



В. М. Алексєєв*

ПРОБЛЕМИ САМОДОСТАТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Місцеве самоврядування є невід'ємним елементом громадянського суспільства, яке прагне побудувати Україна. Саме через становлення громадянського суспільства, на переконання М. Корнієнка, буде відбуватися й розвиток місцевого самоврядування¹. Через самоврядування найповніше реалізуються права громадян, право територіальної громади на власні ресурси та забезпечується безпосередня участь членів громади у житті відповідного населеного пункту².

В ідеальному варіанті самоврядування повинно стати своєрідною формою колективної відповідальності, основаної на встановленому законодавством партнерстві та співпраці між населенням і вибраними ним органами та особами. Найбільш простим і водночас ефективним засобом такої співпраці, на думку В. Скрипничука, є зв'язок органів самоврядування та їхніх посадових осіб із громадськістю посередництвом особистого прийому громадян на місці виникнення їхніх проблем³.

Для України особливо гостро стоїть проблема формування нової структури місцевої влади на засадах демократизму, гуманізму, забезпечення не формальної, а реальної демократії, створення у суспільстві “запобіжників тоталітарного і корупціоністського переродження нових демократично сформованих владних структур”. Звідси В.Воронкова робить такі висновки, що, по-перше, основою демократії є місцеве самоврядування, яке слід розвивати, створювати і формувати, адже від його розвиненості залежить рівень правової держави і громадянського суспільства; по-друге, місцеве самоврядування — це політичний інститут, у діяльності якого відтворюються інтереси держави та громадянського суспільства; по-третє, самоуправління не вводиться “зверху”, йому потрібна підтримка як з боку держави, так і приватних осіб; по-четверте, слід постійно шукати оптимальні співвідношення між владами — вертикальною і горизонтальною (державною) і місцевим самоврядуванням; по-п'яте, необхідно окреслити проблеми, що належать до місцевого самоврядування — освіта, культура, екологія, охорона здоров'я і праці, комунальна власність тощо⁴.

Акцентуючи увагу на тих чи інших суперечливих положеннях чинного законодавства стосовно реалізації місцевого самоврядування в Україні, науковці схилиються до думки, що цьому заважає наявність прогалин та різночитань законодавчих та нормативно-правових актів. Безумовно, у цьому є доля істини, однак, як показує практика, тільки завдяки відповідним змінам та доповненням до чинного законодавства ситуація на місцях не покращується, а у деяких випадках створюється ще більше правових прецедентів. У контексті зазначеного, на думку М. Корнієнка, важливою гарантією розвитку місцевого самоврядування в Україні є не тільки створення для цього досконалої правової та фінансово-економічної основ. Ця проблема має і психологічний вимір. Поки громадяни України, що проживають на певній території, не відчують себе територіальною

© Алексєєв В. М., 2007

* Інститут законодавства Верховної Ради України (Київ), кандидат наук з державного управління

¹ Конституційне право України / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, О. В. Городецький, М. І. Корнієнко, Є. Я. Кравець та ін. — 2-ге доопр. вид. — К.: Наукова думка, 2000. — С. 668.

² Федів І. Місцеве самоврядування, територіальне і регіональне управління в історії України // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1995. — № 1-2 (10-11). — С. 46.

³ Скрипничук В. М. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність: Монографія. — К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2006. — С. 48.

⁴ Там само. — С. 62-63.



громадою, якій Конституція України гарантує право на місцеве самоврядування, а її органи та посадові особи не навчатися працювати ініціативно й відповідально в межах своїх повноважень, до того часу будуть виникати нові проблеми, які треба буде вирішувати на законодавчому рівні⁵.

І. Федів вважає, що проблема місця, ролі і взаємовідносин самоврядування, територіального та регіонального управління є надзвичайно актуальною⁶. Зосередивши більше уваги на основних принципах місцевого самоврядування, спробуємо з'ясувати, що наразі заважає ефективно здійснювати управління на місцевому і регіональному рівнях та які організаційні структури слід задіяти і створити, аби максимально розв'язати нагальні проблеми територіальних громад сіл, селищ, міст в Україні.

Принципи місцевого самоврядування — це вихідні начала, відповідно до яких здійснюється організація і функціонування місцевого самоврядування в нашій державі. Вони встановлені Конституцією України, а їх деталізацію та конкретизацію здійснено в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”⁷, у ст. 4 якого визначено, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах:

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборності;
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;
- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування⁸.

