

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352

Володимир ГРОЙСМАН
*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ

Аналізуються проблеми та суперечності утвердження в Україні ефективного місцевого самоврядування. Стверджується, що ці завдання є ключовим питанням реформи, спрямованої на демократичну децентралізацію влади, що сприятиме активізації розвитку національного громадянського суспільства та окремих місцевих громад, цілеспрямованому розвитку розгалуженої системи місцевого самоврядування, у якій будуть розмежовані повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, які мають отримати виконавчі повноваження та ресурси для їх реалізації. Позитивний результат на цьому шляху може бути досягнутий тільки в разі використання комплексного підходу, тобто децентралізація має відбуватися паралельно у відносинах «держава – громадянське суспільство», «органи влади – людина», «державна виконавча влада – місцеве самоврядування», «керівництво установи – структурні підрозділи», «керівник – підлегли»», а це можливо тільки через діалог, що має вестися на всіх рівнях: від громадянина і невеличкого трудового колективу до парламенту і уряду; тільки тоді як усі суб'єкти, зацікавлені в розбудові справжнього громадянського суспільства в Україні, підключаться до такого діалогу, з'явиться шанс вироблення єдиної концепції, єдиних ефективних принципів упровадження реформ місцевого самоуправління та децентралізації влади.

Ключові слова: людина, політика, влада, самоврядування, децентралізація влади, громадянське суспільство.

© Гройсман В. Б., 2015

276

Volodymyr Groysman. Local government: problems of development

The problems and contradictions of effective local government establishment in Ukraine are analyzed. It is alleged that these tasks are the key issues of the reform aimed at democratic decentralization of power. Its successful solution will contribute to the development of national civil society and local communities, purposeful development of the ramified system of local government, where the powers of local state administrations and local government bodies that should have executive powers and resources for their implementation will be divided. A positive result in this way can be achieved only in the case of using an integrated approach, i.e. decentralization should occur in parallel in «the state – civil society», «government – person», state executive power – local government», «the management of the institution – structural subdivisions», «a manager – a subordinate», and it is possible only through the dialogue that should be on the different levels: from a citizen and a small working team to the parliament and government; just in the case when all subjects that are interested in the building real civil society in Ukraine will join to such dialogue, we will have a chance to develop the common concept, common efficient principles in implementation of the reforms of local government and the power decentralization.

Key words: person, politics, power, government, decentralization of power, civil society.

Актуальною проблемою державного управління є проблема розвитку місцевого самоврядування. Через політико-правовий хаос у питаннях розвитку реформ місцевого самоврядування в Україні існує широке поле безвідповідальності, зумовлене невпорядкованим продукуванням нормативних актів, пов'язаних із проблематикою управління на місцевому рівні влади. «Сьогодні у правовому полі України налічується понад 3 тисячі нормативно-правових актів, у яких згадується «місцеве самоврядування», а близько семисот чинних законодавчих актів безпосередньо пов'язані з цією сферою. При цьому регіональне самоврядування фактично відсутнє в сучасному правовому полі, зокрема в Конституції України. Такий стан свідчить про відсутність системності та стратегії розвитку вітчизняного самоврядування, невизначеність національної моделі муніципальної влади» [11, с. 158]. Зокрема, Конституція України, визначаючи право територіальних громад здійснювати місцеве самоврядування через сільські, селищні та міські ради та їх виконавчі органи, до цього виду муніципальної влади відносить і районні та обласні ради, «що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст», але водночас позбавляє їх можливості мати власні виконавчі органи [6, с. 67]. Складається така ситуація, коли місцеві громади мають можливість обирати для себе представницькі органи влади, але натомість не отримують владного ресурсу для реалізації власної волі на місцевому виконавчому рівні. «Тобто всупереч міжнародній політико-правовій

