

УДК 342.25

Г. М. Шаульська

аспірант, головний консультант
науково-організаційного відділу
Інституту законодавства Верховної Ради України

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ВЛАДИ: СПРОБА КОНЦЕПТУАЛЬНОГО АНАЛІЗУ

У статті проаналізовано роботу органів місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації механізмів влади, перелічені деякі фактори, що свідчать про необхідність їх реформування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, децентралізація, територіальна громада, депутати.

Постановка проблеми. Численні внутрішні та зовнішні виклики, які постали на сучасному етапі розвитку нашої держави, призвели до необхідності невідкладного реформування старої системи адміністративно-територіального устрою та бюрократичного державного управління, що дісталась нам у спадщину від колишнього Радянського Союзу. За більше ніж два десятиліття ми так і не наважилися зробити цей рішучий, але вкрай необхідний крок задля подальшого демократичного розвитку України. І лише революційні події, що стали серйозним потрясінням для нашого суспільства, дали поштовх для вирішення цієї проблеми. На ґрунті політичних дискусій та навіть спекуляцій щодо можливості федералізації окремих територій України логічним кроком стала підготовка до проведення децентралізації влади в країні, тобто передачі значних повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування. Децентралізації, яка б забезпечила формування повноцінної системи місцевого самоврядування на всіх рівнях територіального устрою з наданням необхідних ресурсів органам місцевого самоврядування, широких, усебічних повноважень та відповідальності. Саме децентралізована модель влади, як свідчить досвід багатьох країн світу, наближення влади до її джерела – народу,

може стати необхідним фактором успішного подальшого демократичного розвитку нашої країни.

Така актуальність місцевого самоврядування в Україні призвела до нової хвилі підвищення уваги до нього, до обговорення його проблем, пошуків шляхів їх вирішення, вивчення досвіду зарубіжних країн.

Чимала робота у цьому напрямі була зроблена і в попередні роки: закладено конституційні засади місцевого самоврядування [1], ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування [2], прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування [3, 4, 5].

Великої уваги заслуговує внесок і вітчизняних науковців, які десятиліттями займаються питаннями місцевого самоврядування за різними його напрямками: вивчають становлення та розвиток місцевого самоврядування, управлінські та правові аспекти; аналізують фінансово-економічні складові; досліджують місцеве самоврядування у політичному контексті. Найвідоміші з них: М. Баймуратов, О. Батанов, П. Біленчук, В. Борденюк, П. Ворона, І. Дробот, А. Коваленко, В. Кравченко, В. Куйбіда, О. Лазор, Р. Мінченко, Ю. Молодожон, М. Орзіх, В. Погорілко, Х. Приходько, М. Пухтинський, С. Серьогіна та багато інших.

І науковці, і практики зазначають, що існуюча система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб

суспільства. Робота органів місцевого самоврядування у переважній більшості територіальних громад не надає її жителям якісних та доступних публічних послуг, не створює умови для розвитку і самореалізації людини, захисту її прав, тому потребує реформування. В численних наукових роботах зазначені фахівці наголошують на тому, що формування нової системи місцевого самоврядування шляхом децентралізації має забезпечити стабільність на місцях, залучення громадян до прийняття управлінських рішень, врахування інтересів громад, регіонів та держави.

Яким же чином здійснити ці важливі перетворення з найменшими болісними відчуттями у суспільстві та з максимально ефективним кінцевим результатом? Це питання дуже важливе, адже від успішності його вирішення залежить майбутній подальший розвиток нашої держави.

Децентралізація влади, передача повноважень органам місцевого самоврядування – процес, який потребує на лише політичної волі провладних сил, а й готовності представників органів місцевого самоврядування цю владу прийняти, забезпечити її ефективну реалізацію. Цей процес потребує певного часу, відповідної фахової підготовки спеціалістів, широкої інформаційної кампанії, готовності громадськості до відповідних змін.

Отже, **метою** цієї статті є з'ясування проблемних питань формування спроможності та відповідальності органів місцевого самоврядування в ході децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [1].

До органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносять також районні та обласні ради [1, 3].

Органами місцевої влади в АРК Закон України «Про Автономну Республіку Крим» від 17 березня 1995 р. називає сільські, селищні, районні, міські, районні в містах ради та їх виконавчі органи [6].

Існує багато наукових визначень «органу місцевого самоврядування». Так, В. Кравченко та М. Пітцик визначають його як організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних та обласних, і являє собою колектив громадян України, депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад) [7, с. 192–193].

Науковці та практики умовно розділяють місцеві ради на три групи. До першої належать сільські, селищні, міські ради – це так звані ради «базового рівня». Вони представляють територіальну громаду відповідного села, селища або міста, утворюють власний виконавчий орган, здійснюють повноваження щодо забезпечення життєдіяльності населеного пункту в межах, передбачених законодавством. Очолює сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи сільський, селищний, міський голова, який обирається на виборах прямим виборчим правом.

До другої групи відносять районні в місті ради, які є представницьким органом районної у місті громади, що не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування.

Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (в разі її створення) ради є виконавчий комітет, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради за пропозицією голови відповідної ради.

До третьої умовної групи відносять районні та обласні ради, які визначені як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, передбачених Конституцією України, законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Голова районної та обласної ради обирається радою зі складу депутатського корпусу.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» всі рівні рад утворюють постійні комісії, які є органами ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

Районні та обласні ради можуть утворювати президію (колегію) ради (дорадчий орган), до складу якої входять голова ради, заступник голови районної, районної у місті ради чи перший заступник, заступник голови обласної ради, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій.

Районні та обласні ради не мають власного виконавчого органу. Натомість законом передбачено створення виконавчих апаратів, які забезпечують здійснення радами повноважень, наданих Конституцією України та іншими законами. Виконавчий апарат ради за посадою очолює голова відповідної ради. Його структура та чисельність визначаються відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України.

Такими органами представлено на сьогодні місцеве самоврядування в Україні, призначення яких, як передбачено законодавством, – створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання територіальним громадам якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Як бачимо, для діяльності органів місцевого самоврядування передбачене достатнє законодавче та організаційне

підґрунтя. Але на практиці маємо неефективний результат їх роботи. І перша, чи не найголовніша причина цього, на нашу думку, – це диспропорція розподілу повноважень як між рівнями місцевих рад, так і між радами та органами виконавчої гілки влади. Не секрет, що більша частина повноважень місцевого самоврядування на місцях делегована органам державної виконавчої влади (обласним та районним державним адміністраціям). На рівні сільських, селищних, міських рад – до виконавчих комітетів місцевих рад, що одноосібно (тобто без участі територіальних громад) формуються сільськими, селищними та міськими головами. Такий стан справ призводить до розриву ланцюга: громада – публічна влада, нівелює роль жителів відповідних територій в її організації та функціонуванні, зводить місцеве самоврядування до неефективного результату роботи.

Протягом багатьох років вибудовувалася централізація повноважень по вертикалі органів виконавчої влади, які зміцнювалися фінансовими та кадровими ресурсами, та, відповідно, біднішали всі рівні органів місцевого самоврядування. Найкращою ілюстрацією цього є зведений бюджет, в якому передбачено значний перерозподіл коштів на місцеві потреби «зверху вниз». Навіть сьогодні після деяких законодавчих кроків фінансової децентралізації територіальні громади не зміцнилися ні фінансово, ні організаційно.

Наслідком такої політики стало те, що передбачені законодавством соціальні та адміністративні послуги: дошкільна, середня та професійно-технічна освіта, профілактика захворюваності, первинна та вторинна медична допомога, надання комунальних послуг, громадського порядку, транспортне обслуговування тощо – органи місцевого самоврядування виконувати не спроможні. Здійснювати ці функції на сьогодні здатні лише самодостатні міські ради. Більшість сільських та навіть рад малих містечок через брак фінансових та кадрових ресурсів надавати весь перелік публічних послуг не мають можливості, не говорячи вже про їх якість. Як результат, маємо відтік насе-

лення до великих міст, невпинне відмирання сіл та містечок.

Схема майже всюди в країні одна: закривається школа (через брак коштів на її утримання), зупиняють роботу об'єкти інфраструктури, підприємства, що наповнювали місцевий бюджет, і поступово відмирає село чи містечко. Тому збідніння громад сіл та маленьких містечок людськими ресурсами (населенням працездатного віку) – це друга велика проблема, яка тягне за собою вже цілий спектр проблем економічного та соціального характеру.

Одним із кроків часткового вирішення цього питання стало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [8], який викликав багато суперечок та дискусій як серед науковців, так і серед практиків. Закон мав би сприяти підвищенню економічної та фінансової спроможності територіальних громад, але практики наголошують, що саме по собі об'єднання громад не призведе до покращення, і застерігають владу від «добровільно-примусових» рухів у цьому напрямі. Ефективність закону напевно ми побачимо скоро, поки не буде вирішена проблема перерозподілу повноважень та справжньої децентралізації, тобто повернення ресурсів громадам стосовно розпорядження землею, водою, лісовими насадженнями, корисними копалинами місцевого значення, реєстрації договорів оренди землі, підприємств та багато інших.

Серед проблем, з якими стикаються на сьогодні органи місцевого самоврядування, не можна оминати ще одну – якість кадрового складу. Постійні експерименти з місцевим виборчим законодавством: мажоритарна система, пропорційна, мажоритарно-пропорційна 50 на 50% – це гра, яка ведеться вже більше двох десятиків років і не сприяє створенню умов для стабільності та розвитку місцевих громад. Врешті-решт нашому суспільству вже час визначитися з кращою системою обрання місцевих рад та припинити ці експерименти. Жителі громади (виборці) у чергову/позачергову виборчу кампанію мають чітко знати свої права обирати та бути обраними.

