

УДК 342.25(477)

Семенченко Федір Григорович
завідувач кафедри філософії, політології і права
Херсонського національного технічного університету,
доктор політичних наук, професор

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ

Анотація. Досліджується роль місцевого самоврядування в організації політичної влади, визначається його ефективність і місце громадського суспільства в цьому процесі.

Ключові слова: місцеве самоврядування; територіальна громада; громадянське суспільство; державна влада.

Семенченко Ф.Г. Органы местного самоуправления как субъекты организации политической власти

Аннотация. Исследуется роль местного самоуправления в организации политической власти, определяется его эффективность и место гражданского общества в этом процессе.

Ключевые слова: местное самоуправление; территориальная община; гражданское общество; государственная власть.

Semenchenko F.G. Institutions of local government as subjects of the organization of political authority

Annotation. Role and efficiency of local governments in the organization of political authority have been investigated and defined. Place of civil society in this process has been determined.

Key words: local governments; territorial community; civil society; state authority.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Політичні зміни, що відбуваються сьогодні в українському суспільстві, насамперед мають бути спрямовані на трансформацію у сфері організації та побудови владних структур. Розвиток суспільства неможливий без створення відповідних умов, якими, поряд з іншими, визначається формування структури органів держави та їх діяльність відповідно до принципів демократії.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Прийнятність розвитку в Україні місцевого самоврядування розглядається не лише в правових чи економічних аспектах, але й соціально-історичних. Так, аналізуються

питання етнічної чи регіональної ідентичності в межах ціннісного виміру політичної діяльності (В. Коробов, В. Цвіх та ін.) [8]. Ми також свого часу аналізували особливості формування активної громадянської позиції населення як чинника забезпечення реального функціонування місцевого самоврядування [9].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас потребує більш докладного дослідження питання ролі місцевого самоврядування в організації політичної влади.

Формулювання цілей статті. Зважаючи на наведені аргументи, за мету статті визначаємо дослідження ролі місцевого самоврядування в організації політичної влади, визначення його ефективності й місця громадського суспільства в цьому процесі.

Виклад основного матеріалу. Особливе місце в означеній системі займає інститут місцевого самоврядування. Конституція України (стаття 5) проголошує, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1].

Важливість інституту місцевого самоврядування базується на безпосередній можливості місцевого населення вирішувати питання місцевого значення, реалізуючи свої інтереси в цій сфері, що найчастіше втрачаються на загальнодержавному рівні. Можна відзначити демократичний характер системи влади в Україні, але в цьому сенсі неможливо уникнути певних зауважень. По-перше, держава хоча й виступає від імені всього суспільства, проте фактично представляє лише певну його частину. По-друге, держава здійснює свої функції переважно через управлінський, бюрократичний апарат. Тобто фактично має місце певне відчуження державної влади від її джерела – суспільства.

Така відокремленість призводить до зниження можливостей контролю з боку суспільства. У цьому сенсі на рівні місцевого

самоврядування теоретично має зростати прозорість влади, тобто створюватися передумови для її більшої контрольованості. Водночас, на сьогодні в Україні ці передумови залишаються нереалізованими внаслідок нерозвиненості громадянського суспільства, монополії державних структур, корупції та інших причин, що можуть стати окремою темою дослідження. Ми ж зосередимо увагу саме на процесі становлення місцевого самоврядування в Україні, який упродовж пострадянського періоду відбувається хоча деколи й суперечливо, але досить поступово.

Так, за часів СРСР місцевого самоврядування фактично не існувало. Конституція УРСР 1978 року (стаття 2) містила положення про те, що вся влада в республіці належить народові, народ здійснює державну владу через ради народних депутатів, що складають політичну основу республіки, а всі інші державні органи підконтрольні та підзвітні радам народних депутатів [2]. Тобто ради народних депутатів фактично були органами державної влади. При цьому радянська теорія державного будівництва розглядала місцеві ради як форму поєднання прямої та представницької демократії й проголошувала, що ради є одночасно органами єдиної державної влади та органами самоврядування населення, які нібито вирішують питання місцевого значення. Ішлося про так звану «подвійну природу» цих органів. Насправді ж ці ідеї залишалися теорією, спроможність якої бути втіленою у життя викликає небезпідставні сумніви.

