

Садикова Є.О.

Місцеве самоврядування в сучасній Україні: деякі аспекти трансформаційних процесів

У статті аналізуються процеси територіального розвитку, питання повноважень представницьких органів влади на рівні району та області, проблеми та перспективи реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, трансформаційні процеси, децентралізація, представницькі органи влади.

стемы местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, трансформационные процессы, децентрализация, представительские органы власти.

The article analyzes the processes of territorial development, the issues of powers of representative authorities at the level of the region and the region, problems and prospects for local self-government in Ukraine.

Key words: local government, transformation processes, decentralization, representative authorities.

УДК 352.07

Садикова Є.О.,
асистент кафедри політичних наук
ДЗ «Південноукраїнський національний
педагогічний університет
імені К.Д. Ушинського»

В статье анализируются процессы территориального развития, вопросы полномочий представительских органов власти на уровне района и области, проблемы и перспективы реформирования си-

Розвиток місцевої демократії в Україні передбачає всебічне впровадження в життя інституту представництва як її невід'ємної ознаки та розвиток системи місцевого самоврядування як сфери реалізації місцевої демократії сучасного зразка.

Існують два основних підходи до тлумачення поняття «система місцевого самоврядування». Перший із них, правовий, ґрунтується на ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», за нормами якої до системи місцевого самоврядування в Україні входять: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні і обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

У містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватись районні в місті ради.

Другий підхід, який є більш вживаним у політичній теорії, викладений у працях сучасних учених, зокрема В.В. Мамотової: «Система місцевого самоврядування (англ. system of local self-government) – впорядкована сукупність організаційних форм, інститутів місцевої демократії, зв'язків між ними та процесів, через які здійснюються функції місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, а також людський, правовий, матеріальний та фінансовий (потенціал), необхідний для їх реалізації» [1, с. 342].

В.В. Мамонова уточнює: «Система місцевого самоврядування є складовою частиною публічного управління в державі поряд із системою державного управління. За своєю природою <...> є децентралізованим компонентом системи публічного управління, виступає організаційно-політичною структурою із забезпечення життєдіяльності населення відповідно до державних стандартів» [2, с. 342]. Цю думку поділяє також О.С. Ігнатенко,

який, зокрема, зазначає: «Однією з характерних особливостей місцевого самоврядування є те, що воно діє як певна система або той організаційно-правовий механізм, завдяки якому територіальні громади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування здійснюють функції і повноваження місцевого самоврядування» [3].

Згідно з чинним законодавством, носієм права на місцеве самоврядування в Україні виступає територіальна громада. Під територіальною громадою варто розуміти жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або ж добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Основною проблемою місцевого самоврядування, пов'язаною зі статусом територіальної громади, є невідповідність її потенційних функцій як суб'єкта місцевого самоврядування реальному дифузійному стану вітчизняних громад, які являють собою неконсолідовану сукупність мешканців.

У сучасній науці немає цілісної, розвиненої теорії розвитку територіальної громади. Реформування у сфері місцевого самоврядування може давати потужний поштовх прискоренню розвитку суспільства загалом. Можна навести для прикладу досвід реформи самоврядування в Польщі, здійсненої урядом Т. Мазовецького на початку 1990-х рр. Ось що писав про її наслідки відомий польський публіцист С. Братковський: «Місцеве самоврядування, надаючи самостійність змінам, вивільнило динамізм та енергію, якої ніхто не сподівався. Малі містечка, тепер чисті й освітлені, змінювали свій вигляд із місяця в місяць; уже за рік Польща стала іншою країною» [4, с. 35].

Територіальна громада в Україні є базовим суспільствоутворювальним елементом, основним стрижнем місцевого самоврядування. Від її якісних характеристик, дієвості, здатності вирішувати

питання місцевого значення залежить загальний поступ суспільства, держави [5]. Але законодавчо закріплене в Конституції України право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України у більшості територіальних громад залишається нереалізованим.

Територіальні громади в Україні досить подрібнені, практично не мають власних можливостей розвитку, відбуваються старіння населення і зменшення його чисельності. Але водночас (якщо брати сільську територіальну громаду) при зменшенні чисельності сільського населення з 1991 по 2014 рр. на 2,5 млн осіб та кількості сіл на 348 одиниць збільшилася кількість сільських рад на 1 067 одиниць. Із 12 000 наявних територіальних громад понад половина мають чисельність жителів менше ніж 3 000 осіб.

