

Т. Личко

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ – ОСНОВА СУЧАСНОГО ДЕМОКРАТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Європейська хартія місцевого самоврядування наголошує, що це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення [5, с. 33].

Місцеве самоврядування – не тільки показник демократичності, але й більшою мірою, показник раціональності управління та організації державної влади. І, хоча, інколи спостерігається протиставлення понять “інститути державної влади” та “місцеве самоврядування”, вони являють собою політичну матерію єдиного тіла. Різниця полягає не в протистоянні, яке теж можливе за умов деструктивної організації, а в розмежуванні компетенції та виконанні чітких повноважень, що взаємно зменшує навантаження на кожен з рівнів [4, с. 355].

У науковій літературі існує багато визначень поняття місцевого самоврядування, застосовуються різні підходи щодо його тлумачення, проте спільним для різних концепцій є те, що місцеве самоврядування розглядається в контексті основоположної засади конституційного ладу, тобто в ролі одного з визначальних принципів організації та здійснення влади в суспільстві й державі, що полягає у встановленні системи управління, фінансово й організаційно відокремленої від державних органів. В Україні цей принцип було втілено в життя у ст. 7 Конституції України: визнання та гарантованість місцевого самоврядування поряд з принципом розподілу державної влади, як доповнення градацією по вертикалі. У ст. 140 Конституції України надається визначення місцевого самоврядування як права територіальної громади – жителів села, селища, міста чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ, міст самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України й чинного законодавства [1].

А. Білоус зазначає, що різні варіанти організації місцевого самоврядування можуть бути зведені до кількох схем: “Сильний мер”, “Слабкий мер” та “Професійний менеджер” [9, 10]. У першому варіанті рада і мер (голова) обираються громадою; голова самостійно формує виконавчу адміністрацію. У другому – мера обирає рада. Він безпосередньо залежить від неї, тому застосовується визначення

“слабкий”. І, нарешті, третій варіант: голова ради обирається депутатами, а виконавчі функції здійснює професійний менеджер, котрого обирає рада або призначає мер.

За радянської доби існувала традиція обирати кандидатів на рівні парткомів і пропонувати їх для, по суті, формальних обговорень у трудових колективах, які їх рекомендували. Як результат, відбувалися вибори, організовані для єдиного кандидата, який і перемагав. Першими демократичними (чи як їх ще називають, незалежними) виборами, які змінили вищезазначену ситуацію, вважають вибори 1990-го року. Їх особливість полягає в тому, що кількість кандидатів на одне місце не регламентувалася – стали можливими відкрита агітація й виступи. Цей рік можна вважати початком зламу старої політичної системи.

Український варіант місцевого самоврядування полягає в тому, що в обласних і районних радах голови обираються депутатами, тоді, як голови рад населених пунктів (сіл, селищ, міст) обираються виборцями цих пунктів [2]. Перший варіант щодо областей та районних рад схематично відповідає моделі “Слабкий мер”, але схема не відображає політичної кон’юнктури – свідчення того, що в переважній більшості випадків “трампліном” для високої виборної посади стає така ж висока посада в адміністрації, котра забезпечує контроль за виборчим процесом і просування більшості своїх прихильників. Останні переважно належать до так званого директорського корпусу, часто залежні від адміністрацій і після обрання зберігають свою лояльність. Для обраного голови його посада стає формальним закріпленням прав і продовженням, чи збереженням адміністративного курсу. При цьому часто спостерігається поєднання посади голови Ради і посади глави відповідної адміністрації. Разом з тим, з’являється і нова якість, оскільки Ради поступово поповнюються новими депутатами – висуваннями різних політичних сил і бізнесових структур, і тоді, замість тотального “одобрямс” постають питання узгодження інтересів [7, с. 315].

Первинна слабкість місцевого самоврядування в Україні полягає у слабкості громадянського суспільства, яке слугує базою для самоврядування [4, с. 354]. Депутати місцевих рад є повноправними членами місцевих громад, що мають пройти певний шлях розвитку, формуючи певні стандарти. Кожна районна рада формує свою політичну традицію. Недоліком є відсутність обміну досвідом навіть у масштабі одного міста, не кажучи про такий обмін у масштабах регіонів і країни в цілому.

Загалом, у сучасних умовах розбудови молодій Україні, виступаючи, як окремий спосіб здійснення народом належної їйому влади, як форма народовладдя (згідно ст. 5 Конституції України), місцеве самоврядування є однією з підвалин сучасної демократичної системи управління і все ж вагомим засобом оптимізації державного управління, забезпечуючи можливість самостійного функціонування, без втручання органів державної влади, спираючись на самоорганізацію і самофінансування.

Зараз необхідність проведення в Україні адміністративної реформи не викликає сумніву. Але поряд з адміністративною реформою повинні проводитися ще ряд реформ.

