

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ФУНКЦІОНУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN CONTEMPORARY CONDITIONS OF FUNCTIONING OF THE UKRAINIAN STATE

Іванова Т.М.,

*здобувач кафедри історії держави та права
Національної академії внутрішніх справ,*

старший викладач кафедри права

Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля

У статті проаналізовані проекти концепцій реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Висвітлено ряд проблем, які є актуальними та такими, що потребують уваги з боку суспільства. Автор акцентує увагу на проблеми формування сталого розвитку сільських територій.

Ключові слова: місцеве самоврядування, адміністративна реформа, громада, адміністративно-територіальна одиниця, повноваження.

В статье анализируются проекты концепций реформирования местного самоуправления и территориальной власти в Украине. Проанализирован ряд актуальных проблем, которые требуют общественного внимания. Автор акцентирует внимание на проблемы формирования развития сельских территорий.

Ключевые слова: местное самоуправление, административная реформа, громада, административно-территориальная единица, полномочия.

This article analyzes the projects contestsiy reform of local government and territorial authorities in Ukraine. A number of pressing issues that need public attention is analyzed. The author focuses on the problem of formation and development of rural areas.

Key words: local government, administrative reform, mass, administrative and territorial Specific unit, powers.

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування як демократичний інститут нашого суспільства після ухвалення у 1996 році Конституції України дедалі більше впливає на соціально-економічні та політичні процеси в державі, сприяє оптимізації державного управління та децентралізації влади, активізації населення та залученню його до участі в політико-правових процесах, зокрема у вирішенні питань місцевого значення.

Проте, від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилась неспроможною до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування [4].

Удосконалення системи місцевого самоврядування, як основи будь-якого демократичного ладу, є важливим фактором, який набуває особливої ваги на сучасному етапі державотворення в Україні. Складність сучасного процесу розвитку нашого суспільства полягає в тому, щоб спираючись на світовий досвід і враховуючи вітчизняну практику функціонування органів місцевого самоврядування, удосконалити наявну їх систему, спроможну діяти в інтересах та під контролем людини.

Важливим фактором підвищення рівня життя населення країни є реальне місцеве самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни, у тому числі й на регіональному, який є основним структуроутворюючим елементом країни. Саме адміністративні регіони (області та райони) реалізують найстійкіші соціально-економічні, політичні і культурні зв'язки з іншими адміністративно-територіальними утвореннями, що входять до їх складу. Самодостатнє місцеве самоврядування на регіональному рівні здатне забезпечити задоволення спільних потреб жителів сіл, селищ, міст, що входять до складу відповідних областей та районів.

Сьогодні обласні та районні ради в Україні не здатні повною мірою виконувати своє самоврядне призначення, що зумовлено низкою факторів (відсутність виконавчих органів, недостатня матеріально-фінансова база, необхідність делегування значної частини повноважень місцевим державним адміністраціям), які виступають обмеженнями в діяльності даних органів. У цьому аспекті набуває актуальності дослідження особливостей реалізації повноважень органів місцевого самоврядування регіонального рівня, які відрізняються від органів місцевого самоврядування базового рівня своєю роллю у забезпеченні повноцінної життєдіяльності районів та областей України, а також шляхів удосконалення діяльності цих органів.

Місцеве самоврядування в сучасних умовах функціонування української держави потребує невідкладного реформування, оскільки за чинної нормативно-правової бази воно не здатне цілковито забезпечувати інтереси територіальної громади.

Збереження диспропорційності та архаїзму радянської системи адміністративно-територіального устрою як основи існування нерациональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а відтак до неналежного рівня організації регіональної та місцевої влади, малоефективного управління суспільним розвитком на відповідній території [4].

Стан дослідження. Реальна участь громадян у вирішенні питань місцевого значення має стати передумовою формування ефективної політики муніципального самоврядування з метою забезпечення прав і потреб територіальної громади в цілому та кожного

її представника зокрема. Аналіз суспільно-політичної ситуації в країні, прогнози соціологічних опитувань свідчать про підвищення рівня зацікавленості громадян у вирішенні місцевих проблем як безпосередньо, так і через представницькі органи місцевого самоврядування. Прагнення громадян, які у своїй сукупності створюють громаду, добре жити у власному місті, селі чи селищі, позитивно вирішувати особисті проблеми, а також питання загального соціально-економічного розвитку населеного пункту як адміністративної одиниці, а громади як її суспільного наповнювача, зумовлює розвиток місцевої демократії [6, с. 57].