277

практиці та основним документам, що регулюють функціонування місцевого самоврядування, насамперед Європейської хартії місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування України на обласному та районному рівнях не мають своїх виконавчих органів, а отже, зобов'язані делегувати це право місцевим держадміністраціям з метою забезпечення інтересів населення відповідних територій. У результаті на субрегіональному та регіональному рівнях муніципальне управління здійснюється не органами місцевого самоврядування, а районними та обласними державними адміністраціями, що ставить під сумнів саме існування самоврядування на цих рівнях» [11, с. 159]. Необхідно гостро поставити питання про впорядкування національного законодавства у сфері децентралізаційного розподілу повноважень, ресурсів та відповідальності між владно-державною вертикаллю та органами місцевого самоврядування. Останні мають отримати можливість реалізовувати власну управлінську волю та надавати власні адміністративні послуги місцевому населенню, що може значно підвищити якість управління місцевими ресурсами та якість бюрократичних послуг, що надаватимуться членам місцевих громад.

Численні праці провідних вітчизняних науковців присвячені проблематиці діяльності самоврядних структур. Зокрема, напрями вирішення загальних проблем інституту місцевого самоврядування досліджували такі науковці, як В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, М. О. Баймуратов, М. Й. Байтін, В. Д. Бакуменко, О. В. Батанов, В. В. Баштанник, В. І. Борденюк, І. П. Бутко, Н. Т. Гончарук, В. М. Кампо, А. А. Коваленко, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, М. І. Корнієнко, Б. П. Курашвілі, О. В. Негодченко, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, М. Ф. Селівон, С. М. Серьогін, А. Ф. Ткачук, С. О. Телешун, Ю. О. Тихомиров, Ю. М. Тодика, В. В. Цветков, В. М. Шаповал, Ю. П. Шаров та ін.

Необхідно підкреслити, що механічною реформою законодавства у сфері місцевого самоврядування проблему децентралізації влади та розвитку громадянського суспільства не вирішити. Надзвичайно важливими є зміни на соціально-феноменологічному рівні, на якому ще й сьогодні в нашій країні існує нагальна необхідність подолання патерналізму на основі запровадження широкого й відкритого діалогу і співпраці на різних рівнях соціального управління. Ми маємо якнайширше пропагувати демократичні цінності та культуру, зрощувати компетентних управлінців, у діалозі знаходити найкращі шляхи демократичної децентралізації влади. «Демократична децентралізація передбачає

створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішують не представники центрального уряду, а особи, обрані місцевим населенням. Відповідно до завдань подальшої демократизації українського суспільства науковці розглядають децентралізацію державного управління в широкому та вузькому розумінні. Перший підхід – це відносини між державою та громадянським суспільством, а саме збільшення прав щодо прийняття рішень людиною, громадськими організаціями і зменшення таких прав у органів державної влади. Другий стосується традиційного погляду на проблему – перерозподілу повноважень між органами влади, що належать до різних рівнів ієрархії, та суб'єктами місцевого самоврядування. Науково-прикладні та методичні розробки з цього питання можуть суттєво допомогти практичному руху українського суспільства до європейських стандартів суспільного життя. Позитивний результат на цьому шляху може бути досягнутий тільки в разі використання комплексного підходу, тобто децентралізація має відбуватися паралельно у відносинах «державна – громадянське суспільство», «органи влади – людина», «державна виконавча влада – місцеве самоврядування», «керівництво установи – структурні підрозділи», «керівник – підлеглі» [12, с. 168]. Діалог щодо централізації, таким чином, має вестися на абсолютно всіх рівнях: від громадянина і невеличкого трудового колективу до парламенту і уряду. Тільки тоді як усі суб'єкти, зацікавлені в розбудові справжнього громадянського суспільства в Україні, приєднаються до такого діалогу, з'явиться шанс вироблення єдиної концепції, єдиних ефективних принципів запровадження реформ місцевого самоуправління та децентралізації влади.

Метою статті є визначення проблем та суперечностей утвердження в Україні ефективного місцевого самоврядування в умовах трансформації українського суспільства, реалізації принципу діяльності в системі публічного управління та конституційної реформи в Україні.

