

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351:502

**Сімак С.В.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

### РОЗБУДОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЗАПОРУКА ТРАНСФОРМАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*У статті наголошується, що саме місцеве самоврядування повинно стати тим інститутом публічної влади, який забезпечить комфортні та безпечні умови життя людини незалежно від місця її проживання. Розбудова повноцінного місцевого самоврядування є головною ланкою трансформації територіальної організації влади в Україні та здійснення комплексу невідкладних реформ. Можна стверджувати, що без реформи місцевого самоврядування неможливе подолання кризових явищ у соціально-економічному й політичному житті України. Важливою проблемою організації місцевого самоврядування в Україні є недосконалість механізмів відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування перед громадою, що створює сприятливі умови для зловживань і неефективного використання ресурсів, спричинює явища тіньової приватизації, непрозорість у сфері розподілу та використання земельних ресурсів і є однією з причин поширення явищ корупції в системі органів місцевого самоврядування. У статті актуалізується необхідність державної фінансової підтримки громадянських організацій із причини обмеженого обсягу фінансування, незастосування прозорих конкурсних процедур і надання необґрунтованих переваг окремим організаціям громадянського суспільства.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, регіональна політика, публічна влада, регіональне самоврядування, громадськість.*

**Постановка проблеми.** Малоефективна співпраця представників громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, діяльність яких залишається не досить прозорою та забюрократизованою, призвела до таких руйнівних наслідків у цій сфері: відсутність ефективного громадського контролю за функціонуванням державних і місцевих органів влади; громадськість не бере достатньою мірою участі у формуванні та реалізації державної політики й вирішенні місцевих питань; відсутні ефективні державні стимули для благодійників, відсутні дієві механізми запобігання шахрайству та іншим зловживанням; виконавчі органи влади та органи місцевого самоврядування не повною мірою використовують потенціал громадських організацій під час надання суспільно-соціальних послуг; відсутність єдиної державної інформаційно-просвітницької політики в цій сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З позиції соціального партнерства процес міжсекторної взаємодії під час вирішення важливих соціальних завдань учені розглядають як процес у рамках соціального підпростору, що утворюється під час складного взаємовпливу ряду полів, потенціалів. Вони, у свою чергу, виникають через відмінності та різноманіття можливостей взаємодіючих організацій, що відображають специфіку їхніх структур, ресурсів, правил діяльності та норм поведінки. Дослідження в цій сфері розкриваються у наукових працях багатьох вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких М. Авксентьев, Дж. Аллан, С. Афанасьев, Н. Безбах, В. Варнавський, О. Вінник, Д. Грімсі, А. Зельднер, В. Клепиков, І. Козюра, В. Кузьмін, Т. Новаченко, В. Павлов, О. Пильтяй, Є. Сава, О. Харт, Х. Хем, В. Якімець та інші. Однак не досить дослідженими залишаються питання, пов'язані з теоретико-методологічними засадами особливостей розбудови

місцевого самоврядування та трансформації територіальної організації влади в Україні.

**Постановка завдання.** На сучасному етапі взаємодія громади та бізнесу є однією з найважливіших умов успішного соціально-економічного розвитку нашої країни. Нині спостерігається недостатня розвиненість системи інституцій, які здатні проводити ефективну реалізацію системних реформ у державі із залученням громадянського суспільства. Це спонукає до здійснення пошуків і впровадження новітніх форм розвитку місцевого самоврядування та трансформації територіальної організації влади в Україні.

**Мета статті** полягає в узагальненні сучасних підходів та пропозиції на цій основі базових понять щодо трансформації територіальної організації влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Першим кроком на цьому шляху став Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», яким була затверджена «Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки» та утворена Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативно-дорадчий орган при Президенті. Основними причинами прийняття зазначеної стратегії були такі: необхідність розвитку громадянського суспільства та сприятливих умов для його розвитку, відсутність ефективної взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з громадськістю. Важливим елементом у будь-якій демократичній державі є громадянське суспільство, яке повинно відігравати важливу та ключову роль в управлінні справами на державному рівні, у реалізації сучасних громадських ініціатив [4].

