

РОЛЬ ТА ФУНКЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Ладонько Л. С.,

д.е.н., доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій;

Кунденко А. В.,

к.е.н., доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій;

Михайловська О. В.,

к.е.н., доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій;

Філіпова Н. В.,

к.е.н., доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій,

Чернігівський національний технологічний університет,

м. Чернігів

Розглянуто роль та основні функції органів місцевого самоврядування в системі публічної влади України, проаналізовано проблеми, пов'язані з недосконалим розподілом сфери компетенцій між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Визначено особливості, що характеризують владу місцевого самоврядування. Запропоновано зі зміною загальної організаційної моделі публічної влади та політики органів місцевого самоврядування дотримуватись чіткого розмежування функцій, компетенцій, закріпити на законодавчому рівні механізми розв'язання конфліктів.

Ключові слова: державне управління, публічне управління, регіональне управління, місцеве самоуправління, функції.

Ladonko L. S.,

Doctor in Economics,

Associate Professor of Public Administration and Organization Management Department;

Kundenko A. V.,

PhD in Economics,

Associate Professor of Public Administration and Organization Management Department;

Mykhailovska O. V.,

PhD in Economics,

Associate Professor of Public Administration and Organization Management Department;

Filipova N. V.,

PhD in Economics,

Associate Professor of Public Administration and Organization Management Department,

Chernihiv National Technological University, Chernihiv

THE ROLE AND FUNCTIONS OF LOCAL GOVERNMENT IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINE

The role and function of local government in the system of public authorities Ukraine were reviewed, problems related to imperfect distribution of competences between local administrations and local authorities were analyzed. The features that characterize the local self-government were identified. During changing in the overall organizational model of public administration and local government policies comply with clear separation of functions and competencies were proposed.

Key words: public administration, public management, regional administration, local self-government, functions.

Процес управління суспільними справами, що об'єднує державне управління та місцеве самоврядування, а в деяких країнах включає і регіональне управління, зазвичай називають публічним управлінням, пов'язуючи його зі здійсненням публічної влади. При цьому публічна влада визначається як легальна соціальна влада, що реалізує артикульовані суспільні інтереси певного територіального співтовариства і

функціонує у двох основних формах: державної влади та місцевого самоврядування [1, с. 10; 2]. Таким чином, демократія вимагає з одного боку формального проголошення публічної влади такою, що належить виключно народу, а з іншого – безпосередньої участі народу у практичному здійсненні цієї влади, оскільки демократизація суспільної життєдіяльності означає не лише можливість періодично змінювати носіїв публічної влади, а й безпосередньо впливати на практичне здійснення цієї влади.

Упродовж останнього часу у практиці публічного врядування в Україні широко упроваджуються різні форми участі громадян у вирішенні питань загальнодержавного та місцевого значення. Завдяки цьому розширюються можливості впливу громадян та їхніх колективів на практичне здійснення публічної влади. Зауважимо, що питання активного використання громадянами свого права участі у прийнятті рішень місцевого значення та взаємодії з апаратом публічного управління залишається відкритим.

Значний внесок у дослідження актуальних питань організаційного забезпечення діяльності органів публічного управління зробили вітчизняні вчені Д. Бакуменко, О. Бобровська, С. Вдовенко, В. Григор'єв, І. Грицяк, А. Коваленко, В. Кравченко, В. Куйбіда, Ю. Куц, Ю. Наврузов, І. Мамонов, В. Погорілко, О. Руденко, Ю. Шаров та ін. Основу дослідження даної статті складають такі нормативно-правові документи: Конституція України, Всесвітня декларація про місцеве самоврядування, Європейська хартія про місцеве самоврядування, закони України, укази Президента України, постанови Верховної Ради України, акти парламентів зарубіжних держав та ін.

Метою даного дослідження є ідентифікація ролі та функцій місцевого самоврядування в системі публічного управління в умовах децентралізації владних повноважень в Україні.

Державне (регіональне) управління в Україні здійснюється державними органами влади та органами місцевого самоврядування. Склад і структура регіональних органів державного управління та місцевого самоврядування регулюються Конституцією України, законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації” та іншими правовими документами. До системи органів державної виконавчої влади входить місцева державна адміністрація, яка і є місцевим органом виконавчої влади. В областях, та районах виконавчу владу здійснюють обласні та районні державні адміністрації, а в деяких містах (Києві та Севастополі) – міські державні адміністрації.

За своїм змістом термін “місцеве самоврядування” набув поширення лише на початку 1990-х рр. На сьогодні це вже не просто термін, а наблизений до кожного громадянина рівень влади, освіта, медична допомога, міський транспорт, сільська дорога, це, зрештою, і участь кожного в управлінні місцевими справами через органи самоорганізації населення, громадські слухання, депутатів місцевої ради тощо.