Ключовим питанням реформи, спрямованої на демократичну децентралізацію влади, що буде сприяти активізації розвитку національного громадянського суспільства та окремих місцевих громад, є проблема цілеспрямованого розвитку розгалуженої системи місцевого самоврядування, в якій дуже чітко будуть розмежовані повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, які мають отримати виконавчі повноваження та ресурси для їх реалізації. «Основним питанням публічної влади на регіональному рівні є умови співіснування державних та регіональних органів, адже роль і значення землі в

політико-правовій системі України насамперед визначатимуться співвідношенням загальнонаціонального та регіонального інтересів. Безперечно, що основою такого співіснування є розмежування повноважень на основі принципу доповнюваності, а не панування однієї системи публічної влади над іншою. Лише в тому разі, коли державні органи не матимуть жодного стосунку до самоврядних повноважень, а самоврядування – до повноважень, що їх здійснює державна адміністрація, може бути забезпечений баланс у здійсненні публічної влади. У межах власних повноважень муніципальні органи різних територіальних рівнів діють самостійно, незалежно від органів державної влади, а також органів місцевого та регіонального самоврядування інших територіальних рівнів» [11, с. 164]. Кожен рівень територіально-владної самоорганізації повинен бути чітко визначений з функціональної та ресурсної точки зору на законодавчому рівні. Саме з цього, на нашу думку, і може розпочатися справжня, ефективна й реальна, а не декларована та стихійна реформа місцевого самоврядування в Україні, яка сприятиме побудові активного громадянського суспільства.

Діалог і співпраця на різних рівнях соціального управління насамперед мають враховувати імперативність прав людини і громадянина, у зв'язку з чим реальне подолання патерналізму, притаманного сучасній політичній системі України, уможливиться виключно за умови приєднання до децентралізаційних реформ широкого кіла громадськості як на місцевому, так і на загальнонаціональному рівні. «Розпад адміністративно-командної системи, а також світовий досвід щодо необхідності використання місцевого самоврядування об'єктивно ведуть до пошуку такої моделі організації влади в Україні, яка б відповідала сучасним демократичним вимогам, а також забезпечувала б права і свободи громадян, задоволення їх потреб та надання послуг. Становлення та розвиток місцевого самоврядування значною мірою стримуються не тільки внаслідок об'єктивних чинників, але й через відсутність реального суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, відсутність нових стереотипів мислення, сприйняття місцевого самоврядування як муніципальними і державними посадовими особами, так і пересічними громадянами» [9, с. 7]. Саме для того щоб громадяни самостійно прагнули до реалізації управлінської волі на місцевому рівні, має відбуватися повноцінний суспільно-громадський діалог щодо вироблення основних принципів і пріоритетів функціонування громадянського суспільства в нашій країні. Громадяни мають поступово відійти від патерналістського стереотипу постійного покладання на центральну владу.

Ключовою ознакою правової держави, ефективної децентралізації та дієвих органів місцевого самоврядування є активна громадськість, яка ключовим ресурсом вирішення власних проблем вважає власну активність, ініціативність і компетентність. Ситуація кардинально не зміниться на краще, якщо до процесу раціональної децентралізації не буде залучена громадськість. «Здійснюючи відповідні управлінські заходи без урахування цього найважливішого елемента, у процесі державотворення досягається здебільшого нервозність у суспільстві та посилюється недовіра до управлінських структур, які начебто винні у всіх негараздах у країні. Для громадян – жителів відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст, напевно, немає особливої різниці, котра зі структур управління в подальшому буде мати більшу вагу та повноваження, якщо залишатимуться нерозв'язаними численні проблеми на місцях» [1, с. 291]. Саме в цьому, на нашу думку, і полягає головний секрет успішних децентралізаційних перетворень: не тільки система розподілу повноважень, ресурсів і відповідальності є важливою і необхідною; набагато важливіше, щоб сама місцева громада могла на феноменологічно ціннісному рівні виробити колективне переконання в необхідності активного, ініціативного управління місцевими справами.