Як зазначає В. Якімець [7], простір міжсекторного партнерства (двосекторований або трисекторований) характеризується набором функціонально-значущих полів, у багатовимірній варіації яких формується, інституціоналізується та реалізується той або інший варіант міжсекторного партнерства.

В охоплення нормативним і правовим полем входять всі закони, інші нормативно-правові документи, які дають змогу створити чи бути основою виникнення легітимного міжсекторного партнерства.

Як доводить світовий досвід, виключно завдяки міжсекторному партнерству найкраще виявляються та використовуються окремі природні, географічні, ресурсні, культурні та інші відмінності

та переваги території для підвищення ефективності її економіки, реалізації соціально-економічних проектів, вирішення соціальних питань.

Нагальною проблемою є відсутність реальних механізмів забезпечення активної участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, зокрема недосконалість і відсутність дієвих механізмів громадського контролю. З огляду на норми чинного законодавства результати більшості форм участі мешканців територіальної громади у здійсненні муніципальної політики мають виключно рекомендаційний характер для місцевої влади. Питання юридичної сили рішень органів самоорганізації населення залишається за межами правового регулювання. Регламентація порядку винесення місцевих ініціатив на розгляд представницьких органів місцевого самоврядування, організації громадських слухань винесено на локальний рівень. Порядок проведення загальних зборів також має визначатися статутом територіальної громади. Більшість чинних статутів територіальних громад у сучасній Україні є системою продубльованих і лексично адаптованих до місцевих умов норм законодавства про місцеве самоврядування. Вони не відтворюють додаткових прав і свобод жителів громад. Часто місцеві ради взагалі намагаються в локальних документах погіршити регулювання процедур залучення громадян до планування розвитку територіальних громад. Погіршує можливості громадян у здійсненні громадського контролю за органами місцевого самоврядування рекомендаційний характер для місцевих рад постанов Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (встановлює порядок створення громадських рад і проведення консультацій із громадськістю), «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [2].

Правовий статус громади визначається як базовий рівень адміністративно-територіального устрою в Україні, без чого розвиток місцевого самоврядування відповідно до європейських норм і стандартів уявляється неможливим. Відповідно, громадою є адміністративно-територіальна одиниця, сформована з одного чи кількох поселень, яка являє собою територіальну основу реалізації механізмів органу місцевого самоврядування та надає основні соціальні послуги для населення. Формування громад зазвичай відбувається об'єднанням територій, прилеглих до поселень (міста або селища), які є центрами активного

економічного життя з розміщеними основними місцями праці населення та наявними інфраструктурними елементами (бюджетна, інженерна, транспортна інфраструктура).

Треба зазначити, що в Україні вже багато зроблено в цьому напрямі. Завдяки закладенню конституційних засад місцевого самоврядування, ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування, створено правову і фінансову основу функціонування місцевих органів влади.

На підставі зарубіжного досвіду в державах із сформованою ринковою економікою та визнаним правом приватної власності всі юридичні особи підрозділяються на 3 сектори:

- до першого (публічного) сектору зараховують всі ланки органів влади держав, інакше кажучи, це організація, майно якої перебуває в комунальній або державній формі власності;

- до другого сектору (комерційного) належать приватні бізнес-організації, які мають основною метою своєї діяльності отримання прибутків, а їхнє майно не перебуває в державній або комунальній формі власності;

- до третього сектору (громадського) зараховують усі види приватних некомерційних організацій, основною метою діяльності яких не є одержання прибутків, і, відповідно, не відбувається розподілення отриманих прибутків між своїми учасниками, крім того, майно такої організації не перебуває в державній або комунальній формі власності.

Державне управління та місцеве самоврядування є видами публічного управління, яке, у свою чергу, є формою реалізації публічної влади загалом.

Держава бере на себе й вирішення приватних проблем (соціальне страхування, соціальне забезпечення незаможних, зміст працівників охорони здоров'я, освіти тощо). Держава є також рівноправним суб'єктом господарських відносин: розпоряджається власністю, фінансовими ресурсами, землею, що їй належать, з метою виконання державних функцій. Отже, в економічному просторі державний сектор являє собою сукупність господарюючих суб'єктів, що перебувають у державній чи комунальній власності.

