

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Актуальність цієї роботи зумовлена тим, що розбудова України як демократичної, соціальної та правової держави з урахуванням глобальних змін, які відбулися останнім часом неможлива без становлення в Україні ефективного, результативного, економічного місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Суттєвий внесок у дослідженні питань становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні, зокрема зробили В.Авер'янов, В.Бабаєв, В.Бакуменко, І.Дробот, В.Кампо, В.Кравченко, О.Зайчук, Н.Нижник, О.Оболенський, О.Осауленко, В.Погорілко, М.Пухтинський, Т.Смирнова, Ю.Торохтій, Ю.Шаров та інші.

Мета цієї роботи полягає у дослідженні проблем модернізації інституту місцевого самоврядування в Україні.

Основні результати дослідження. Важливість цього дослідження полягає в тому, що воно має показати саме ті недоліки, які заважають розвиватися місцевому самоврядуванню в Україні. Зважаючи на політичний вибір більшості українців, їх прагнення збудувати сучасну європейську державу, настала потреба у розбудові такої системи організації влади на місцях, за якої місцеві громади (об'єднання жителів територіальної одиниці) мають реальну можливість через створені ними структури самостійно, незалежно від держави та її інституцій розв'язувати місцеві проблеми, питання, що стосуються організації життєдіяльності будь-якої територіальної одиниці. Зазначене повністю відповідає положенню частини другої статті 5 Основного Закону, адже відповідно до цієї норми носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, і саме народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1].

Статтею 7 Конституції України місцеве самоврядування визнається і гарантується. А головне те, що стаття 140 Основного Закону гарантує місцевому самоврядуванню право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Отже необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу є її децентралізація. Тому слід погодитись з твердженням О.Зінченко, що головним аспектом інтеграційного процесу України до Європи визначено підвищення дієвості держави ... децентралізація влади – делегування управлінських функцій згори донизу і всебічний розвиток місцевого самоврядування є запорукою утвердження в державі демократичних стандартів управління [2, с.21].

Ефективне функціонування місцевого самоврядування неможливе без закладення надійного конституційно-правового фундаменту, а для цього необхідно перш за все розв'язати проблеми понятійно-категорійного забезпечення. Існують два основних підходи до тлумачення поняття “система місцевого самоврядування” [3, с.7]. Перший із них, правовий, ґрунтується на статті 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно з 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 з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватись районні в місті ради.

Другий підхід, більш поширений у наукових колах, викладений у працях сучасних учених. Так, на думку В.В.Мамонової, система місцевого самоврядування (англ. *system of local self-government*) – це 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 [4, с.342].

Слід погодитися з німецьким науковцем Д.Елерсом, який зазначає, що законодавець з огляду на свої права, може встановити для місцевої громади які-небудь інші повноваження, крім тих, що зачіпають спільне проживання та існування членів громади та мають для них значення саме як для членів даного комунального утворення, однак при цьому він повинен обмежуватися рамками, в які він поставлений конституційно-правовими гарантіями місцевого самоврядування і що саме такий підхід свідчить, що громади також можуть вирішувати завдання державного рівня у випадку, коли державі вигідніше використовувати місцеві переваги громад [5, с. 69].

На думку О.О.Яцунської, той факт, що територіальна громада розглядається як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, свідчить, що Україна обрала громадську парадигму самоврядування, але водночас ряд важливих положень Основного Закону України написано в дусі державницької концепції місцевого самоврядування, в яких послідовно проведено ідею, що коріння місцевого самоврядування – в тій владі, джерелом якої є народ, а не громада як його частина [6, с. 23].

Згідно з останньою Концепцією реформи місцевого самоврядування на першому, підготовчому етапі вже в 2014 р. передбачалося в першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними [7].

Враховуючи висновки і рекомендації колективу вчених щодо досліджуваної нами проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні [3, с.103-107] виділимо на нашу думку найбільш важливі з них. Отже, однією із найактуальніших і невідкладних проблем у побудові сучасної демократичної, конкурентоспроможної і єдиної Української держави, забезпеченні її сталого економічного розвитку є прискорення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Ідеться передусім про формування повноцінного ефективного самоврядування на базовому, районному та обласному рівнях з утворенням відповідних

інститутів, оптимізацію адміністративно-територіального устрою та чинної моделі територіальної організації влади, запровадження механізмів демократії на місцях, приведення їх у відповідність з європейськими засадами і світовими стандартами. Зважаючи на досвід зарубіжних країн, питання впровадження економічних, соціальних та політичних перетворень в Україні потрібно розглядати саме в контексті європейської інтеграції. Ефективна реалізація цього курсу вимагає від органів влади всіх рівнів таких узгоджених заходів: здійснення суттєвих інституційних змін; реформування принципів та методів роботи, у тому числі й у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів; забезпечення фінансово-економічних можливостей стимулювання розвитку місцевого самоврядування тощо.