Не менш важливим є те, що, незважаючи на формальне проголошення принципу народного суверенітету, фактично вибори до місцевих рад відбувалися на безальтернативній основі, тому казати про формування цих органів населенням було б некоректно. Поряд із цим існувала суворя вертикаль влади, тобто підпорядкування рад «нижчого рівня» радам «вищого рівня» відповідно до принципу «демократичного централізму». Місцеві ради хоча й мали першорядне значення щодо своїх

виконавчих органів, проте насправді перетворювались на керовані ними формальні структури, що суперечить ознакам місцевого самоврядування.

Тому фактично процес відродження місцевого самоврядування в сучасній Україні почався лише після набуття нею незалежності та обрання курсу на демократичні перетворення.

Першим кроком на цьому шляху стало ухвалення 07 грудня 1990 року Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування». Цим Законом було закріплено самостійність і незалежність рад у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення, проголошено надання їм фінансово-економічної бази та закріплено право утворювати свої виконавчі, розпорядчі та інші органи, встановлюючи їх структуру. Тобто вперше було закріплено основні ознаки місцевого самоврядування, а саме: правову, фінансову й організаційну автономію. Проте, поряд із безумовно прогресивними положеннями, згідно зі статтею 2 цього Закону місцеві ради було закріплено як представницькі органи державної влади [3]. По суті було об'єднано дві системи органів, на розмежування компетенції яких і спрямована ідея місцевого самоврядування.

Процес втілення принципу розподілу влади та побудови відповідно до нього центральних органів державної влади позначився і на системі органів місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» в редакції від 26 березня 1992 року, проголошуючи місцеве самоврядування основою демократичного устрою влади в Україні, закріпив його як організацію громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, що вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах законів та власної фінансово-економічної бази [4]. Таким чином, місцеві ради народних депутатів було остаточно звільнено від виконання державних

функцій, що стало наступним кроком у перетворенні їх на справжні органи місцевого самоврядування.

Дальше реформування системи місцевого самоврядування відбито на Конституційному рівні. Конституція України 1996 року проголосила, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Тобто як первинний суб'єкт місцевого самоврядування було закріплено саме територіальну громаду, що є навіть специфічним порівняно з положеннями Європейської Хартії місцевого самоврядування. Було визначено загальну структуру та компетенцію представницьких органів. Закріплення цих положень у Конституції, з одного боку, створило додаткові гарантії непорушності основ місцевого самоврядування, але з іншого – дещо ускладнило розвиток цього інституту, оскільки деякі з положень мають дискусійний характер.

Положення Конституції було розвинуто в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, що визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність його органів та посадових осіб. Відповідно до названого Закону під місцевим самоврядуванням в Україні слід розуміти «гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [5].

Як бачимо, Закон порівняно з Конституцією дає більш повне визначення місцевого самоврядування, наголошуючи на деяких важливих моментах. По-перше, ідеться про те, що місцеве самоврядування – це не лише гарантоване державою право, а й реальна здатність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення, оскільки наявність

самого по собі права не означає власне функціонування місцевого самоврядування. По-друге, Закон «Про місьцеве самоврядування в Україні», визначаючи поняття місцевого самоврядування, не лише передбачає право здійснення місцевого самоврядування, але й покладає на суб'єктів його здійснення відповідальність за наслідки своєї діяльності.

У цьому Законі, на відміну від Конституції, своє більш повне відбиття віднайшло поняття місцевого самоврядування, що міститься в Європейській Хартії місцевого самоврядування, хоча і з деякими відмінностями [6]. Так, оскільки суб'єктом місцевого самоврядування згідно з Конституцією України є територіальна громада, відповідальність за його здійснення покладається лише на органи та посадових осіб місцевого самоврядування. У цілому Закон істотно наблизив правове регулювання місцевого самоврядування до світових стандартів у цій сфері.

Узагалі більш як за двадцять років розвитку інституту місцевого самоврядування зроблено відчутні кроки на шляху його нормативно-правового закріплення та забезпечення. На рівні Конституції проголошено та гарантовано право на місьцеве самоврядування, визначено його поняття та принципи, форми здійснення. Створено чинну систему його органів. Окреслено передумови матеріально-фінансової та правової основ місцевого самоврядування. Проте процес становлення місцевого самоврядування сьогодні ще триває. Причому цей процес бурхливо розвивається не лише на законодавчому але й на науковому рівні.