В. Кравченко і М. Пітцик впевнені, що до цього переліку можна додати загальні конституційні принципи дотримання прав і свобод людини і громадянина та самостійності вирішення територіальною громадою питань місцевого значення⁹. Робоча група Громадської ради, яка розробляла законопроект “Про місцеве самоврядування в Україні” (третя редакція), вважає за потрібне додати ще один — пріоритетність інтересів місцевого населення¹⁰.

За ступенем узагальнення їх поділяють на дві групи — загальні (основні) та спеціальні принципи. Загальні принципи здійснюють визначальний вплив у всіх сферах місцевого самоврядування, спеціальні — притаманні лише окремо взятим сферам місцевого самоврядування. Кожен з цих принципів, з одного боку, має самостійне значення, з іншого — тісно взаємодіє з іншими принципами. У сукупності вони становлять єдину цілісну систему принципів, які визначають організацію та функціонування місцевого самоврядування¹¹.

⁵ Конституційне право України / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, О. В. Городецький, М. І. Корнієнко, Є. Я. Кравець та ін. — 2-ге доопр. вид. — К.: Наукова думка, 2000. — С. 668.

⁶ Федів І. Вказ. праця. — С. 46.

⁷ Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права). Навчальний посібник. — К.: “Арарат-Центр”, 2001. — С. 10.

⁸ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

⁹ Кравченко В. В., Пітцик М. В. Вказ. праця. — С. 10.

¹⁰ Законодавство для місцевого самоврядування: перспектива змін. Збірник законопроектів. / За ред. А. Ткачука. — К.: Інститут громадянського суспільства: ТОВ “ІКЦ ЛЕСТА”, 2004. — С. 41.

¹¹ Кравченко В. В., Пітцик М. В. Вказ. праця. — С. 10.



Сконцентруємо більше уваги на трьох з них: народовладдя; колегіальності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених чинним законодавством. Без перебільшення їх значущості серед інших треба визнати, що поєднання цих принципів дають підставу розвинути принцип самодостатності територіальних громад.

Принцип народовладдя закріплений у ст. 5 Конституції України, де зазначено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування¹². Цей принцип реалізовується через виборність органів влади та можливостей громадян безпосередньо брати участь в управлінні місцевими справами¹³. Можна сказати, що настав етап корінних змін у пріоритетах реалізації народовладдя на теренах України на користь саме безпосереднього здійснення народом належної йому публічної влади, що у кінцевому результаті має сприяти справжньому та реальному широкому залученню громадян до управління державними справами і створює умови для зменшення відчуженості громадян від влади, яке фактично до певної міри завжди існує за умов будь-якого суспільства, навіть найбільш демократичного¹⁴.

Принцип колегіальності здебільшого сприймається через органи місцевого самоврядування — відповідні ради. Наведемо точки зору провідних українських науковців.

Принцип колегіальності означає таку організацію і діяльність відповідного колективного органу, коли до його складу входить відповідне число осіб, вибраних персонально у встановленому законом порядку, а питання, що належить до компетенції колегіального органу, вирішують більшістю голосів на засадах колективного, вільного та ділового обговорення. Колегіальність створює найширші можливості для використання професійних знань, досвіду, організаторських здібностей усіх осіб, які входять до складу колегій, а також широких мас населення, з якими підтримується постійний зв'язок. Поряд з правовим забезпеченням колегіальність забезпечується низкою організаційних заходів — такими як створення ділової, творчої атмосфери, що дозволяє всебічно обговорити питання, прийняти щодо них оптимальні рішення¹⁵. Однією із основних умов здійснення принципу колегіальності і, як наслідок, стимулювання творчої активності депутатів, підкреслює В. Скрипничук, є регулярне проведення сесій та відповідна до них підготовка із обов'язковим залученням на підготовчому етапі якомога більшої кількості депутатів. Адже згаданий принцип передбачає не лише їхнє право, але й обов'язок активно брати участь у роботі ради та її органів, до якої вони обрані. І не випадково для підкріплення важливості принципу колегіальності Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачає кількість обраних депутатів на засіданні (кворум) та кількість голосів для прийняття рішення¹⁶.

Деякі науковці стверджують, що принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності реалізується шляхом визначення правової, організаційної та матеріально-фінансової основи діяльності місцевих рад¹⁷. Інші вважають, що цей принцип означає:

— правову самостійність органів місцевого самоврядування, що регламентується Конституцією України (ст. 140), Законом України "Про місцеве

¹² Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

¹³ Власні ресурси — основа економічного розвитку села. — Л.: Папуга, 2003. — С. 22.

¹⁴ Місцеве самоврядування: Монографія. — Л.: Ліга-Прес, 2002. — Кн. 1. Організація роботи сільського, селищного голови / А. О. Чемерис, П. І. Шевчук, П. Ф. Гураль та ін. — С. 13.