На жаль, у місцевих громадах в усіх регіонах нашої країни поки що не склалося такого ціннісного переконання. Патерналістська свідомість, що залишилася нам у спадок від колишньої командно-адміністративної системи, залишається домінуючим аксіологічним чинником управління на всіх рівнях влади. Ситуацію, яка наразі склалася в державі, на переконання Н. Нижник, можна пояснити тим, що «Україна перебуває в перехідному періоді до нової системи суспільних відносин і політико-державного устрою. Як свідчить світовий досвід, подібний період триває в середньому 15 – 20 років і, як правило, характеризується кризами в різних сферах життя, загостренням протиріч, конфліктів між різними суспільними силами та високим ступенем непевності розвитку управлінської ситуації в державі» [4, с. 59]. Вихід із таких суперечливих, конфліктних, кризових соціальних, політичних, владно-управлінських ситуацій можливий лише на основі широкого загальнонаціонального діалогу. Зокрема, такий широкий діалог і співпраця мають скластися на різних рівнях соціального управління щодо проблематики децентралізації влади в Україні як чинника розвитку громадянського суспільства.

Подолання патерналізму на основі запровадження широкого й відкритого діалогу і співпраці на різних рівнях соціального управління уможливиться тільки за умови ініціативності громадян,

які зможуть організовано й упорядковано асоціюватися навколо важливих для їх громад проблем. «Йдеться про ініціативу як рушійну силу, що спричиняє самоорганізацію населення, трансформування особистих інтересів в інтереси громади, відстоювання і захист власних прав та інтересів у контексті реалізації соціально-економічних, побутових, культурних інтересів усієї громади, яка дає поштовх у розвитку суспільної самодіяльності в питаннях децентралізації державного управління на місцевому рівні. Ініціатива як «рушійна сила» в сучасному українському суспільстві потребує не стільки захисту, скільки формування її заново» [5, с. 21]. У зв'язку з цим одним із ключових напрямів децентралізації влади в Україні має стати розвиток сучасної системи політично-громадянської освіти, у межах якої критична кількість громадян змогли б навчитися хоча б первинним вмінням формулювати, артикулювати та виявляти в конкретній соціально-управлінській формі свою громадську ініціативність.

Формуванню такої загальнонаціональної системи політично-управлінської та громадянської освіченості населення, безумовно, може посприяти тільки держава, яка поки що не виявляє особливої ініціативності в цьому напрямі, прагнучи зберігати свою внутрішню корпоративно-корупційну систему. Окрім освіченості й компетентності, місцеві керівники мають також уміти працювати в транспарентному та підзвітному місцевій громаді середовищі. «Наступним кроком є підвищення ефективності діяльності органів місцевого управління шляхом відкритості, прозорості діяльності органів місцевого управління та своєчасності реагування на звернення громадян. Доцільно також регулярно проводити аналіз та вдосконалення роботи персоналу органів місцевого управління. З такою метою на базі закладів державної та комунальної власності потрібно створити центри підвищення кваліфікації для службовців органів місцевого управління. Необхідне прийняття державної програми з підготовки кваліфікованих кадрів для органів місцевого управління. Основою її повинно стати централізоване державне замовлення на спеціалістів у сфері економіки, управління, права та інших необхідних спеціальностей для місцевого управління, причому як для органів місцевого самоврядування, так і для місцевих державних адміністрацій» [14, с. 11 – 12]. Таким чином, проблема децентралізації влади в Україні має багатовимірну природу, становить цілий комплекс взаємопов'язаних напрямів подальшого реформування державно-управлінської вертикалі та місцевого самоврядування. У той самий час фундаментом подальшого загальнонаціонального руху в бік децентралізації влади має бути орієнтація на подолання патерналізму на основі

запровадження широкого й відкритого діалогу і співпраці на різних рівнях соціального управління.