Так, актуальною є проблема розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади. Насамперед це стосується повноважень, які відповідно до законодавства районні чи обласні ради делегують місцевим державним адміністраціям, і повноважень, що делегуються органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Нормативно-правові акти, регулюючи ці питання, дублюють частину таких повноважень, породжуючи колізії в

нормативно-правовому регулюванні інститутів місцевої влади.

Як наслідок, невизначеним залишається правовий статус органів місцевого самоврядування на рівні областей та районів. Не маючи змоги формувати власні виконавчі органи, районні й обласні ради змушені делегувати власні повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям. Норми Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зобов'язують районні та обласні ради делегувати власні повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям [7]. Тож доводиться констатувати, що місцеве самоврядування ще не піднялося до рівня областей та районів, хоча місцеві інтереси тут виявляються не менш суттєво, ніж на рівні міст, сіл і селищ.

Існує потреба детальної правової регламентації безпосередньої діяльності територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» лише в загальних рисах окреслює форми такої діяльності – проведення місцевого референдуму, загальних зборів громадян, внесення місцевих ініціатив, проведення громадських слухань, створення та діяльність органів самоорганізації населення. Реалізація цих форм на практиці – перший крок на шляху формування активної громадянської позиції населення, і саме звідси може розпочатися забезпечення реального функціонування місцевого самоврядування на рівні його представницьких органів. Тому детальна правова регламентація зазначених форм на законодавчому рівні є вкрай необхідною і не може бути замінена регулюванням на рівні статутів територіальних громад.

Таким чином, від початку проголошення незалежності в Україні через низку об'єктивних і суб'єктивних причин так і не відбулося реальне становлення ефективного місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Як наслідок, громадяни України фактично відсторонені від участі в процесі управління державою і до цього часу не стали реальним

суб'єктом в організації політичної влади. Натомість утворився замкнений на власні цілі та завдання, гіпертрофований (за обсягом сфер втручання) інститут державної влади, що за своєю природою спрямований на перерозподіл наявних суспільних ресурсів. В українському варіанті цей інститут переважно спрямований на обслуговування інтересів вузького кола осіб вищої державної та зрощеної з нею так званої бізнесової еліти.

Ця правляча верхівка, що робить ставку на потужну державну централізацію, може ще достатньо довго й комфортно існувати в режимі дальшого перерозподілу національного багатства. Зрозуміло, що в такій ситуації більшість населення просто приречена на бідність і злидні, що фактично вже й відбулося: за експертними оцінками, 3-5% населення володіють і розпоряджаються близько 80% національного багатства, у той час як понад 60% населення перебувають поза межею бідності [8].

Такий сценарій розвитку, на нашу думку, є історично приреченим у зв'язку з постійним нагромадженням внутрішньої напруги в суспільстві. Головним джерелом такої напруги є невідповідність між державною монополією на ухвалення політичних рішень без урахування інтересів всіх суб'єктів правового регулювання, з одного боку, та ринком, що передбачає рівноправність інтересів усіх власників, – з іншого.

Така невідповідність має потужне історичне та соціокультурне коріння, адже в недалекому минулому держава володіла всім національним багатством, що відбивалося в її монопольному праві на ухвалення всіх соціально значущих рішень. Упродовж останніх років таку монополію було зруйновано, однак практика тотального державного втручання залишилися. Найбільш небезпечним є те, що відбувається процес її розширення та вдосконалення. Водночас спроби інших рівноправних власників реалізувати свій інтерес наражаються на відсутність шляхів і механізмів їх участі в ухваленні рішень. Це, зрештою, призводить до того, що всі, хто інакше бачить сценарій дальшого

суспільного розвитку, опиняються в політичній опозиції до чинної влади.

Розв'язання цієї суперечності можливе через зміну системи відносин влади і суспільства, що дозволить виявити, урахувати та реалізувати інтереси всіх зацікавлених сил, здатних забезпечувати національний розвиток. Світова практика підказує: шлях здійснення такої зміни лежить через широку децентралізацію державної влади та створення ефективного місцевого самоврядування, що дозволить розкрити державотворчу ініціативу мільйонів громадян, надати народові роль реального суб'єкта в системі організації влади. Ефективна взаємодія державної влади та місцевого самоврядування сприятиме становленню та розвитку громадянського суспільства і соціально відповідального бізнесу. Без реального, ефективного місцевого самоврядування дальший розвиток України як демократичної держави з безпечним проживанням і добробутом її громадян неможливий.