¹⁵ Там само. — С. 17-18.

¹⁶ Кравченко В. В., Пітцик М. В. Вказ. праця. — С. 49.

¹⁷ Власні ресурси — основа економічного розвитку села. — Л.: Папуга, 2003. — С. 23.



самоврядування в Україні”, іншими законами, які закріплюють повноваження органів місцевого самоврядування;

— організаційну самостійність органів місцевого самоврядування, що регламентується Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, іншими законами. Кожен із структурних підрозділів системи місцевого самоврядування має свої власні форми діяльності. Територіальна громада свої повноваження здійснює через такі форми діяльності: місцеві вибори та референдуми; загальні збори громадян; місцеві ініціативи і громадські слухання;

— матеріально-фінансову самостійність органів місцевого самоврядування, що регламентується законодавством і базується на власному рухомому і нерухомому майні, на доходах місцевих бюджетів, позабюджетних цільових та інших коштах. Земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад, а також об’єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, є підтвердженням їх матеріально-фінансової самостійності¹⁸.

Поряд із цим, у науковій літературі не приділяється достатньої уваги щодо самостійності територіальної громади, яка відповідно до ст. 143 Конституції України може безпосередньо здійснювати управління майном, що є в комунальній власності. Інша річ, чи спроможна наразі на такий крок територіальна громада — питання риторичне. Але для того щоб воно перейшло у практичну площину, вартує виписати у законодавстві механізм реалізації конституційної норми для дотримання принципів, на яких здійснюється місцеве самоврядування в Україні.

Не треба перебільшувати можливостей самостійного управління територіальними громадами, але потрібно враховувати той факт, що конституційні положення дозволяють їм визначитися щодо тих повноважень, які б вони забажали здійснювати безпосередньо або за допомогою тих структур управління, котрі найбільш відкриті для діалогу з населенням. У контексті зазначеного, на переконання відомого теоретика з питань державного управління Н. Нижник, управління буде здійснюватися успішно лише в тому випадку, якщо йому на допомогу придуть структури громадянського суспільства, вимоги яких державні органи мають перетворити у державну політику і закони та реалізувати їх, тобто у формуванні державної політики має брати широку участь усе суспільство¹⁹.

Україна є молодою державою з незначним досвідом незалежного демократичного урядування й доволі специфічним, якщо взагалі можна говорити про його існування, громадським суспільством, у якому діють лише поодинокі розпорошені осередки активної громадськості. За цих умов, на думку І. Ібрагімової, надзвичайно важливим є правове регулювання відповідних питань взаємодії органів влади з громадськістю, що відіграє певним чином стимулюючу роль як для посадових осіб, так і для громадськості, та, в ідеалі, є фіксацією політичної волі владних органів відповідно до пріоритетів розвитку держави²⁰.

Не в силу кращих традицій, громадяни звикли до того, що вирішенням їхніх проблем на рівні села, селища, міста мають перейматися переважно місцеві органи влади. Однак за останній час спостерігається безініціативність, а наслідок цього — безвідповідальне ставлення окремих посадових осіб місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до вирішення проблем,

¹⁸ Місцеве самоврядування: Монографія. — Л.: Ліга-Прес, 2002. — Кн. 1. Організація роботи сільського, селищного голови / А. О. Чемерис, П. І. Шевчук, П. Ф. Гураль та ін. — С. 21-22.

¹⁹ Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / О. Ф. Андрійко, С. Д. Дубенко, Є. Б. Кубко та ін. — К.: Оріяни, 1998. — С. 160.

²⁰ Ібрагімова І. Консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики: деякі аспекти нормативного врегулювання в Україні // Зб. наук. пр. НАДУ / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — Вип. 2. — С. 428.



які виникають, на рівні відповідних територіальних громад. Таке становище вказує на необхідність завдяки впровадженню на законодавчому рівні механізму безпосередньої участі жителів відповідних територіальних громад брати участь в управлінні на місцях, терміново виправити його тому, що інертність ніколи не стане союзником самодостатності. Формування повноцінних (реальних) територіальних громад, на думку О. Батанова, пов'язане з подоланням багатьох негативних наслідків попереднього централізованого керівництва країною. Тому, на його переконання, прискорення розвитку місцевого соціуму повинно стати одним із найактуальніших наукових та практичних завдань²¹.

Н. Нижник стверджує, що великого значення набуватиме здатність структури організації до розвитку самоуправління за рахунок своїх власних сил, оскільки в Україні набирає сили загальна тенденція до скорочення обсягів державного регулювання різних сторін життя суспільства²².