Важливою проблемою на сьогодні є законодавче закріплення горизонтальних та вертикальних взаємовідносин та відповідальності центральних органів управління та місцевого самоврядування. Однією з ключових перепон на шляху реформування системи місцевого самоврядування в Україні залишається відсутність чіткого нормативного визначення взаємовідносин різних рівнів влади та самоврядування. «В Україні існує низка проблем, що гальмують процес децентралізації виконавчої влади. Такими проблемами є: відсутність чіткої межі між функціями органів виконавчої влади та функціями органів місцевого самоврядування; відсутність достатньої податкової бази місцевого самоврядування, особливо в селах і селищах, яка була б спроможною забезпечувати надання базових послуг населенню; залежність регіонів від рішень центральних органів виконавчої влади; низький рівень залучення приватних осіб і недержавних організацій до процесу соціально-економічного розвитку та надання послуг; нерозвинутість механізмів участі громадян у здійсненні політики. Як наслідок виникає диспропорція територіального розвитку країни, демонструється низький рівень доступності та якості базових послуг для населення на місцях» [15, с. 7]. У зв'язку з цим сьогодні на часі є не просто прийняття деяких законів, але створення справді систематизованої та впорядкованої законодавчо-нормативної бази, в якій чітко будуть зафіксовані взаємовизначені та розмежовані повноваження державних адміністративних інстанцій та органів місцевого самоврядування. «Для забезпечення децентралізації державного управління необхідне правове регулювання не лише на законодавчому рівні з організації діяльності органів виконавчої влади, але й прийняття законів щодо адміністративно-територіального устрою, про територіальні громади в Україні, про місцеві референдуми, місцеві ініціативи, громадські слухання, про комунальну власність, про обласні та районні ради; внести зміни чи прийняти у новій редакції закон «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.» [2, с. 203]. Такі заходи могли б, на нашу думку, сприяти активізації діяльності громадянського суспільства щодо співпраці з державою в питаннях розробки нормативно-правової бази реформи місцевого самоуправління з акцентом на розширення повноважень громад за рахунок передачі їм функціональних обов'язків і ресурсів, якими сьогодні наділені виключно інстанції, що належать до державно-владної вертикалі.

Зазначимо, що держава сьогодні принаймні на декларативному

рівні готова йти на широку децентралізацію влади. Однак дуже часто справа не йде далі декларацій. Сьогодні фактично відсутня навіть концепція децентралізації влади в Україні, не кажучи вже про її законодавче закріплення та забезпечення. «Децентралізацію управління визнано одним із пріоритетів адміністративної реформи в Україні, що передбачає підвищення ролі регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні економічних та структурних реформ, диверсифікацію економіки територій, в управлінні державним та комунальним майном, розвиток міжрегіонального та транскордонного співробітництва та інших сферах. Однак ефективний розвиток процесу децентралізації в Україні, який передбачає оптимальне поєднання регіональних та загальнонаціональних інтересів, гальмує відсутність концептуально обґрунтованої та законодавчо затвердженої цілісної концепції державної регіональної політики, яка б передбачала оптимізацію відносин між центром і територіями, враховувала б єврорегіональні тенденції розвитку» [13, с. 9 – 10]. У зв'язку з цим сьогодні надзвичайно важливо здійснити законодавче закріплення горизонтальних та вертикальних взаємовідносин та відповідальності центральних органів управління та місцевого самоврядування. Однак здійснювати цей процес необхідно на основі чіткого концептуально-стратегічного документа, щоб зайвий раз не примножувати хаос, що існує сьогодні в законодавчому середовищі щодо проблематики, пов'язаної з місцевим самоврядуванням.

На нашу думку, сьогодні необхідно створити загальноконцептуальний документ, у якому були б визначені ключові напрями та технології децентралізації влади в Україні як чинника розвитку громадянського суспільства. Надалі навколо такого документа можна було б вибудовувати впорядковану законодавчо-нормативну базу розвитку місцевого самоврядування з урахуванням основних тенденцій децентралізації. «З огляду на те що місцеве самоврядування є формою децентралізації виконавчої влади, можна констатувати, що органам місцевого самоврядування властиві основні ознаки органів виконавчої влади, до яких належить підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер їх діяльності. З іншого боку, органам місцевого самоврядування властива низка спеціальних ознак, за якими вони відрізняються від органів державної влади. Ці ознаки, як правило, зводяться до їхньої правової, організаційної та фінансової автономії, яка до того ж не є абсолютною. Завдяки зазначеним особливостям органи місцевого самоврядування й утворюють у державному механізмі відносно відокремлену підсистему органів, що беруть участь у реалізації

завдань і функцій держави на засадах певної автономії, межі якої визначаються Конституцією і законами України» [3, с. 19]. Водночас важливо підкреслити, що сучасне конституційне, законне та нормативне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в нашій державі є доволі неупорядковане та не відповідає сучасній європейській демократично-правовій практиці.