Важливо наголосити, що державне управління та місцеве самоврядування є складовими єдиного процесу публічного управління суспільними справами, що взяті окремо не можуть повноцінно виконувати своїх функцій в умовах демократизації владної системи. Головною відмінністю державної влади від муніципальної є те, що першій належить державний суверенітет, тобто верховенство, самостійність державної влади в межах країни, її незалежність, рівноправність у міжнародних відносинах. Натомість публічні владні повноваження органів місцевого самоврядування не поширюються на всю територію держави, і місцеве самоврядування не може незалежно діяти в міжнародних відносинах. Отже, місцеве самоврядування – це дієвий соціальний механізм, що здатний відповідати інтересам громади і дає можливість

безпосередньо впливати на владу. Крім того, влада місцевого самоврядування характеризується деякими особливостями:

- її джерелом є народ, а первинним носієм – територіальна громада;
- вона розповсюджується лише на територію адміністративно-територіальних одиниць (муніципій);
- її органи діють від імені територіальної громади, а не народу чи держави;
- матеріально-фінансову базу її органів складають комунальна (муніципальна) власність і місцевий (муніципальний) бюджет;
- її органи пов'язані більш тісними зв'язками з населенням;
- у системі її органів відсутня жорстка ієрархія і підпорядкованість.

У науковому виданні Швейцарсько-українського проекту [3] зазначено, що самоврядування як участь громадян в управлінні може успішно функціонувати лише в тому випадку, коли вже існують елементи громадянського суспільства і самоорганізації. Відповідно до ст. 5 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" до елементів системи місцевого самоврядування відносяться: 1) територіальна громада; 2) сільська, селищна, міська рада; 3) сільський, селищний, міський голова; 4) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста (останнє додали згідно із Законом № 157-VIII від 5 лютого 2015 р.); 5) районні в місті ради, що створюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; 6) районні та обласні ради, що репрезентують спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; 7) органи самоорганізації населення [4]. На жаль, ці елементи в Україні поки лише формуються і є відносно слабкими.

Функції (основні напрями і види діяльності) місцевого самоврядування є багатоманітними і різняться за своїм призначенням і юридичними властивостями. Наприклад, за об'єктно-цільовою характеристикою функції органів місцевої влади можна поділити так: 1) бюджетно-фінансові; 2) матеріально-технічні; 3) інформаційні; 4) планування та програмування розвитку відповідних територій; 5) нормотворчі; 6) соціально-культурні; 7) екологічного контролю; 8) політичні тощо. Крім того, функції місцевого самоврядування також може бути класифіковано за суб'єктами місцевого самоврядування, що дає підстави виділити функції: територіальних громад; місцевих рад; виконавчих органів; сільських, селищних і міських голів; органів самоорганізації населення тощо. Зазначені функції є загальними для всіх сфер місцевого життя та спрямовані на вирішення питань місцевого значення.

Слід зазначити, що базисом формування, організації та функціонування органів місцевого самоврядування є певні принципи. Відповідно до ст. 4 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [4] до основних принципів відносять: 1) народовладдя, що означає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює її безпосередньо та через органи державної влади і місцевого самоврядування; 2) законність в організації та діяльності інституцій місцевого самоврядування, що підкріплена чинним законодавством України; 3) гласність, що забезпечує прозору діяльності органів місцевого самоврядування і систематичне інформування населення про неї; 4) колегіальність, що означає таку організацію та функціонування відповідного колективного органу, до складу якого входить певна кількість осіб, вибраних персонально у визначеному законом порядку, і питання, що належать до його компетенції, вирішуються більшістю голосів на засадах колективного обговорення; 5) поєднання місцевих і державних інтересів, що відбувається внаслідок реалізації спільних зусиль органів місцевої влади; 6) виборність: органи місцевого самоврядування формуються шляхом вільних виборів, що здійснюються на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним

голосуванням терміном на п'ять років (сільські, селищні, міські голови терміном на чотири роки); 7) правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених чинним законодавством; 8) підзвітність та відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами; 9) державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування, що виявляється в наданні територіальним громадам та їхнім органам владно-управлінських повноважень; 10) судовий захист прав місцевого самоврядування.

До речі, все ще назрілим є питання про розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, які виникають тому, що дані органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі здійснення ними функцій та повноважень. Такі питання можуть виникати між районними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування сіл, селищ і міст (районного підпорядкування), районними радами; між обласними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування міст (обласного підпорядкування) і обласними радами. Така ситуація полягає в тому, що старі механізми розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях були неефективними, а нові ще не працюють. Основними недоліками чинної системи розподілу компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями є:

- уніфікація повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад незалежно від їхньої категорії, чисельності населення та матеріального забезпечення;

- нечіткий розподіл повноважень між органами місцевого та державного управління на субрегіональному та регіональному рівнях;

- недосконала система контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування;

- недосконалість інституту делегування повноважень та відповідних йому засобів стримувань і противаг, що є потенційним джерелом конфліктів [6].

Отже, з метою подолання зазначених недоліків, систему розподілу компетенції між органами місцевого самоврядування має бути реформовано в напрямі її децентралізації та максимального передання повноважень органам місцевого самоврядування, а також регіональної влади.