Зокрема, адміністративною реформою, що проводиться в Україні, зумовлена адміністративно-правова реформа, яка є частиною правової реформи. Двома напрямками, за якими має реалізовуватись адміністративна реформа, є:

- 1) створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні;
- 2) наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування [16, с. 35].

Реформування адміністративного права – це об'єктивна необхідність, а не сліпе наслідування західної системи права. Проведення реформ зумовлюється зміною обсягу та суті предмета і методу певної галузі права. Такі процеси ми можемо спостерігати не лише в нашій країні, а й у зарубіжних. Зокрема, адміністративна галузь італійського права зазнала суттєвих змін обсягу та предмета правового регулювання, особливо після прийняття Конституції 1947 р. Це пов'язано з розширенням втручання держави в сферу економіки та надання послуг, розвитком програмування та європейської інтеграції. До того ж, у країні була здійснена адміністративно-територіальна реформа, яка призвела до створення двадцяти областей, наділених широкою автономією. У ході реформи певний перелік адміністративних повноважень був переданий областям, провінціям та комунам – територіальним суб'єктам публічного права, які наділені самостійністю. Всі ці зміни спричинили, з одного боку, утворення в рамках адміністративного права нових підгалузей (регіональне право, урбаністика тощо), а, з другого – виділення норм, які пов'язані з діяльністю суб'єктів публічного права в економічній сфері, в спеціальну галузь публічного права економіки.

Із вищевикладеного не можна достеменно визначити, що повинно передувати – адміністративна реформа чи адміністративно-правова

реформа? Відповідь на це запитання не може бути однозначною. На нашу думку, в даному випадку необхідно проводити адміністративну та адміністративно-правову реформи паралельно. Але спершу їх необхідно обґрунтувати теоретично і визначити основні напрями та етапи їх проведення.

Саме тому, враховуючи фундаментальне значення цієї галузі права, необхідно провести її радикальну реформу.

Проект Концепції реформи адміністративного права України передбачає основні напрями реформування адміністративного законодавства. Зокрема, передбачається істотне оновлення змісту адміністративно-правового статусу громадян, реформування законодавства про державну службу, законодавства щодо засад функціонування системи виконавчої влади, організації діяльності та правового статусу окремих її органів.

Вирішальну роль у забезпеченні законності, захисту порушених прав і свобод людини й громадянина у сфері адміністративно-правових відносин має відігравати адміністративна юстиція як форма судового контролю за виконавчою владою, удосконалення позасудового захисту прав і свобод громадян тощо. Реалії сучасного позасудового захисту громадян стримують громадян від звернення до загального суду за захистом своїх прав, що пояснюється традиційним сприйняттям ними юстиції як карної системи, а судів як органів з притягнення громадян до відповідальності.

Головне, щоб в основу реформування адміністративного права було покладено принципово нове, насправді демократичне осмислення сутності та призначення адміністративного права. А це неможливо без цілеспрямованого запровадження в усі сфери адміністративно-правового регулювання принципу верховенства права, який за своєю суттю передбачає пріоритетність прав і свобод людини та громадянина перед усіма іншими цінностями демократичної, правової держави.

Слід звернути увагу ще на одне важливе питання, про яке чимало останнім часом говориться – удосконалення адміністративно-територіального устрою України. Питання це не просте: з одного боку, сама згадка про зміни адміністративно-територіального устрою часто викликає у деяких представників регіонів різке заперечення, з іншого, – є й ініціатори невідкладного і докорінного зламу системи адміністративно-територіального устрою.

Кабінет Міністрів України підготував концепцію вдосконалення адміністративно-територіального устрою, яку було схвалено і передано на розгляд главі держави. Урядом розроблено і проект

Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій”. Після обговорення на місцях з фахівцями проект буде внесено на розгляд Верховної Ради України. Названі документи передбачають приведення системи адміністративно-територіального устрою у відповідність із Конституцією України, визначають порядок вирішення певних питань і не спрямовані на злам існуючого, конституційно визначеного адміністративно-територіального устрою.

Разом із тим, беручи до уваги наявність у більшості регіонів численних проблем, вирішення яких має настільки важливе значення, передбачені концепцією та законопроектом зміни є дійсно ефективними. Впорядкування адміністративно-територіального устрою має спрямовуватись на створення цілісної системи державного управління, становлення повноцінного місцевого самоврядування, передусім на рівні самодостатньої територіальної громади, налагодження міжсекторальної співпраці, кооперації владних структур, громадських організацій і бізнесових кіл.

1. Конституція України. **2.** Закон України від 14.01.1998 р. № 14/98 – ВР “Про вибори депутатів місцевих рад” // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 3-4. – Ст. 15. **3.** Журавський В. Реформа місцевого самоврядування в Україні: плюси та мінуси // Юридичний Вісник України. – 2005. – № 39. – С. 1-7. **4.** Іщенко О. Актуальні