З огляду на це можемо стверджувати про необхідність справжньої конституційної реформи, продовженням якої буде всебічне й раціонально обґрунтоване законодавче закріплення горизонтальних і вертикальних взаємовідносин та відповідальності центральних органів управління і місцевого самоврядування. На нашу думку, у новому законодавчо-правовому забезпеченні «до принципів взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на рівні компетенції варто віднести: диференціацію предметів ведення місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування залежно від адміністративно-правової природи цих органів і характеру об'єктів їхнього управління; комбінованість предметів ведення з метою здійснення ефективної управлінської діяльності; фіксованість компетенційної самостійності шляхом законодавчого закріплення різних предметів ведення в компетенції місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування» [10, с. 14]. Чіткий розподіл компетенцій, прав, обов'язків, можливостей використання ресурсної бази, рівнів відповідальності дозволить не лише розвивати національне законодавство у сфері місцевого самоуправління, синхронізувати його з європейськими правовими практиками, але й сприятиме всебічному забезпеченню розвитку громадянського суспільства в нашій країні.

Ще однією проблемою, закладеною в існуюче законодавче забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, є те, що існуючі норми не визначають конкретних механізмів взаємодії між державними і самоврядними місцевими органами, залишаючи це на відкуп безлічі підзаконних актів, указів, розпоряджень. «Законо України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» встановлюють основні засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність відповідних органів та посадових осіб, однак вони обійшли увагою питання щодо розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування і їх виконавчих комітетів, не подають конкретних механізмів взаємодії між цими органами. Такий

правовий підхід породжує відповідні проблеми і призводить до неефективності у відносинах між місцевими органами публічної влади, насамперед пов'язаних з виконанням делегованих повноважень» [10, с. 12]. Така ситуація є неприпустимою в європейській практиці нормотворчості, а в умовах пострадянської реальності вона лише збільшує корупційний ресурс, перешкоджає розвитку справжньої громадянської ініціативи. У законах мають бути чітко прописані обсяги та механізми делегування повноважень між місцевими державними та місцевими самоврядними органами. Таке визначення має стати першим технологічно-правовим кроком у процесі впровадження ефективної та дієвої реформи місцевого самоврядування в нашій країні.

Чіткий розподіл повноважень та визначення конкретних форм і методів взаємодії стане правовою гарантією для центру і місцевих органів влади в механізмах державного управління. Чітко окреслені повноваження будуть сприяти тому, що держава стане партнером для суспільства, а громадяни будуть усіляко сприяти державотворчим ініціативам на всіх рівнях. «Визначаючи особливу роль самоврядування громадян у побудові дійсно демократичної держави, підвищенні життєвого рівня населення та вирішенні гострих соціальних проблем, необхідно чітко окреслити межі державних і регіональних повноважень. Такий підхід забезпечить ефективнішу модель управління суспільством завдяки справжній децентралізації влади» [7, с. 11]. Чітке окреслення та законодавче забезпечення повноважень та можливостей ресурсного використання має стати головною гарантією для центру і місцевих органів влади в механізмах державного управління.

При цьому важливо дуже чітко на законодавчо-нормативному рівні виписати процедури обрання місцевих органів влади, отримання посад місцевими чиновниками, способи звітності органів місцевого самоуправління перед місцевими громадами. За умов, коли регіональні еліти будуть представляти дійсно місцеві громади, а не олігархічні угруповання чи корупційні клани, стане можливим і вихід на новий якісний рівень розвитку громадянського суспільства в нашій країні як на місцевому, так і на загальнонаціональному рівні.