Наразі система розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування включає різні інструменти: нормативно-правові, договірні, судові тощо. Розмежування функцій відбувається на основі Конституції України, законів а також актів Президента України і Кабінету Міністрів України. Функції та повноваження місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування базуються на принципах галузевої компетенції, яку можна поділити на такі три різновиди: виключна компетенція місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль); суміжна компетенція, коли місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя; виключна компетенція органів місцевого самоврядування (наприклад, управління комунальною власністю). Іншими способами розмежування функцій і повноважень є договори і угоди, що конкретизують відповідно до закону їхні взаємні права й обов'язки.

Крім того, аналіз засад регіонального управління та місцевого самоврядування багатьох унітарних країн світу свідчить про існування таких груп їхніх повноважень, як власні повноваження (ті повноваження, які виконуються органами регіонального самоуправління та місцевого самоврядування самостійно і в інтер-

есах місцевого населення) та делеговані повноваження (повноваження органів державної влади, які з метою їхнього більш ефективного виконання передаються для здійснення органам місцевого самоврядування на засадах, визначених законом чи договором органами іншого рівня). Якщо при вирішенні “власних” справ органи місцевого самоврядування мають діяти самостійно й незалежно від державних органів, підкоряючись тільки закону, то вирішення “делегованих” справ повинне здійснюватися під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів [7].

З-поміж негативних проявів, характерних для української дійсності, можна також виокремити: 1) дискредитацію потенційно ефективних процедур консультацій із громадськістю, громадської експертизи, слухань та ін. Це стосується непрозорості добору тих організацій громадянського суспільства, що залучаються до консультацій із громадськістю, а також їхньої низької результативності, оскільки пропозиції та рекомендації переважно не піддаються ретельному аналізу і не враховуються; 2) надання формалізованих відповідей на інформаційні запити до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, безпідставних відмов у наданні інформації, а також неналежне її оприлюднення; 3) наповнення веб-сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування переважно інформацією про фіксацію створення громадських рад, проведення слухань, експертиз, а не їхнього вмісту в зміст прийнятих рішень чи коригування їх [8].

Здійснюючи реформування системи місцевого управління, слід враховувати можливий негативний вплив таких чинників:

– недостатність фінансування виконання розширених повноважень органів місцевого самоврядування (понад 90 % місцевих бюджетів є дотаційними, причому половина є дотаційними більш як на 70 %, що особливо актуально в період економічних криз);

– організаційна та кадрова неспроможність щодо виконання поставлених перед органами місцевого самоврядування завдань внаслідок низького рівня кваліфікації службовців;

– недостатній рівень розвитку громадянської активності на місцевому рівні, що у випадку децентралізації може суттєво посилити безконтрольність роботи органів місцевого самоврядування;

– відсутність дієвості організаційно-правових механізмів забезпечення самостійності та захисту прав місцевого самоврядування.

У західній науці утворився окремий напрям наукових досліджень взаємозв'язків органів публічного управління. Зазначене сприяло поширенню практики утворення в органах влади особливих структурних підрозділів із міждержавних зв'язків, що уможливило підвищення ефективності системи врядування. Загалом сучасна система державного управління будується на основі таких елементів публічного менеджменту: 1) розподіл функцій та їхня спеціалізація; 2) департаменталізація та кооперація, зв'язки в організації та координація; 3) ієрархія та ланцюговість; 4) масштаб керівності та контролю; 5) розподіл прав та відповідальності; диференціація та інтеграція; 6) централізація та децентралізація.

В Україні (до початку періоду незалежності) існувало дві форми системи державної виконавчої влади на територіальному рівні: міністеріальська (в імперський період) та модель єдиного органу, пов'язана з розвитком єдиного органу державної виконавчої влади загальної компетенції на територіальному рівні (радянський пе-

ріод). Сучасний етап розвитку системи виконавчої влади на територіальному рівні характеризується неприродним поєднанням цих двох моделей.

Однак ефективність реалізації функцій державної виконавчої влади на територіальному рівні не може бути забезпечено без відповідних змін загальної організаційної моделі публічної влади та політики органів місцевого самоврядування, пріоритетом якої має бути чітке розмежування їхніх функцій і компетенції, закріплення на законодавчому рівні механізмів розв'язання виниклих конфліктів, забезпечення взаємодії цих органів з державними органами.

Список використаних джерел

1. Державне управління: основи теорії, історія і практика: навч. посіб./В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.
2. Мамонов І. Л. Публічне управління, державне управління, соціальна політика та місцеве самоврядування як складові соціального управління. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12MILSSU.pdf>.
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України/ Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.; Швейцар.-укр. проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". Київ: Софія, 2012. 128 с].
4. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні". URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/>.
5. Жерліцин Д. К. Місцеве самоврядування як функціональний механізм надання якісних послуг населенню. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-2/doc/3/06.pdf>.
6. Напрями вдосконалення системи публічної адміністрації в частині розподілу функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування": аналіт. записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/623/>.
7. Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад. URL: <http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/web2.pdf>.
8. Щодо активізації взаємодії організацій громадянського суспільства із органами державної влади: аналіт. записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/881/>.

Надійшла до редколегії 31.10.2016 р.