У структурі сучасної системи публічного управління прийнято виділяти такі елементи: інституціональна підсистема, нормативно-правова підсистема, професійно-кадрова підсистема, культурна підсистема, комунікативна підсистема, функціонально-структурна підсистема. Інституціональну підсистему утворюють органи публічної влади. Це органи державного управління та

органи місцевого самоврядування. Нормативно-правова підсистема складається із сукупності правових норм і методів, що регулюють організацію та порядок діяльності органів публічної влади, їхній вплив на суспільне середовище. У межах цієї підсистеми треба розрізнити джерела правових норм, що приймаються органами публічної влади загальнодержавного рівня (закони тощо), та ті, що приймаються органами публічної влади регіонального рівня. Окремо в рамках першої групи джерел треба виділяти міжнародні документи, згода на дотримання яких була дана Парламентом України. Саме в цих джерелах у національному законодавстві, як правило, містяться зарубіжні, зокрема і європейські, стандарти публічного управління [5].

Професійно-кадрова підсистема складається з інституту державної служби, який забезпечує функціонування органів державної влади, та інституту муніципальної служби – служби, що забезпечує функціонування органів місцевого самоврядування.

Професійно-культурна підсистема є складовим елементом системи публічного управління та містить адміністративні традиції, професійну етику, цінності та орієнтації учасників управлінського процесу, стиль поведінки. Ці елементи виявляються в рамках наступної підсистеми – комунікативної, склад якої містить офіційні та неофіційні зв'язки між суб'єктами публічного управління, а також між ними та громадянами, інститутами громадянського суспільства.

Функціонально-структурна підсистема надає уявлення про форму державного устрою, рівень централізації та децентралізації, розвиток місцевого самоврядування, розвиток самоврядних інститутів тощо.

Отже, можна зробити висновок про винятково важливу роль, яку має відіграти у формуванні «економіки зростання» в Україні підприємництво. Одним із пріоритетів економічної політики держави з розвинутою економічною системою повинен бути розвиток бізнесу. Підтвердженням цього, на думку автора, є декілька чинників:

- ці процеси сприяють скороченню рівня безробіття та підвищенню зайнятості;

- бізнес, а особливо малий, являє собою більш гнучкий механізм задоволення потреб користувачів;

- за допомогою бізнесу держава опосередковано має можливість розвивати такі види діяльності, що не належать до найголовніших пріоритетів держави;

– створення умов для природної інтеграції: представники бізнесу виступають у ролі основних постачальників сировинних і матеріальних ресурсів один для одного;

– велика кількість малих і середніх підприємств значно покращує конкурентну ситуацію в країні, що, у свою чергу, здійснює безпосередній вплив на рівень якості товарів (послуг) [6].

Суб'єктами громадського сектору (контролю) виступають громадські об'єднання та політичні партії, професійні спілки, молодіжні й інші громадські організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, а також окремі громадяни.

Громадський контроль як засіб забезпечення законності в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування суттєво відрізняється від інших видів контролю. Ця відмінність полягає, насамперед, у тому, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави, їхні контрольні повноваження зазвичай не мають юридичного владного змісту, а рішення за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер. Характерною рисою громадського контролю є запобігання порушенням у сфері державного управління за допомогою засобів суспільного впливу. Об'єктом громадського контролю є діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування [5].

Основними елементами громадянського суспільства є свобода працевлаштування та підприємництва, багатоманітність і рівність між усіма формами власності, ідеологічна різноманітність і свобода інформації, розвинуте самоуправління, цивілізована правова влада. Домінування сус-

пільного і свідомості громадян над індивідуальним і, як наслідок, формування такого поняття, як громадянський обов'язок, без якого неможливе створення громадянського суспільства, висловлювання та захист представниками громади своїх інтересів і мети – усе це підтверджує тезу про відсутність у громадянському суспільстві суперечки між приватним інтересом і публічним.