У більшості з них не утворено виконавчих органів місцевих рад, як це передбачено чинним законодавством. У таких територіальних громадах немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Тому місцева рада такої територіальної громади фактично не може реалізовувати надані їй законом повноваження. Також лише 30% територіальних громад в Україні фінансово самодостатні, а 70% отримують дотації з держказни [6].

Варто 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 порівняно самостійно здійснює надані йому законом повноваження на підставі функціонального розмежування їх між територіальною громадою й органами, які він утворює.

Важливим і не повною мірою використовуваним потенціалом місцевого розвитку, елементом системи місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення (ОСН). Їх формування та функціонування регулюються Законом України «Про органи самоорганізації населення», окремі положення якого нині потребують змін. Зокрема, організаційно зайвою видається вимога щодо проведення так званих других або повторних зборів громадян, необхідних при утворенні ОСН; чинне законодавство не прописує прямої заборони для ОСН здійснювати господарську діяльність із метою одержання прибутку, що може спровокувати відмивання коштів із місцевого бюджету; не визначеними залишаються питання розподілу майна/коштів після припинення функціонування ОСН тощо. Водночас видається доцільним закріплення на рівні законодавства інноваційних форм взаємодії місцевих рад і ОСН, представлених серед кращих муніципальних практик України.

Асоціації органів місцевого самоврядування відіграють значну роль у процесах територіального розвитку системи місцевого самоврядування [2, с. 222]. Їх діяльність, як відомо, регулюється окремим Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування». Зважаючи на динамічний розвиток суспільства, варто перенести з наукової площини у законодавче поле визнання їх значущої ролі для функціонування системи місцевого самоврядування в Україні і закріпити цей крок, внівши зміни до ст. 5 базового Закону, додавши до переліку елементів системи місцевого самоврядування в Україні.

Отже, система місцевого самоврядування є досить розгалуженою, що визначає вимогу системності для очікуваних реформ.

Ключовим інструментом для успішної трансформації вітчизняної системи місцевого самоврядування має бути науковий та інституційний супровід реформ. Адже для підвищення ефективності функціонування системи місцевого самоврядування видається необхідним забезпечення збалансованості функцій шляхом утворення на регіональному рівні повноцінних виконавчих органів районних і обласних рад та модернізації окремих елементів і розширення їх переліку завдяки інституційним формам, що на практиці довели свою дієвість.

Виклики, які постали перед Україною в 2014 р., значною мірою зумовлені тим, що в державі за роки незалежності не вдалося сформувати сильне місцеве самоврядування, яке б ефективно вирішувало питання місцевого значення, забезпечивши тим самим поліпшення умов життя українців та звільнивши органи центральної влади від невластивих їм функцій. Хоча потреба в реформуванні місцевого самоврядування обговорювалася в державі на усіх рівнях протягом майже всіх років існування української державності, спроби його здійснити досі не були успішними. Сьогодні децентралізація – це вже не просто бажання поліпшити публічне управління, а необхідна передумова виходу з політичної кризи, яка склалася в Україні.

Водночас, щоб відповідні зміни закладали надійний конституційно-правовий фундамент для ефективного функціонування місцевого самоврядування, необхідно вирішити та узгодити між собою низку методологічних завдань і, як результат, чітко визначити:

- базові поняття, парадигми і теорії місцевого самоврядування, що слугуватимуть основою для вибору та правового закріплення моделі його здійснення в Україні;

- суб'єктів місцевого самоврядування (органи публічної влади, організації тощо), функції і завдання, які вони мають реалізовувати;

- скільки та які саме ресурси потрібні на здійснення реформи та подальшу повноцінну реалі-

зацію визначених функцій місцевого самоврядування;

- територіальну основу ефективного місцевого самоврядування з прив'язаною до неї системою його органів, зокрема з позицій здатності вирішувати поставлені завдання;

- систему принципів і методів реалізації місцевого самоврядування, їх співвіднесення з принципами і методами державного управління.