Відродження в Україні інституту місцевого самоврядування стало визначальним етапом у творенні демократичної правової держави із стабільним громадянським суспільством. Воно є однією з необхідних умов практичної реалізації прав і свобод людини та громадянина на місцевому рівні.

Власне ці процеси ми намагаємося дослідити у даній статті.

Виклад основного матеріалу. Конституція України [1] не дає відповіді на питання щодо того, які в нашій державі адміністративно-територіальні одиниці є первинними (базовими). Якщо проаналізувати норми Основного закону, зокрема статтю 133, то стає зрозумілим, що систему адміністративно-територіального устрою України становлять Автономна Республіка Крим, обласні, райони, міста, райони в містах, селища і села. Цей перелік складових адміністративно-територіального устрою України є вичерпним. У той самий час у державі існують сільради, про які взагалі в Конституції зовсім немає згадки, а до складу деяких міст та міських районів входять інші міста і селища [7, с. 130-131].

Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», інші законодавчі акти і нормативні документи не повною мірою врегульовують питання організації влади на місцях.

Також, на сьогодні налічується більше 3-х тисяч нормативних актів, у яких згадується термін «місцеве самоврядування»; 700 законів пов'язані із сферою самоврядування. Але й вони не надають відповіді на поставлене питання – які в нашій державі адміністративно-територіальні одиниці є первинними (базовими).

Вважається особливо невдалим співвідношення положень законів про місцеве самоврядування та місцеві держадміністрації, особливо в частині чіткого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Зіткнулися два основних підходи: європейський системно-функціонально-цільовий і прорадянський традиційно-галузевий. Перший – виходив з того, що необхідно розробляти закон про місцеве самоврядування із визначенням статусу кожного елемента його системи, передусім, територіальної громади; що слід цілеспрямовано розподілити функції, а вже потім повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів, а також їхні повноваження і повноваження відповідних місцевих державних адміністрацій щодо надання населенню адміністративних і громадських послуг. Другий підхід був традиційно спрямований не на територіальну громаду як певну спільноту, а на органи та їх повноваження: виключні, власні, делеговані [5].

Через поступовий занепад сільських територій, який пов'язаний і з демографічною ситуацією, масштабним збільшенням і розбудовою міст потужними глобалізаційними процесами у світі, з якими дуже важко конкурувати сучасному селу, результатом є нерозв'язаність або відсутність різноманітності місцевих еко-

номік, через це низькі доходи та стандарти життя; невідповідність сільського житла і комунальних послуг, а також інших сільських служб; руйнування соціальної й культурної життєдіяльності багатьох сільських поселень (пияцтво, наркоманія та ін.); занепад ландшафтів, дикої природи, землі та водних систем, через несанкціоновані сміттєзвалища, нераціональне сільське господарство та ін.; втрата архітектурних пам'яток, природних див, регіональних і місцевих культур.

На сьогодні одними із найважливіших стратегічних цілей держави є формування сталого розвитку сільських територій. Проблеми, з якими сьогодні стикається село, носять економічний, соціальний, культурний та інші аспекти. Важливого значення набуває розроблення вдалої стратегії по відродженню села, як важливої складової територіального устрою країни [8, с. 51-52].

Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

З майже 12 тис. територіальних громад більш як половина має чисельність жителів менш як 3 тис. осіб, з них 4809 громад – менш як 1 тис. осіб, а 1129 громад – менш як 500 осіб, у більшості з яких не утворено відповідно до законодавства виконавчих органів місцевих рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад фактично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Суттєвого вдосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території [4].

Важливо звернути увагу на розроблення динамічного партнерства з усіма секторами (урядові установи, неурядові інституції на місцевому, регіональному, національному і міжнародному рівнях), дотримуватися принципу субсидіарності. Наголос слід робити на підході «знизу – догори», що сприятиме творчості й солідарності сільських громад.