**Висновки.** Сьогодні, коли фінансова криза завдала серйозного удару економіці країни, особливого значення набуває співробітництво між державою, суспільством і бізнесом. Сучасне життя суспільства неможливе без такої обов'язкової ознаки, як співробітництво в будь-яких його формах, включно зі сферою підприємництва. Саме підприємництво є важливим прикладом можливості оптимально збалансувати публічні та приватні інтереси головних дійових осіб господарської життєдіяльності країни: держави (суспільний організатор, територіальні громади), бізнесу (виробники продукції та послуг) та споживачів. Проведений аналіз проблем взаємних відносин державних інститутів та інститутів громадянського суспільства дає змогу зробити такі висновки: необхідність гармонії в суспільному, правовому та державному розвитку та в забезпеченні їх балансу; першочерговим завданням державних органів повинно бути врахування бізнес-середовищем громадських інтересів під час стимулювання та мотивації добровільного погодження інтересів підприємців із державними та суспільними інтересами; ключових засад співробітництва між громадянським суспільством, державою та бізнесом, що повинні забезпечувати основні економічні, соціальні, політичні права та свободи населення.

#### Список літератури:

1. Вінник О.М. Публічно-приватне партнерство і громадянське суспільство: правові аспекти взаємодії. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2013. Вип. 3. С. 16–22. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/29779/%CE???history=0&sample=348&ref=0>.
2. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в умовах державно-управлінських реформ: наук. розробка / Авт. кол.: І.В. Козюра, А.О. Краснейчук, Ю.Г. Іванченко та ін. К.: НАДУ, 2012. 60 с.
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80???history=0&sample=121&ref=0>.
4. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки», схвалена Указом Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016???history=0&sample=21&ref=0>.
5. Новаченко Т.В., Піроженко Н.В. Державне та приватне партнерство: український та міжнародний досвід: навч.-метод. матеріали. К.: НАДУ, 2013. 48 с.
6. Сімак С.В. Інституційний розвиток публічно-приватного партнерства: теорія, методологія, механізми державного управління: Монографія. К.: АМУ, 2016. 392 с.

7. Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы: монография. Москва: Изд-во ИСА-РАН, 2004. 384 с.

### **РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ЗАЛОГ ТРАНСФОРМАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ**

*В статье отмечается, что именно местное самоуправление должно стать тем институтом публичной власти, который обеспечит комфортные и безопасные условия жизни человека независимо от места его проживания. Развитие полноценного местного самоуправления является главным звеном трансформации территориальной организации власти в Украине и осуществления комплекса неотложных реформ. Можно утверждать, что без реформы местного самоуправления невозможно преодоление кризисных явлений в социально-экономической и политической жизни Украины. Важной проблемой организации местного самоуправления в Украине является несовершенство механизмов ответственности должностных лиц органов местного самоуправления перед обществом, что создает благоприятные условия для злоупотреблений и неэффективного использования ресурсов, вызывает явления теневой приватизации, непрозрачность в сфере распределения и использования земельных ресурсов и является одной из причин распространения явлений коррупции в системе органов местного самоуправления. В статье актуализируется необходимость государственной финансовой поддержки гражданских организаций по причине ограниченного объема финансирования, неприменения прозрачных конкурсных процедур и предоставления необоснованных преимуществ отдельным организациям гражданского общества.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, региональная политика, публичная власть, региональное самоуправление, общественность.

### **LOCAL GOVERNMENT BUILDING AS TRANSFORMATION OF GUARANTEE TERRITORIAL ORGANIZATION OF POWER IN UKRAINE**

*The article stresses that it is local self-government that should become the institute of public authority, which will provide comfortable and safe living conditions of the person, regardless of place of residence. The development of a full-fledged local government is the main link in the transformation of the territorial organization of power in Ukraine and the implementation of a package of urgent reforms. It can be argued that without the reform of local self-government, it is impossible to overcome the crisis phenomena in the socio-economic and political life of Ukraine. An important issue in local government organization in Ukraine is the imperfection of the mechanisms of responsibility of local government officials to the community, which creates favorable conditions for abuse and ineffective use of resources, causes shadow privatization phenomena, opacity in the field of distribution and use of land resources, and is one of the causes of the spread of phenomena corruption in the system of local self-government bodies. The necessity of state financial support of civil organizations due to the limited amount of financing, the non-use of transparent competitive procedures and the provision of unwarranted advantages to individual civil society organizations are updated in the article.*

**Key words:** local government, regional policy, public authorities, regional self-government, public.