Політичним гаслом сьогодення має стати розвиток держави через становлення ефективного місцевого самоврядування в інтересах кожного українського громадянина. Розвиненість місцевого самоврядування як інституту публічної влади, що дозволяє громадам (об'єднанням громад) самостійно вирішувати питання місцевого рівня в межах Конституції та законів України, вимірюється такими чинниками:

– наявністю визначеної та закріпленої територіальної основи місцевого самоврядування, його повсюдністю;

– розмежуванням компетенцій та повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням та між органами місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою держави;

– закріпленням за місцевим самоврядуванням джерел доходів (насамперед податків) на довготривалій та постійній основі;

– розмежуванням землі та майна між державою та органами

місьцевого самоврядування;

– спроможністю органів місцевого самоврядування в наданні послуг населенню як через господарську діяльність власних підприємств, так і через залучення приватного бізнесу;

– ефективністю контролю за діяльністю місцевого самоврядування з боку громадян та наявністю чітких механізмів відповідальності обраних і призначених посадових осіб, а також органів місцевого самоврядування за результати їх діяльності;

– спроможністю органів місцевого самоврядування до формування місцевої політики, визначення стратегії розвитку громад і територій, планування та підтримки місцевого розвитку;

– наявністю та ефективністю механізмів кооперації між територіальними громадами та асоціаціями територіальних громад;

– рівнем взаємної довіри та партнерства між населенням територіальної громади, представниками бізнесу та органами місцевого самоврядування.

Місьцеве самоврядування постає як інститут публічної влади і водночас є також формою безпосередньої участі населення у вирішенні місцевих проблем.

З цього погляду показником розвиненості місцевого самоврядування мають бути:

– «прозорість» і відкритість діяльності й намірів органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

– доступність органів місцевого самоврядування для безпосередніх звернень громадян та ефективність зворотного зв'язку;

– антикорупційна стійкість органів місцевого самоврядування;

– широке використання на місцевому рівні механізмів прямої демократії та громадського консультування.

Водночас, реальний стан місцевого самоврядування в Україні сьогодні за більшістю наведених вище показників є незадовільним, а відтак місцеве самоврядування в нашій державі і як інститут публічної влади, і як форма безпосередньої участі населення у вирішенні місцевих проблем не є суспільно ефективним.

Низька ефективність місцевого самоврядування, поряд із неефективною державною владою та недосконалою судовою системою, є найбільш актуальною суспільною проблемою. Цю проблему неможливо вирішити лише через просте розмежування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Потрібно чітко визначити й закріпити за кожним рівнем публічної влади власні джерела бюджетних надходжень, що стане слушною передумовою дальшого розвитку місцевого самоврядування.

До початку проведення реформи місцевого самоврядування економічна слабкість територіальних громад, їх фінансова залежність від держави, відсутність чіткого розмежування повноважень «по вертикалі» змушували місцеву владу орієнтуватися на обслуговування головним чином державних інтересів, точніше – державних діячів найвищого рангу. Робота з населенням часто розглядалася як вторинне, менш престижне завдання і здійснювалася багато в чому формально, оскільки реальні потреби населення враховуються останньою чергою як на національному, так і на місцевому рівнях. Відтак рівень довіри до місцевої влади з боку населення є значно нижчим за потенційно можливий. В умовах же невисокої довіри з боку населення зростання господарської та фінансової самостійності здатне перетворити місцеві органи влади на структури, що обслуговують лише самих себе, свій бізнес і не будуть працювати на стратегічні потреби громади (багато в чому це вже відбувається, особливо небезпечним виглядає розбазарювання комунальних земель у великих містах і курортних зонах).

Саме тому проблема ефективності місцевої влади має не лише «технічний» характер, оскільки самого лише впорядкування (розширення) повноважень, збільшення фінансових коштів та зростання господарської самостійності органів місцевого самоврядування недостатньо для появи ефективної влади на місцях. Ефективність місцевого самоврядування може бути досягнута лише через поєднання достатніх повноважень органів місцевого самоврядування, спроможності цих органів використати обсяг власних повноважень в інтересах громади та відповідальності за свої дії перед територіальною громадою.