Сьогодні діяльність територіальних громад зводиться до роботи сільської або селищної ради, майже відсутні органи самоорганізації населення, а представників виконавчого комітету, найбільш активних учасників життя поселення не так багато і їх найчастіше ототожнюють з представниками думки громади. Необхідно довести до розуміння селян, що вони самі займають головну роль у розвитку політики і діяльності задля власного благополуччя та захисту спадщини. Сьогодні, як ніколи, потрібно відновити, а в дечому побудувати нові ефективні зв'язки між урядом і сільськими громадами, держава повинна поважати думку кожного громадянина, прислуховуватися до потреб громади на будь-кому адміністративному рівні. Метою відбудови сильного села повинна бути сильна громада, яка може і хоче працювати і яка буде захищати свої інтереси на всіх рівнях. Тоді і державі буде легше управляти і контролювати суспільні процеси на селі і навіть невеликі державні інвестиції зможуть приносити більш значимі результати ніж зараз [9, с. 52-53].

Сьогодні ми можемо спостерігати брак активності на селі, але це можна вважати дуже небезпечним поясненням. Тому проблема розвитку і полягає в пошуку відповідних інструментів активізації населення. Дуже часто спілкування з населенням відбувається у формі опитування про його точку зору щодо роботи сільської ради, або у дискусіях на тему вирішення тієї чи іншої

проблеми, але як і раніше в переважній більшості випадків єдиним виконавців всіх цих рішень є сільська або селищна рада. І у разі будь-яких поразок лише вона залишається винною у всіх проблемах, а громада знімає з себе будь-яку відповідальність. Саме це і є проблемою, необхідно щоб місцеві органи влади активно залучали мешканців даної території до управління її розвитком, із залученням власних коштів і щоб всі мешканці відчували відповідальність і складність управління територіальним розвитком. Ми дотримуємося думки, що одним із можливих методів активізації мешканців є місцеве партнерство, ця ідея не нова, яскравим прикладом даного виду партнерства є можливість газифікації сіл, побудова водогонів, освітлення вулиць та ін. [8, с. 51-55].

Вступивши до Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання розвивати місцеву демократію. 15 липня 1997 року без застережень була ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування та почав здійснюватись з боку Конгресу місцевих і регіональних влад Європи моніторинг за дотриманням положень Хартії [5].

Європейський вибір для України це не просто імператив часу, а передусім вибір шляхів розвитку в напрямі європейської цивілізаційної моделі. І зрозуміло, що сьогодні нам потрібно адаптувати українську модель розвитку до європейських стандартів. Саме для цього і взято за основу Європейську Хартію місцевого самоврядування.

Хартія містить ряд вимог, основна з яких – децентралізація влади. Ми маємо рухатися в цьому напрямі і керуватися Європейською Хартією місцевого самоврядування та Європейською Хартією регіональних демократій. Україна таким чином виходить на центральний стрижневий елемент цього процесу. Це – Good Governance або якісне врядування. Термін Good Governance означає особливу культуру консенсусу у сфері діяльності державних і недержавних інституцій. Це основа будь-якої моделі управління і, фактично, врядування. Є різна наповненість Good Governance, але всі його визначення мають системне розуміння. Це – демократичне врядування, нове врядування, добре врядування, незалежне врядування, етичне, прозоре врядування, ефективне врядування. Воно регулює взаємовідносини між офіційними інституціями (місцеве самоврядування, державна влада) та недержавними колами (бізнес, громадянське суспільство). Важливим є те, що системи взаємодіють одна з іншою і при цьому не відбувається їх переплетіння.

Принципи якісного врядування включають колективність, підзвітність, прозорість, відповідальність, консенсус, ефективність та дієвість, рівноправність, все охоплення, верховенство закону. Якщо управлінець хоче бути успішним і конкурентоспроможним, він має вивчити, знати і впроваджувати всі принципи якісного управління.

В Україні вся система працює від досягнутого, на базі екстраполяційного методу, коли те, що було вироблено в минулому, переноситься на майбутнє. Такий підхід приречений на провал. Успішні системи діють навпаки: сучасний стратегічний управлінець має уявити майбутнє, і тоді з майбутнього шляхом уяви повинен сформулювати гіпотезу й вибудувати сценарій розвитку подій. Тоді він дивиться на свою організацію і уявляє її

розвиток у майбутньому й таким чином із майбутнього рухається в сьогодення.