Результатом довготривалого обговорення науковцями, політиками та практиками цих проблем стало вироблення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів від 1 квітня 2014 р. № 333-р.

Успіх будь-якої державної програми або проекту залежить від підтримки населення, від його розуміння та участі у реалізації, чого у свою чергу можливо досягти тільки через співпрацю влади з громадськістю. Стратегічною метою реформування сучасної політичної системи України є створення ефективної системи влади, зорієнтованої на демократичні цінності. Успіх реалізації політичної реформи залежатиме від багатьох чинників, але значною мірою він визначатиметься спроможністю політичних інститутів залучити до цих процесів широке коло громадськості та інституцій громадянського суспільства. Широка участь громадян України у процесі прийняття управлінських рішень поліпшить процес управління в цілому, підвищить довіру до влади та допоможе зміцнити та консолідувати зусилля для вироблення та впровадження спільної політики щодо реалізації державних програм, вирішення проблемних питань сьогодення [8, с.297].

Впровадження ефективної системи державного управління та місцевого самоврядування, спрямованої на задоволення потреб населення та заснованої на демократичних цінностях ... допоможе підвищити якість надання послуг

населенню, поліпшити процеси взаємодії та прийняття рішень органами влади в цілому. Особливе значення це має на місцевому рівні, оскільки саме місцева влада найбільш наближена до населення, з яким вона має тісно та плідно співпрацювати. Місцеве самоврядування у цьому контексті розглядається як базова ланка для взаємодії влади з суспільством, основа суспільного розвитку, від якої залежатиме розвиток країни в цілому [8, с.296-297].

Висновок. Узагальнюючи викладене, можна зробити висновок про те, що до основних проблем становлення та розвитку місцевого самоврядування в сучасних умовах можна віднести: недостатнє забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні повноваженнями та матеріально-фінансовими ресурсами для самостійного вирішення питань місцевого значення та виконання делегованих функцій держави; недосконалість законодавчого регулювання питань організації і діяльності місцевого самоврядування; наявність нормативно-правової неузгодженості повноважень різних гілок влади у спільній їх діяльності; неефективна взаємодія влади та суспільства; відсутність громадянсько-політичного паритету, реформ з дієвого реформування інституту місцевого самоврядування та сталої процедури виборів до органів самоврядування; неврахування потреб населення; нечітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць; недостатність фахівців різних галузей при вирішенні проблем місцевого самоврядування, адже місцеве самоврядування – це багатогранний організм, діяльність якого впливає як на добробут усієї країни в цілому, так і на окремих її громадян; пасивне залучення громадськості до процесу прийняття рішень місцевого значення, призводить до закритості у діяльності органів публічної влади та сприяє поширенню корупції при прийнятті управлінських рішень і є суттєвим гальмівним чинником на шляху демократичних перетворень в Україні; невраховування сучасних власних, національних принципів місцевого урядування при запозиченні досвіду місцевого самоврядування європейських країн та запровадження його у національну систему місцевого самоврядування, а також непристосування відповідних національних правових норм, стандартів та процедур до норм, правил і вимог Європейського Співтовариства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року (із змінами та доповненнями) // Урядовий кур'єр від 13.07.1996, №129-130.
2. Зінченко О. Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку // Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти: Матеріали VIII Всеукраїнських муніципальних слухань, Судак, Автономна Республіка Крим, 29 липня – 2 серпня 2002 р. / Наук. ред. М.Пухтинський. – К.: Атіка-Н, 2003. – 528 с.
3. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / [редкол. : Ю.В.Ковбасюк, К.О.Ващенко, В.В.Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В.Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
4. Мамонова В.В. Система місцевого самоврядування / В.В.Мамонова // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 5. – 2011. – С. 342–344.
5. Элерс Д. Местное самоуправление в Германии / Д. Элерс // Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 68–74.
6. Яцунська О. О. Місцеве самоврядування: світовий досвід та Україна : навч.-метод. посіб. / О. О. Яцунська. – Миколаїв ; О.: ТОВ ВІД, 2003. – 150 с.
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р // Уряд. кур'єр. – 2014. – №67. – 11 квіт.
8. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: Монографія / за ред. З.С Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 820 с.