами, які він утворює. І саме зараз час переглянути ці обсяги та межі повноважень і нарешті наділити місцеві органи влади реальними правами та свободою вибору при прийнятті рішень, але за умови обов'язкового жорсткого контролю за їх діяльністю та персональною відповідальністю кожного депутата за прийняті неефективні рішення.

Законодавство наділяє місцеві ради функціями керівництва, забезпечення, організації, контролю тощо. Закріплюючи функції як реальні правові важелі, закон про місцеве самоврядування створює в такий спосіб необхідні юридичні передумови для їх здійснення. Аналіз статей Закону України “Про місцеве самоврядування України”, які стосуються форм діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, дозволяє зробити висновок, що свої завдання і функції, на підставі яких визначена компетенція місцевих рад, останні здійснюють у правовій, організаційній і матеріально-технічній формах. Правова форма діяльності місцевих рад виявляється у реалізації повноважень цих органів, пов'язаних з нормотворчою, правозастосовною і правоохоронною діяльністю представницьких, виконавчих органів, їх посадових осіб, спрямованою на регулювання правовідносин.

Повноваження місцевого самоврядування – це закріплені нормами муніципального права за населенням (територіальними громадами), виборними та іншими органами місцевого самоврядування, посадовими особами права і обов'язки, необхідні для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування на своїй території, задоволенні потреб та інтересів територіальної громади. При цьому не має значення, інтерес скількох осіб забезпечує орган місцевого самоврядування. Головне, щоб він діяв у суворій відповідності до принципу законності та не відстоював приватних особистих (третіх зв'язаних з ним осіб) та корпоративних інтересів, які полягають у забезпеченні життєдіяльності населення кожної території [6].

Управління містом являє собою складний процес, зумовлений багатьма факторами, що впливають на нього та мають іноді протилежну спрямованість [2, с. 258]. За сучасних умов місто відіграє важливу роль, так як воно є однією з основних ланок реалізації принципів та повноважень місцевого самоврядування, відображених в Європейській хартії місцевого самоврядування, а також закріплених в Конституції України та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Управління містом обласного значення передбачає захист місцевих інтересів, які пов'язані із забезпеченням життєдіяльності відповідної територіальної громади та задоволення її потреб. Місцеві інтереси в цьому процесі виступають як рівноправні, поряд з державними, що є ознакою соціальної структури демократичних держав [9, с. 20]. У сучасних умовах цивілізації

місто виступає як багатофункціональний населений пункт. Кількість функцій, які виконує місто, зростає залежно від величини соціально-економічного, геополітичного потенціалу міста [5, с. 31-32].

Суттєві зміни, що відбулися в суспільно-політичному житті України за роки незалежності, здійснювалися на тлі переходу від командно-адміністративної економіки до ринкової, тобто до принципово нової системи управління. В зв'язку з необхідністю відповідати викликам нового часу органи місцевого самоврядування змушені переглянути звичні традиційні методи, постійно підвищуючи ефективність власної діяльності та фінансової незалежності.

Серед багатьох важливих проблем державного управління велике значення приділяється оптимізації територіальної організації державної влади і місцевого самоврядування, розподілу функцій по вертикалі органів місцевого самоврядування, між державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування, удосконаленню локальної нормативно-правової бази стосовно розбудови місцевого самоврядування, забезпеченню ефективного використання, збереження та примноження майнової бази, підвищенню фінансово-економічних показників діяльності її суб'єктів та максимальному наповненню доходної частини бюджету, що спрямовано на кінцевий результат – достойний життєвий рівень населення територіальної громади.

Конституція України та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” виходить з принципу самостійності місцевого самоврядування. Самостійність як знакова ознака будь-якого самоврядування, тим паче місцевого, автоматично не переноситься на утворюваний територіальною громадою як первинною ланкою місцевого самоврядування представницький орган, не перетворює його на своєрідного диктатора, оскільки він співпрацює з органами державної влади, особливо на регіональному рівні представницьких органів місцевого самоврядування. Місце представницького органу в системі місцевого самоврядування досить чітко окреслено в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка віддає їм пріоритет відносно інших органів місцевого самоврядування: місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи.

Світова практика місцевого самоврядування показує, що ефективного міського розвитку неможливо досягти без зміцнення основ економічної самостійності територіальної громади, яка базується на здатності міст заробляти фінансові ресурси в умовах ринку, формувати стійкі самостійні бюджети, а також відповідати за свій розвиток і своє майбутнє [7, с. 3]. І держава повинна цілком підтримувати ці прагнення та намагання людства, створювати належні умови для реалізації цих цілей і розвитку самостійності територіальних утворень при достатній децентралізації державної влади.

Наразі очевидно, що перед Україною, яка протягом усіх років своєї незалежності відзначалася значною централізацією державної влади, стоїть пріоритетне завдання проведення масштабних реформ у сфері місцевого самоврядування. Залізні централізація, яку пережила країна, зрештою загострила проблеми в державі до критичної межі. Вагомою складовою політики децентралізації державної влади має

бути передача повноважень щодо надання послуг на базовий рівень – територіальним громадам. Цей процес має супроводжуватись адекватним перерозподілом матеріально-фінансових і людських ресурсів на користь територіальних громад.