Особливість кожних місцевих виборів – надмірне оновлення кадрового складу органів місцевого самоврядування. Новобраний сільський, селищний чи міський голова часто звільняє з ключових посад виконавчого органу (а інколи повним складом) працівників, які, як правило, є «командою» його попередника, і приймає на роботу нових, створює свою команду. При цьому не враховуються ні досвід, ні кваліфікація працівників. Таку практику тривалі роки спостерігаємо майже повсюдно. Через цю нестабільність в органах місцевого самоврядування немає належних умов для нарощування кадрового потенціалу. Окрім того, досить часто втрачаються соціально-економічні напрацювання, які «нова команда» не використовує, а починає розробляти свої.

Чи не з цього витікає ще одна проблема органів місцевого самоврядування – корупція в місцевих радах? Навіть посилення антикорупційного законодавства, зокрема прийняття Закону України «Про запобігання корупції» [9], напевно не буде мати ефективний результат у повній мірі при такому підході до формування кадрів.

Політизація місцевого виборчого законодавства заважає обирати і якісний депутатський склад рад. Це також серйозна проблема, адже від депутатів ради, делегованих представників громад, залежить взаємозв'язок жителів територіальних громад і органів публічної влади, ефективність у цілому місцевого самоврядування.

Таким чином, на нашу думку, законодавцям варто було б уважніше поставитися до питання виборчого законодавства, за яким обираємо місцеві ради, деполітизації служби в органах місцевого самоврядування та виокремлення політичних посад. Крім того, необхідно передбачити системний підхід у кадровій політиці та законодавчо закріпити безперервність роботи посадових осіб місцевого самоврядування. І тільки забезпечивши сталий склад працівників, можна буде говорити про організацію їх якісної роботи, реалізацію дієвої кадрової політики на місцях, удосконалення системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів

місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, запровадження професійних програм підготовки для органів місцевого самоврядування тощо.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи викладене, зазначимо, що це далеко не весь перелік проблем, що мають органи місцевого самоврядування напередодні децентралізації влади – однієї з найголовніших реформ, яку необхідно втілити для подальшого успішного демократичного розвитку нашої країни. Але навіть короткий огляд дозволяє зробити деякі висновки.

Для розвитку місцевого самоврядування та діяльності його органів протягом попередніх років було напрацьовано законодавче та організаційне підґрунтя. Закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування. Але маємо беззаперечний факт неефективного результату роботи. Для цього є декілька причин:

– диспропорція розподілу повноважень між різними рівнями місцевих

рад, надмірна централізація влади та фінансових ресурсів через делегування більшості повноважень органам виконавчої влади;

– наслідком такої політики є: ненадання місцевими радами територіальним громадам повного спектру соціальних та адміністративних послуг, які передбачені законодавством, та відтік населення з сіл та містечок до великих міст;

– збідніння громад сіл та містечок людськими ресурсами (населенням працездатного віку) тягне за собою цілий спектр проблем економічного та соціального характеру, подолати які місцеві ради та їх громади самотужки неспроможні;

– недосконалість виборчого законодавства (постійна його зміна), за яким обираються місцеві ради, надмірна політизація служби в органах місцевого самоврядування – суміщення політичних і адміністративних посад – призводить до проблем якості кадрового складу місцевих рад та депутатського корпусу;

– не рідкісним явищем в органах місцевого самоврядування є і прояви корупції.

З таким далеко не повним багажем проблем органи місцевого самоврядування підійшли до важливих перетворень у нашому суспільстві – децентралізації влади, яка має докорінно змінити і їх діяльність, і життя кожного громадянина нашої держави. Чи спроможні вони відповідально та успішно реалізувати такі важливі суспільству реформи? Якби не були в тому сумніви, маємо впевненість, що рушійна сила місцевого самоврядування – територіальна громада, яка вже показала свою здатність самомобілізуватися в складних життєвих обставинах, не залишить місцеві ради, у разі такої необхідності, без поштовху до проведення реформаційних перетворень. І готовність чи неготовність представників органів місцевого самоврядування прийняти нові, більш широкі повноваження, забезпечити їх ефективну реалізацію – це питання, яке вирішиться в процесі, навіть якщо будуть певні кадрові втрати. Адже подальший демократичний розвиток нашої держави є незворотнім.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. Ратифікована Законом № 452/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/994_036.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page6>.
4. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15/page2>.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 року № 2493-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/2493-14/page2>.

-
6. Про Автономну Республіку Крим: Закон України від 17 березня 1995 року № 95/95-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/95/95-%D0%B2%D1%80>.
7. Кравченко В.В. Муніципальне право України: навч. посіб. / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К.: Атіка, 2003. – 672 с. (С. 192–193).
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/157-19>.
9. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 № 1700-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/1700-18/page5>.
-

Шаульская Г. Н. Органы местного самоуправления в условиях децентрализации механизмов власти: попытка концептуального анализа

В статье проанализирована работа органов местного самоуправления в Украине в условиях децентрализации механизмов власти, перечислены некоторые факторы, свидетельствующие о необходимости их реформирования.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, децентрализация, территориальная громада, депутаты.

Shaulsky G. Local government in conditions of decentralization of power mechanisms: an attempt to conceptual analysis

The article analyzes work of local governments in Ukraine in terms of decentralization of power mechanisms are some of factors indicative of need for their reform.

Key words: local government, decentralization, local community, members.