Із функціонально-структурної позиції можна виділити три рівні гарантій, на основі яких можна вибудовувати збалансовані відносини між центральною владою, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоуправління. Такими рівнями є правові, організаційні та фінансові гарантії. Забезпечення такої багатовимірної системи гарантування відповідальної та легально впорядкованої діяльності органів місцевого

самоуправління уможливиться лише за умов створення відповідної нормативно-правової бази, яка передбачатиме основні напрями децентралізації влади як чинника розвитку громадянського суспільства в нашій країні.

Таким чином, початком створення впорядкованої нормативно-правової бази для реформи системи місцевого самоуправління в Україні міг би стати засадничо-стратегічний документ, у якому б чітко викладалися програмні орієнтири, напрями та технології здійснення децентралізаційних реформ, покликаних сприяти зародженню й розвитку в нашій країні сильного та ініціативного громадянського суспільства. Таким чином, розвинена система відповідального місцевого самоврядування могла б сама по собі стати справжньою гарантією успішності подальших державотворчих та соціальних реформ, що проводитимуться центральною державною владою в країні.

Список використаних джерел / List of references

1. **Алексєєв В. М.** Майбутній розвиток державотворення: від традицій до реалій / В. М. Алексєєв // Університетські наукові записки : часопис Хмельн. ун-ту упр. та права. – 2008. – № 2 (26). – С. 289 – 293 [Aleksieiev V. M. Maibutnii rozvytok derzhavotvorennia: vid tradytsii do realii / V. M. Aleksieiev // Universytetski naukovi zapysky : chasopys Khmeln. un-tu upr. ta prava. – 2008. – № 2 (26). – S. 289 – 293].
2. **Бабич О. М.** Вдосконалення законодавства щодо забезпечення децентралізації виконавчої влади в Україні / О. М. Бабич // Юридичні і політичні науки. Сер. «Держава і право» : зб. наук. пр. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. – Вип. 56. – С. 203 – 208 [Babych O. M. Vdoskonalennia zakonodavstva shchodo zabezpechennia detsentralizatsii vykonavchoi vlady v Ukraini / O. M. Babych // Yurydychni i politychni nauky. Ser. «Derzhava i pravo» : zb. nauk. pr. – K. : In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2012. – Vyp. 56. – S. 203 – 208].
3. **Борденюк В. І.** Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Борденюк Василь Іванович. – К., 2009. – 36 с. [Bordeniuk V. I. Spivvidnoshennia mistsevoho samovriaduvannia ta derzhavnoho upravlinnia: konstytutsiino-pravovi aspekty : avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.02 / Bordeniuk Vasyl Ivanovych. – K., 2009. – 36 s.].
4. **Державне управління в Україні: централізація і децентралізація** : монографія / Відп. ред. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с. [Derzhavne upravlinnia v Ukraini: tsentralizatsiia i detsentralizatsiia : monohrafiia / Vidp. red. N. R. Nyzhnyk. – K. : UADU pry Prezydentovi Ukrainy, 1997. – 448 s.].
5. **Дробот І. О.** Теоретико-методологічні засади гарантування місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04 / Дробот Ігор Олександрович. – К., 2010. – 39 с. [Drobot I. O. Teoretyko-metodolohichni zasady harantuvannia mistsevoho samovriaduvannia

v Ukraini : avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. : 25.00.04 / Drobot Ihor Oleksandrovych. – K., 2010. – 39 s.].

6. **Конституція** України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с. [Konstytutsiia Ukrainy : pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 cherv. 1996 r. – K. : Presa Ukrainy, 1997. – 80 s.].

7. **Крестева Ю. В.** Інститут місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Крестева Юлія Вікторівна. – Л., 2002. – 21 с. [Krestieva Yu. V. Instytut mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini : avtoref. dys. ... kand. polit. nauk : 23.00.02 / Krestieva Yuliia Viktorivna. – L., 2002. – 21 s.].

8. **Кукарцев О. В.** Регіональна політика України: відносини «центр-регіони» як фактор забезпечення територіальної цілісності держави : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Кукарцев Олег Вікторович. – Л., 2008. – 24 с. [Kukartsev O. V. Rehionalna polityka Ukrainy: vidnosyny «tsentr-rehiony» yak faktor zabezpechennia terytorialnoi tsilisnosti derzhavy : avtoref. dys. ... kand. polit. nauk : 23.00.02 / Kukartsev Oleh Viktorovych. – L., 2008. – 24 s.].