Для вирішення цієї проблеми потрібні такі кроки:

- зміна взаємовідносин у системі «влада-населення» та залучення й особиста участь населення у вирішенні місцевих проблем;
- постійний публічний діалог місцевої влади з населенням;
- обізнаність громадян щодо їх прав та обов'язків у своєму місті (селищі), зокрема через підвищення ролі місцевих ЗМІ і недержавних організацій в інформуванні громадян і вироблення в них визначеної позиції щодо актуальних проблем місцевого життя;
- формування в населення запиту на ефективну місцеву владу, що має створити й відповідну пропозицію;
- партнерство державної влади й органів місцевого самоврядування.

Висновки з даного дослідження. Таким чином, реформування місцевого самоврядування в Україні, поряд з іншими демократичними перетвореннями, на сьогодні безумовно не є завершеним, воно продовжує розвиватися. Двадцять шість років, з огляду на світову історію державотворення, не є значним проміжком часу, упродовж якого можна повною мірою перебудувати суспільство на якісно новій основі. Недоліки ж цього процесу є неминучими супутниками прогресивного руху уперед.

Перспективи подальших розвідок. У подальшому плануємо проаналізувати аналогічні ситуації в пострадянських країнах, виявляючи

як позитивні, так і негативні чинники розвитку місцевого самоврядування в сенсі запозичення їх Україною.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України. – К.: Парламентське видавництво, 1996.
2. Конституция УССР 1978 г. – К.: Издательство политической литературы Украины, 1978.
3. Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування» від 07 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 2. – Ст.5.
4. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» в редакції від 26 березня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №28. – Ст. 387.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». За станом на 1 лютого 2006 року / Верховна Рада України: Офіц. вид. – К.: Парламентське вид-во, 2006. – 80 с. (Серія „Закони України”).
6. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Законодавство України про місцеве самоврядування та компетенцію його органів: Збірник нормативних актів. – Х.: Факт, 2000.
7. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст.190.
8. Коробов В. К. Региональная идентичность и ценности украинцев: южное измерение. / Коробов В. К. // Ціннісний вимір політичної діяльності: теорія і практика розвитку сучасного українського суспільства: Збірник наукових праць / ред. колегія: Ю.М. Бардачов – голова, В.Ф. Цвих, Ф.Г.Семенченко та ін. – Херсон: вид-во „Олді-плюс”, 2010. – С. 39-41.
9. Семенченко Ф. Г. Формування активної громадянської позиції населення як чинник забезпечення реального функціонування місцевого самоврядування / Семенченко Ф. Г. // Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи: збірник матеріалів 8-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції / за наук. ред. проф. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського, Р.М. Плюща. – Херсон: ХНТУ, 2017 – С. 123-129.

Statement of the problem. The political changes that are taking place today in the Ukrainian society should be aimed at transformation in the sphere of organization and construction of power structures. The development of society is impossible without the creation of appropriate conditions, which together with the other determines the formation of the structure of state bodies and their activities in accordance with the principles of democracy.

Urgency. The appropriateness of the development of local self-government in Ukraine is considered not only in legal or economic aspects, but also in socio-historical. The questions of ethnic or regional identity within the

limits of the value measure of political activity and the peculiarities of forming an active civil position of the population as a factor for ensuring the real functioning of local self-government are analyzed.

The purpose of the article and task was to study the role of local self-government in organizing political power, determining its effectiveness and place of civil society in this process.

Summary. The importance of the local self-government institution is based on the direct ability of the local population to address local issues, to realize their interests in this area.

The process of the revival of local self-government in modern Ukraine began only after its independence and the election course for democratic transformation. The primary subject of local self-government is the territorial community. The general structure and competence of representative bodies are determined.

At the level of the Constitution, the right to local self-government has been proclaimed and guaranteed, its notions and principles, forms of implementation have been defined. A functioning system of its organs is created. The preconditions of material-financial and legal basis of local self-government are outlined.

The issue of delimitation of powers of local self-government bodies and local bodies of state executive power is urgent. Therefore, the legal status of local self-government bodies at the level of regions and districts remains unclear.

However, since the beginning of the proclamation of independence in Ukraine, there has not been a real emergence of effective local self-government and civil society. Citizens of Ukraine are actually deprived of their participation in the governance process of the state and by this time did not become a real subject in the organization of political power.

Conclusions and outcomes. The development of the state should

become a political slogan of today due to the establishment of effective local self-government in the interests of every Ukrainian citizen. However, the low efficiency of local self-government, along with inefficient state power and imperfect judicial system, is the most urgent social problem. This problem can not be solved only through a simple separation of powers between state authorities and local self-government.