Український дослідник місцевого самоврядування О.В. Батанов вважає, що нині в чинному законодавстві України склалася правова колізія щодо встановлення розбіжностей у виборі теорії місцевого самоврядування, модель якої доцільно запровадити в умовах України. Це породжує причину гальмування розвитку місцевого самоврядування та всієї системи влади в Україні. Так, Європейська хартія місцевого самоврядування та Закон України «Про місцеве самоврядування України» базуються переважно на державницькій теорії, а Конституція України, про що свідчить детальний аналіз її положень, регулює питання місцевого самоврядування, зважаючи на концептуальні положення як державницької, так і громадської теорії та теорії дуалізму [7].

Відповідно до громадської теорії виписані, наприклад, такі положення Конституції України:

- органи місцевого самоврядування не включені до системи органів державної влади;

- місцеве самоврядування в Україні визнається, а не надається державою;

- місцеве самоврядування гарантується державою;

- основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування є територіальні громади;

- служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби;

- місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення [8].

Наведемо положення про відображення державницької теорії в Конституції України:

- носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ;

- народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування;

- від імені українського народу право власності (на землю та інші природні ресурси) здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування;

- органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачено Конституцією та законами України;

- громадяни України мають право на участь в управлінні державними справами, право обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування;

- кожному гарантується право оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб тощо [9].

У сучасних політичних і соціальних умовах України державницька теорія видається більш доцільною. Оскільки у конституційно визначеному понятті місцевого самоврядування не йдеться про спроможність його суб'єктів реалізовувати зазначене право, на практиці воно й не підкріплене відповідними повноваженнями та ресурсами. Крім того, територіальна громада, хоч і визнана в Україні основним суб'єктом місцевого самоврядування, не є юридичною особою, а отже, не має юридичної відповідальності.

Таким чином, дуже важливо в правовому полі усунути термінологічні суперечності щодо таких базових категорій, як «місцеве самоврядування», «питання місцевого значення», «реальна здатність територіальної громади», «жителі» та ін. Наприклад, під терміном «жителі» законодавець розуміє виключно громадян України, які мають право обирати і бути обраними (активне і пасивне виборче право) до органів місцевого самоврядування чи мають право ініціювати місцевий референдум, брати в ньому участь чи ініціювати створення органів самоорганізації населення. Але ж тоді виникає непорозуміння щодо не громадян України, які проживають на її території, адже Конституція України визнає рівність громадян, іноземців та осіб без громадянства.

У свою чергу, визначаючи парадигму, що слугуватиме основою для правових, структурних та організаційних характеристик місцевого самоврядування в Україні, варто звернути увагу на такі ключові завдання цього інституту: надання якісних муніципальних послуг; координація діяльності суб'єктів територіального розвитку; міжрівнева, міжмуніципальна та міжтериторіальна взаємодія; реалізація делегованих функцій держави; стимулювання розвитку територіальних громад тощо.

Отже, по суті, Україні необхідна така парадигма місцевого самоврядування, яка інтегрує в себе елементи багатьох підходів і парадигм, але вона має відповідати українським особливостям та чітко ідентифікувати значення, роль і функції місцевого самоврядування в життєдіяльності територіальних громад та держави загалом. Варто звернути увагу на потребу в узгодженні й інших важливих складників місцевого самоврядування.

Такі повноваження органів місцевого самоврядування, як їх права і обов'язки, у сукупності

становлять їх компетенцію. Повноваження визначаються двома факторами: законодавчим закріпленням та спроможністю територіальних громад їх реалізовувати.

Законодавче закріплення повноважень місцевого самоврядування є принципом, проголошеним Європейською хартією місцевого самоврядування. З огляду на цей принцип, держава на рівні закону відмовляється від частини повноважень і ресурсів та наділяє ними місцеве самоврядування. При цьому Хартія не розрізняє місцеве самоврядування за адміністративно-територіальними одиницями, що, відповідно, свідчить про те, що її принципи щодо визначення повноважень стосуються всіх органів місцевого самоврядування в Україні, зокрема й регіонального рівня. Таким чином, визначення повноважень усіх органів місцевого самоврядування в Україні є виключним повноваженням української держави на рівні її Конституції та законів.