9. **Лазор О. Д.** Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід : навч. посіб. / Оксана Лазор, Олег Лазор. – К. : Дакор, 2004. – 560 с. [Lazor O. D. Mistseve samovriaduvannia. Vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid : navch. posib. / Oksana Lazor, Oleh Lazor. – K. : Dakor, 2004. – 560 s.].

10. **Литвин І. І.** Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Литвин Іван Іванович. – Запоріжжя, 2009. – 22 с. [Lytyvn I. I. Administratyvno-pravove rehuliuвання vzaïemodii mistsevykh orhaniv vykonavchoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / Lytyvn Ivan Ivanovych. – Zaporizhzhia, 2009. – 22 s.].

11. **Малиновський В.** Регіональне самоврядування в Україні: підходи до запровадження / Валентин Малиновський // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України : наук. журн. – 2010. – № 4. – С. 157 – 165 [Malynovskiy V. Rehionalne samovriaduvannia v Ukraini: pidkhody do zaprovadzhennia / Valentyn Malynovskiy // Visn. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy : nauk. zhurn. – 2010. – № 4. – S. 157 – 165].

12. **Мельтюхова Н.** Реалізація принципу відкритості як інструмент практичного здійснення децентралізації влади / Надія Мельтюхова, Яна Ваніна // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України : наук. журн. – 2011. – № 1. – С. 165 – 174 [Meltiukhova N. Realizatsiia pryntsyuru vidkrytosti yak instrument praktychnoho zdiïsnennia detsentralizatsii vlady / Nadiia Meltiukhova, Yana Vanina // Visn. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy : nauk. zhurn. – 2011. – № 1. – S. 165 – 174].

13. **Сметанін Р. В.** Управління процесом децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Сметанін Роман Вікторович. – Донецьк,

2010. – 23 с. [Smetanin R. V. Upravlinnia protsesom detsentralizatsii derzhavnoi vlady i rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.04 / Smetanin Roman Viktorovych. – Donetsk, 2010. – 23 s.].

14. **Сторожук І. П.** Організаційно-правове забезпечення принципів місцевого управління : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сторожук Ірина Петрівна. – К., 2010. – 23 с. [Storozhuk I. P. Orhanizatsiino-pravove zabezpechennia pryntsyviv mistsevoho upravlinnia : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / Storozhuk Iryna Petrivna. – K., 2010. – 23 s.].

15. **Успішні** практики децентралізованого надання послуг: набуваемо, примножуємо та поширюємо позитивний досвід (Фаза I проекту: 2007 – 2009) : інформ. вид. – К. : Золоті ворота, 2009. – 64 с. [Uspishni praktyky detsentralizovanoho nadannia posluh: nabuvaiemo, pry mnozhuïemo ta poshyriuiemo pozytyvnyi dosvid (Faza I proektu: 2007 – 2009) : inform. vyd. – K. : Zoloti vorota, 2009. – 64 s.].

Надійшла до редколегії 02.07.15

УДК 352.075.31

Тетяна ТАРАСЕНКО

*Національна академія державного управління
при Президенті України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ЗВІТУВАННЯ СІЛЬСЬКОГО, СЕЛИЩНОГО, МІСЬКОГО ГОЛІВ У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розкриваються особливості звітування сільських, селищних, міських голів про свою роботу та роботу виконавчих органів рад. На основі аналізу нормативно-правових актів та врахування основних труднощів, які виникають на практиці, обґрунтовується необхідність конкретизації процедури проведення цієї організаційної форми роботи сільських, селищних, міських голів у локальних нормативних актах. Звітування розглядається як важливий засіб забезпечення відповідальності головної посадової особи територіальної громади та зміцнення довіри в системі місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, голови сільських, селищних, міських рад, реформування місцевого самоврядування.

Tetiana Tarasenko. Village, town, city chairman reporting as a problem of development of organizational and legal basis of local self-government in Ukraine

© Тарасенко Т. М., 2015