

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Трачук П. А.,

*кандидат юридичних наук, доцент
кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Ужгородського національного університету*

Реальна здатність громадян брати участь в управлінні публічними справами гарантується статтею 38 Конституції України. Таке розуміння конституційних положень впливає зі закріплення природи публічної влади в Основному Законі, оскільки український народ здійснює суверенну владу безпосередньо, а також через органи держави і органи місцевого самоврядування.

Тому правосуб'єктність громадян у реалізації публічної влади територіальних спільнот можна розглядати на рівні конституційного та муніципального права.

Проте місцева публічна влада в Україні продовжує перебувати у стані постійного пошуку, спричиненого здійсненням протягом тривалого часу на державному рівні цілеспрямованої політики приниження ролі інститутів місцевої демократії, насаджування механізмів централізації і постійного адміністрування. У результаті переважна частина жителів територіальних громад сіл, селищ і багатьох міст так і не змогла відчуті ефективності діяльності органів місцевої влади та отримати від них якісні послуги. Серед причин такого стану відсутність належної територіальної, матеріальної та фінансово-економічної основи для забезпечення повноцінного функціонування системи місцевої публічної влади та виконання наданих повноважень.

Залишилося не виконанням зобов'язання України стосовно реалізації в новому обсязі повноважень Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема повноцінного функціонування місцевого са-

моврядування в особі районних та обласних рад, які фактично стали придатками до місцевих державних адміністрацій.

Негативні тенденції пов'язані також з недосконалістю чинного законодавства, відсутністю чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що породжує численні конфлікти між різними рівнями влади як по горизонталі, так і по вертикалі, вносить додаткову напругу у відносини між ними.

Отже, майбутнє України полягає у децентралізації, розвитку місцевої та регіональної демократії, забезпеченні верховенства права, що має стати одним із головних пріоритетів країни. Сьогодні Україна стоїть перед вибором нових цінностей, зокрема у сфері організації структури місцевої публічної влади.

Питання про владу, про пошук ефективної, оптимальної форми її організації відноситься до так званих вічних питань, що так чи інакше супроводжують людський розвиток протягом його всесвітньої історії.

Влада і ставлення до неї громадян служать найважливішими індикаторами того, як побудовані суспільство і держава, як розвивається громадянське суспільство. У філософській і політологічній літературі влада характеризується найчастіше як « суспільні відносини команди – підкорення», як « здатність організувати поведінку класів, верств» [1].

У наукових колах дедалі частіше місцеве самоврядування розглядають як самостійний вид публічної влади. Щодо розуміння суті публічної влади, то слід відмітити, що публічна влада спрямована на вирішення суспільних справ, свою дію поширює за територіальним принципом, здійснюється особливим прошарком людей, які професійно займаються управлінням і становлять апарат влади.

Місцева публічна влада виступає у двох формах: державна влада; влада місцевого самоврядування (часто зустрічається термін «муніципальна влада») [2, С.119].

У процесі характеристики цих форм публічної влади можна виявити спільні та відмінні ознаки. Отже, державній владі та владі місцевого самоврядування притаманні такі спільні ознаки: спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій; інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні інститути (органи публічної влади); легітимність; відособленість апарату влади від населення; об'єднання підвладних за територіальною ознакою; загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території; безперервність функціонування; універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення; обов'язковість владних рішень для

всіх суб'єктів на відповідній території; функціонування у правових формах; право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету [3, С.47].

Водночас державній владі притаманні певні особливості, а саме: державний суверенітет; загальнодержавний масштаб дії; спрямованість на першочергове виконання загальнонаціональних потреб; постійний правовий зв'язок населення через інститут громадянства; субординаційні відносини всередині державного апарату; наявність особливих органів – так званих « силових структур» (армія, прокуратура, служба безпеки, органи виконання покарань та інші). Матеріально-фінансовою основою державної влади є загальнонародна та державна власність, а також кошти державного бюджету.