За роки незалежності в Україні розвитку повноцінних правових, організаційних та матеріально-фінансових основ місцевого самоврядування так і не відбулось. Разом з тим, системна державна політика щодо адаптації місцевого самоврядування до стандартів Європейського Союзу в умовах сучасних політико-правових реалій вимагає формування нової моделі місцевого самоврядування, оновлення суспільно-політичної ролі органів місцевого самоврядування та їх функціональних можливостей, а також конституційно-правової регламентації загальнодемократичної соціальної цінності цієї надзвичайно важливої для країни інституції. На початку квітня 2014 р. Уряд схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка має дати поштовх довгоочікуваним системним змінам у цій сфері [4]. Напрацьовані положення Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні неодноразово були розглянуті експертами, вченими-правознавцями і практиками місцевого самоврядування, пройшли широке обговорення в регіонах України. Саме зараз час продемонструвати готовність до реформ, внести необхідні зміни до основного закону України.

Від реалізації Концепції ми очікуємо, перш за все, забезпечення передбаченої статтею 3 Європейської хартії місцевого самоврядування спроможності міських рад та їхніх виконавчих органів виконувати свої визначені законом функції і повноваження. Зокрема, передбачуване збільшення територіальної основи місцевого самоврядування на базовому рівні разом з іншими заходами, передбаченими Концепцією, дає як міським, так і селищним та сільським територіальним громадам більший податковий, інфраструктурний, кадровий ресурс.

Реалізація Концепції в частині забезпечення належної територіальної основи для міських рад дозволить також вирішити застарілу проблему існування неконституційних складних адміністративно-територіальних утворень. Ідеться про так звані “матрьошки”, коли міській раді підпорядковуються інші органи місцевого самоврядування того самого рівня – сільська, селищна чи міська ради, що в багатьох випадках призводить до конфліктних ситуацій у таких територіальних громадах. Важливим напрямом принаймні істотного покращення фінансового забезпечення державою делегованих органам місцевого самоврядування повноважень є передбачена Концепцією стандартизація послуг з освіти, охорони здоров’я, соціального захисту, культури з визначенням фінансових нормативів вартості надання таких послуг органами влади на місцях.

Перш за все, слід децентралізувати систему управління і в максимально можливому обсязі передати повноваження на місця, а також фінансові ресурси для здійснення цих повноважень органами місцевого самоврядування. Частку національних податків треба залишати на місцях і громади самі мають вирішувати куди ці кошти спрямовувати. Тим самим ми надамо громадам реальну можливість розвивати свої території. Має піти у небуття розподіл коштів серед регіонів за державними програмами. Ця система, яка діяла досі, є потенційно корупційною, створює умови для зловживань і хабарництва, і ця система має бути знищена.

Проблема формування і розвитку муніципальної економіки одна із самих актуальних сьогодні серед комплексу економічних питань держави. Це зв'язано з відродженням у країні інституту місцевого самоврядування. Міста, селища, села одержали можливість проводити більш незалежну від держави економічну політику, але велика самостійність у проведенні соціально-економічної політики жадає від органів місцевої влади максимально використовувати свої власні сили, можливості і ресурси [8, с. 402]. Село, місто, селище мають отримати свої кошти і забезпечити цим ресурсом вирішення нагальних проблем, які є на їх території. Завдяки саме такому підходу має розвиватись активність та самодостатність громад, які будуть здатні самостійно ставити питання розвитку території та знаходити шляхи їх розв'язання.

Україна як суверенна держава почала самостійно формувати власну економічну політику з часу проголошення своєї незалежності. Перед Україною з того часу були поставлені невідкладні завдання щодо вжиття комплексу заходів, спрямованих на забезпечення переходу від адміністративно-командної системи управління до само регульованої ринкової економіки та розбудови місцевого самоврядування. Сучасний етап розвитку України та вихід на європейській рівень потребує принципово нової моделі місцевого самоврядування, наповнення його реальним змістом, ефективного регулювання діяльністю територіальних громад та зміцнення представницьких органів місцевого самоврядування. Тому запорукою успішного розвитку українського суспільства є прийняття та запровадження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Література:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування : Хартія від 15 жовтня 1985 р., ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР // Віче. – 2000. – № 3. – С. 43–50.
2. *Козут І. Я.* Велике місто як об'єкт управління і публічного врядування (на матеріалах міста Львова) / І. Я. Козут. // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – Вип. 3 (26). – 456 с.
3. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. / Верховна Рада України. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
5. *Куйбіда В.* Муніципальне управління. Аспект інформатизації / В. Куйбіда. – К. : Знання, 2004. – 360 с.
6. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : [монографія] / Ю. О. Куц, С. В. Болдирев, А. Є. Тамм ; за заг. ред. доц. Ю. О. Куца. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 180 с.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.07.1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Територіальна громада: управління розвитком : [монографія] / Ю. О. Куц, О. В. Решевець / за заг. ред. Ю. О. Куца. – Х. : Константа, 2013. – 540 с.
9. *Хороших В. В.* Стратегія розвитку муніципальної власності місцевого самоврядування : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.04 / Вікторія Валеріївна Хороших. – Донецьк, 2008. – 203 с.

Надійшла до редколегії 06.05.2015 р.