На наше переконання, побудову будь-якої системи управління необхідно починати за наявності її основи — власності, а потім вже прив'язувати до інших елементів, у тому числі й тих, що стосуються самодостатності територіальних громад.

Наявність об'єктів, що мають стратегічне значення для територіальної громади, — одна з основних складових, що вказує на рівень її самодостатності.

Поряд з іншими рисами, самодостатність територіальної громади характеризується наявністю майна різних форм власності, стратегічних об'єктів місцевого значення, що в основному можуть складати місцеве господарство відповідного адміністративно-територіального утворення.

Аби досягти кінцевої мети становлення місцевого самоврядування — самодостатності територіальних громад в Україні, погоджуємося з думкою Ю. Куценко, яка вважає, що успішний результат залежить від прогресивності і професіоналізму влади й активності громадськості, продуктивна співпраця яких слугуватиме стабільному розвитку ініціатив, спрямованих на поліпшення життя громади²³. Без ініціативи жителів відповідного населеного пункту та постійного контролю з боку громадян за дотриманням органами місцевого самоврядування принципів, з якими воно здійснюється в Україні, самодостатність територіальних громад видаватиметься надуманою ілюзією.

Деякі політики та управлінці, усвідомлюючи необхідність забезпечення діалогу влади з громадськістю та переваги прозорого управління, не чекаючи владних розпоряджень, вживали заходів з посилення інформування громадськості, у тому числі через оприлюднення на веб-сторінці інформації щодо бюджетних витрат, організували не лише прийоми громадян, а й створювали громадські дорадчі ради²⁴.

Суспільство і влада мають знайти взаємопорозуміння через структури, яким довіряє громадськість та створення яких залежатиме виключно від рішення відповідної територіальної громади. Аналізуючи наукову літературу та враховуючи практичний досвід роботи, видається доцільним запровадити на рівні територіальних громад громадські неприбуткові структури — громадівські ради²⁵, на законодавчому рівні наділені відповідними повноваженнями.

²¹ Батанов О. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Концерн "Видавничий Дім "Ін Юре", 2003. — С. 79.

²² Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / О. Ф. Андрійко, С. Д. Дубенко, Є. Б. Кубко та ін. — К.: Оріяни, 1998. — С. 165.

²³ Куценко Ю. Участь громадян у місцевому самоврядуванні: пошук і варіанти // Управління сучасним містом. — 2002. — № 3, 7–9 (7). — С. 71.

²⁴ Ібрагімова І. Консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики: деякі аспекти нормативного врегулювання в Україні // 36. наук. пр. НАДУ / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — Вип. 2. — С. 427.

²⁵ Алексєєв В. М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-теоретичні засади. — Чернівці: Технодрук, 2005. — С. 78.



Громадівські ради, як незалежні структури підпорядковані лише жителям територіальних громад мають зайняти ключове місце в системі місцевого самоврядування в Україні. Вони не тільки практично впливатимуть на розвиток територіальних громад, контролюватимуть процес управління на місцевому і регіональному рівнях, а й солідарно із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування нести відповідальність за наслідки своєї діяльності.

Наступний аргумент на користь запровадження громадівських рад полягає у доведенні до логічного кінця рішення загальних зборів громадян. Зважаючи на ту обставину, що такі рішення лише враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності, необхідно надати більшого статусу рішенням загальних зборів територіальної громади, як безпосередньому волевиявленню громадян. У зв'язку з цим, внести відповідні зміни до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", адже положення ч. 2 ст. 8 цього закону можна трактувати по-різному.

У ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачено вирішення місцевими радами переліку питань виключно на пленарних засіданнях, за наслідками яких приймаються відповідні рішення. Однак у цьому переліку відсутній розгляд рішень загальних зборів громадян, за виключенням питань, визначених у п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" стосовно реорганізації або ліквідації діючих комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективами та державними господарствами, що допускається лише за згодою територіальної громади (загальних зборів) села, селища, міста або на підставі результатів місцевого референдуму. За таких обмежень складається враження, що інші рішення загальних зборів не є обов'язковими для розгляду на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, а це вже суперечить основним принципам самоврядування в Україні, зокрема, народовладдя та колегіальності.

Необхідно виправити таке становище на законодавчому рівні, а для того щоб самодостатність стала не лише досягненням окремих територіальних громад, а нормою у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні, необхідно наділити громадівські ради відповідними функціями, у тому числі, контролем за дотриманням місцевими радами вищезгаданих принципів.