Місцева влада також характеризується деякими особливостями: джерелом є народ, а первинним носієм – територіальна громада; вона поширюється лише на територію адміністративно-територіальних одиниць; органи діють від імені територіальної громади, а не народу чи держави; вона стосується тільки питань місцевого значення; матеріально-фінансову базу її органів становлять комунальна (муніципальна) власність і місцевий (муніципальний) бюджет; її органи пов'язані більш тісними зв'язками з населенням; в системі її органів відсутня жорстка ієрархія і підпорядкованість.

Не торкаючись всіх аспектів багатопланової проблеми, слід зазначити, що вихідною методологічною основою для характеристики місцевої влади має бути визнання її як явища суспільного життя, в якому поєднуються самоврядні і державницькі засади, що співіснують між собою, доповнюючи одна одну. Саме під таким кутом зору можна пояснити існуючу суперечність між положеннями частини першої статті 5 Конституції України, згідно з якою « носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ», який здійснює її « безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування», та частини першої статті 140, відповідно до якої « місцеве самоврядування є правом територіальної громади... самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [4, С.45-45].

Однак, на сьогодні неможливо однозначно визначити теоретичну базу місцевого самоврядування в нашій країні, оскільки місцеве самоврядування одночасно поєднує в собі як державні так і громадські інтереси, а органи місцевого самоврядування займаються як місцевими справами, так і виконують повноваження, делеговані їм органами державної виконавчої влади. Попри те, що самоврядування і державницьке управління на регіональному рівні фактично поєднуються в

єдиному інструментально-нормативному комплексу публічної влади, беручи участь у реалізації публічно-власних повноважень, що на практиці інтегрує їх в єдиний, але вже інституційно-правовий комплекс публічної влади, ці дві підсистеми публічної влади цілком самостійні і рівноправні.

Незважаючи на відповідну «автономію» муніципальної влади, інтерес до неї все ж є частиною загального соціального інтересу, що реалізується в рамках інтересів державних. Як відмічає М.А.Баймуратов, соціальні і державні інтереси в свою чергу, обумовлені економічним становищем тих чи інших громадянських груп (територіальних колективів), однак вони не зводяться тільки до такого становища, оскільки не існує крім того чи іншого їх вираження у вигляді настроїв, поглядів, емоційної реакції, ідеології тощо [5, С. 24-25].

Таким чином, слід підкреслити, що деконцентрація за частково-децентралізованої публічної влади в Україні суттєво обмежується. На місцеві органи виконавчої влади покладаються передусім виконавчо-розпорядчі функції, які б мали виконувати органи місцевого самоврядування. Відповідно значна частина міністерств та відомств не передає свої функції місцевим органам виконавчої влади, здійснюючи їх через власні територіальні підрозділи.

Отже, в умовах швидких соціальних та економічних змін, пов'язаних з переоцінкою цінностей, глобалізацією, створенням єдиного європейського простору є можливість достатньо швидко проводити суттєві реформи місцевої публічної влади.

Предметні складові адміністративно-правової реформи мають самостійне значення, проте реалізуються у способах, формах і методах діяльності, яка визначається як управління, організація, регламентація та адміністрування. Політична воля суб'єктів державної влади в сучасний період спрямована на реалізацію найближчого впровадження в Україні підтриманої парламентом децентралізації публічного управління, що базується на принципах відокремленого (самостійного) місцевого самоврядування і теоретично обґрунтовується незалежною компетенцією територіальних громад. У зв'язку з цим адміністративна влада з вертикальною підпорядкованістю в регіонах України і ресурсною незалежністю (земля, фінанси, власність) має перетворюватися у виконавчу владу місцевого (громадівського) самоврядування.

Список літератури:

1. Власть. Очерки современной политической философии Запада. – Москва, Изд.Наука. – 1989. – С.32.

2. Батанов О.В. Муніципальна влада – самостійний вид публічної влади в Україні: поняття, ознаки, тенденції становлення / О.В.Батанов // Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. – Вип. 15. – К., 2004. – С.109 – 120.
3. Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підруч. для студ. вищ. навч. закл. – К., Концерн «Видавничий Дім ІнЮре», 2004. – С.47.
4. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред.. В.Б.Авер'янова. - К., Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – С.45-46.
5. Баймуратов М.А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины / М.А. Баймуратов , - Одесса. – С 24-25.