Також сучасна система місцевого самоврядування в Україні потребує нових службовців, які мають відігравати ключову роль у здійсненні реформ на місцевому рівні. Реформа місцевого самоврядування невідворотна. Державні службовці мусять бути проектувальниками демократичних перетворень на місцевому рівні. Тільки впровадивши цю реформу, Україна почне рухатися в правильному напрямі [9, с. 66-68].

Проведення адміністративно-територіальної реформи, назріло не як бажання, а як необхідність. «Реформа місцевого самоврядування підійшла впритул. Це вимога часу. Це те, що потрібно сьогодні, щоб дати новий поштовх розвитку економіки країни, розвитку регіонів», – так визначив актуальність цієї реформи Президент України Віктор Янукович, виступаючи на Міжнародних муніципальних слуханнях «Розвиток належного врядування на місцевому та регіональному рівнях» в Києві 1 листопада 2011 року.

Регіональна влада і система місцевого самоврядування – це ті структури влади, що найближчі до людей. І саме за ефективністю їх роботи люди оцінюють ефективність всієї влади.

Європейська інтеграція України потребує вироблення та реалізації такої моделі регіонального управління, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу, сприяла становленню нових форм співпраці у форматі «центр–регіон».

Сьогодні нашим головним завданням є визначення вважених послідовних кроків, що дозволять здійснити реформу максимально ефективно.

Людям не потрібні формальні декларації, їх цікавить, щоб у домівках було тепло, щоб вистачало дитячих садків, щоб кожен міг отримати якісну освіту, належну медичну допомогу, соціальні виплати надавалися вчасно і в повному обсязі.

Висновки. Враховуючи вищесказане, ми дійшли висновку, що реформування повинно відбуватися з метою надання реальної можливості для людини отримати максимальну кількість послуг від органів влади на кожному рівні управління. Саме людина та задоволення її потреб повинні опинитися в центрі уваги влади, яка для ефективної реалізації покладених на неї функцій отримує необхідні повноваження і, в той же час, буде нести всю повноту відповідальності за втілення в життя цих функцій.

Результатом реформи має стати:

- зменшення регіональних диспропорцій та кількості депресивних територій громад;
- зростання матеріально-фінансового забезпечення територіальних громад;
- створення умов для розвитку територіальних громад та самодостатні, дієздатні, конкурентоспроможні інститути народовладдя на місцях;
- підвищення якості життя громадян України.

І саме такі результати повинні відчувати люди.

Кожен етап реформи повинен відбуватися за активної участі місцевих громад. Тільки з розвитком самоорганізації населення, підвищенням ролі громад посиляться їх вплив і сприяння на підвищення якості послуг, що надаються місцевою владою [9, с. 59-60].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Офіційне видання Верховної Ради України. – К., 1996.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР за станом на 05.01.2013 / ВВР України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр.

3. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586– XIV : за станом на 01.01.2013 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14.
4. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua/index.php?option>.
5. Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=865>.
6. Біленчук П. Місцеве самоврядування в Україні : Муніципальне право : навчальний посібник для вузів / Петро Біленчук, Віктор Кравченко, Микола Підмогільний; Європ. ун-т управл., безпеки та інформ.-правових технологій; Т-во науковців по сприянню муніципальної реформи «Юрблагодійконсалтинг». – К. : Атіка, 2000. – 302 с.
7. Добкін М. М. Реформування місцевого самоврядування й удосконалення діяльності виконавчих органів місцевих рад як невідкладне завдання / М. М.Добкін // Форум права. – 2009. – № 2. – С 130–139 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals//FP/2009-2/09dmmjnz.pdf>.
8. Малік М. Й. До питання сталого розвитку сільських територій / М. И. Малік // Економіка АГТК. – 2008. – № 5. – С. 51–55.
9. Ефективна адміністративно-територіальна реформа та якісне врядування – необхідні умови успішної Європейської інтеграції України : матеріали УІ Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю 22 листопада 2011 р. Полтавський національний технічний університет ім. Юрія Кондратюка. Національне агентство України з питань державної служби.