Отже, проведений аналіз дає змогу зробити нижченаведені висновки.

По-перше, сучасна політична наука виокремлює два підходи до визначення поняття та складників системи місцевого самоврядування в Україні. З одного боку, політична наука визнає норми чинного законодавства та оперує лише тими складовими елементами системи місцевого самоврядування, що встановлює чинний закон. У такий спосіб система складатиметься з територіальної громади, їх очільників, представницьких органів влади та їх виконавчих комітетів, органів самоорганізації населення. З іншого боку, доцільно до системи місцевого самоврядування додати й інші компоненти місцевої демократії. У такому аспекті система місцевого самоврядування буде виступати як упорядкована сукупність організаційних форм, інститутів місцевої демократії, зв'язків між ними та процесів, через які здійснюються функції місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, а також людський, правовий, матеріальний та фінансовий потенціал, необхідний для їх реалізації.

По-друге, протягом усього періоду розбудови української державності, система місцевого самоврядування постійно перебувала у стані необхідного реформування, спрямованого на зміцнення місцевого самоврядування як рівня влади в суспільстві, формування його потужної матеріальної та фінансово-економічної основи тощо. Серед проблемних питань залишалися й стратегічні позиції, а саме необхідність усунення неузгодженості в запроваджених теоріях місцевого самоврядування в законодавстві України шляхом визначення державницької теорії як такої, що найбільше відповідає сучасним реаліям політичного та суспільно-економічного життя України та її регіонів.

По-третє, представницькі органи місцевого самоврядування, які є обов'язковим структурним елементом діючої системи місцевого само-

врядування в Україні, потребують значного перегляду їх повноважень та компетентностей, а також доцільності запровадження виконавчих комітетів представницьких органів влади на рівні району та області, які нині їх не мають.

По-четверте, трансформувати чинну систему місцевого самоврядування в Україні, усунути всі недоліки та сформувану нову систему, спроможну відповідати національним традиціям та викликам часу, покликана реформа місцевого самоврядування, що має на меті децентралізацію влади в українському суспільстві та посилення ролі інституту місцевого самоврядування в національній системі влади.

По-п'яте, концепція децентралізації влади передбачає кілька етапів свого проведення, перший з яких вже розпочався в Україні. Нині він передбачає значне розширення повноважень представницьких органів влади, укріплення територіальних громад, зміцнення фінансової та матеріально-технічної основи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

По-шосте, аналіз першого етапу трансформації системи дає змогу виявити недоліки процесу, серед яких вагомими визнають обмеженість повноважень та нечітке розмежування функцій між центром та регіонами, невизначеність обсягу повноважень та відповідальності місцевих державних адміністрацій, високий рівень бюджетно-фінансової залежності місцевих бюджетів від центру тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Маматова Т.В. Концепція ощадливого управління: перспективи впровадження в муніципальному менеджменті / Т.В. Маматова, О. В. Бортник // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2012. – Вип. 4(12). – С. 50–55.
2. Мамонова В.В. Система місцевого самоврядування / В.В. Мамонова // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. Колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 5. – 2011. – С. 342–344.
3. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. – К. : НАДУ; Вид-во «Фенікс», 2010. – 400 с.
4. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика. Посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів / Б.А. Руснак. – Одеса, 2011. – 536 с.
5. Шарий В.І. Характеристика світових тенденцій розвитку місцевого самоврядування / В.І. Шарий // Публічне адміністрування: теорія та практика: електрон. наук. вид. – 2012. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2012_1/2012-01\(7\)/12svirms.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2012_1/2012-01(7)/12svirms.pdf).
6. Реформування місцевого самоврядування – запорука розвитку територіальної громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rv.gov.ua/sitenev/main/ua/publication/content/20903.htm>

7. Батанов О.В. Що таке місцеве самоврядування з точки зору права? / О.В. Батанов // Правова держава: щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2007. – Вип. 18. – С. 183–195.

8. Куйбіда В.С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / В.С. Куйбіда, В.В. Тол-

кованов // Зб. наук.-аналіт. та навч.-метод. матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. – К. : ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. – 258 с.

9. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика. Посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів / Б.А. Руснак. – Одеса, 2011. – 536 с.