

МОДЕРНІЗАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті висвітлені організаційно-правові основи муніципального процесу в Україні, досліджені шляхи реалізації повноважень та компетенцій органів місцевого самоврядування, визначені основні напрями модернізації муніципального управління в Україні.

Ключові слова: муніципальне управління, місцеве самоврядування, муніципальний процес, виконавча влада, територіальна громада, нормотворча діяльність.

В статье освещены организационно-правовые основы муниципального процесса в Украине, изучены пути реализации полномочий и компетенции органов местного самоуправления, определены основные направления модернизации муниципального управления в Украине.

Ключевые слова: муниципальное управление, местное самоуправление, муниципальный процесс, исполнительная власть, территориальная община, нормотворческая деятельность.

This article highlights the organizational and legal base of the municipal process in Ukraine, studies ways of the realization of the powers and competence of local authorities, determines main directions of the modernization of the municipal management in Ukraine.

Key words: municipal management, local self-government, municipal process, executive power, territorial community, rulemaking activity.

Адміністративно-територіальна реформа, що має стартувати в Україні у 2013 році, актуалізувала питання вдосконалення інституціональної структури, трансформації форм і методів муніципального управління, уточнення владних повноважень, компетенцій і принципів функціонування органів місцевого самоврядування.

Проблеми формування цілісної, ефективної та гнучкої системи управління, ствердження авторитету місцевої влади, визначення місця та ролі місцевого самоврядування в суспільному і політичному житті, створення раціонального механізму узгодження напрямків і методів діяльності державного і муніципального управління знаходяться сьогодні в колі пильної уваги науковців різних напрямків знань: юристів, економістів, політологів, соціологів, фахівців з державного управління. Наукові основи забезпечення управлінської діяльності на муніципальному рівні, принципи, методи та форми організації муніципального управління знайшли свої відображення, зокрема, в працях таких дослідників, як О. Батанов, В. Борденюк, П. Гураль, В. Кампо, О. Карлова, М. І. Корнієнко, В. Куйбіда, Н. Нижник, М. П. Орзіх, М. О. Пухтинський, Ю. Тодика, А. Ткачук, В. Таций, О. Ф. Фрицький, В. І. Чушенко та інші. Водночас безперервний розвиток усіх сторін життєдіяльності муніципальних утворень вимагають постійного вдосконалення форм і методів муніципального управління та вирішення проблем, що проявляються в процесі цього розвитку.

Метою даної статті є висвітлення організаційно-правових засад муніципального процесу в Україні, дослідження шляхів реалізації повноважень та компетенцій органів місцевого самоврядування, розкриття форм прямої участі населення в здійсненні муніципальної влади та визначення основних напрямів модернізації муніципального управління в Україні.

Муніципальне управління посідає особливе місце в загальній системі управління державою. Воно здійснює функції управління щодо вирішення питань місцевого значення, виходячи з локальних інтересів місцевого співтовариства, поширюється на населення, яке проживає на території певного муніципального утворення, спираючись на права, обов'язки та відповідальність органів влади місцевого самоврядування і реалізуючи закріплені державним правом повноваження.

Оскільки у вітчизняних нормативно-правових документах термін «муніципальний» не визначений, варто означити його зміст. Зазвичай термін «муніципальний» та словосполучення з цим терміном застосовуються по відношенню до органів місцевого самоврядування, а також установ, господарюючих суб'єктів тощо, цільове призначення яких пов'язано зі здійсненням функцій місцевого самоврядування. Разом з тим, термін «місцеве самоврядування» є ширшим за змістом від «муніципального управління», позаяк перший включає всі форми реалізації місцевого самоврядування, тоді як останній складає

лише його частину, яка реалізується органами муніципального управління.

До основних завдань, муніципального управління відносять: задоволення потреб населення в послугах; реалізацію соціально-економічного потенціалу муніципального утворення; оптимальне поєднання місцевих і державних інтересів; розподіл соціальних благ, гарантованих державою, забезпечення їх загальної доступності, адресності тощо; підтримку систем життєзабезпечення муніципального утворення [1; 2; 3].

Процес муніципального управління являє собою комплексний багатогалузевий соціально-економічний процес функціонування та розвитку компонентів муніципального утворення, ціллю якого є задоволення потреб об'єктів муніципальної діяльності. При цьому у вузькому розумінні процесу муніципального управління, задоволення потреб об'єктів муніципальної діяльності проваджується в рамках вирішення питань місцевого значення. В широкому ж розумінні – будь-яких обгрунтованих потреб, а також потреб, що не суперечать закону. В цьому випадку процес муніципального управління може бути визначений як діяльність органів місцевого самоуправління з керування муніципальним процесом та використання коштів місцевого й державного бюджетів, а також іншими, передбаченими законом, способами.

Форми діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб є достатньо різноманітними, і всі вони потребують належної правової регламентації як на загальнодержавному, так і на локальному рівні, оскільки від того, наскільки якісно організований муніципальний процес, залежить реальність та дієвість місцевого самоврядування [4].

В Україні місцеве самоврядування а, отже, й муніципальний процес є конституційно закріпленими явищами. Найдокладніше це регулюється 11 розділом Конституції України. Зокрема, в ньому, у 140 статті, стверджуються наступні основні положення: місцеве самоврядування є правом 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; 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; органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради; питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Стаття 141 визначає шлях обрання органів місцевого самоуправління та строк діяльності новообраних органів; статті 142 та 143 визначають матеріальні основи муніципальних органів та їх економічну діяльність. Статті 144-146 визначають права та захист прав муніципальних органів управління [5].

У 1997 році Європейська комісія «За демократію через право» Ради Європи (Венеціанська комісія) відзначила, що розділ Конституції України «Міське самоврядування» заслуговує на позитивну оцінку, проте «оскільки більшість питань у самій Конституції

не вирішено, розвиток багато в чому буде залежати від законодавства» [6].

Іншим правовим актом, що закріплює положення місцевого самоврядування і, відповідно, муніципального управління, є Закон України «Про місцеве самоврядування» [7], в якому закладені організаційно-правові основи муніципального управління. Згідно з цим законом організація діяльності представницького органу місцевого самоврядування в Україні ґрунтується на наступних 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 самоврядування. Органи місцевого самоврядування визнаються юридичними особами і наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування, згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що знаходяться у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Разом з тим, рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, приймається на місцевих референдумах відповідних районних у містах громад. У разі якщо територіальна громада району в місті внаслідок референдуму не прийме рішення про передачу права управління майном та фінансами відповідній міській раді, а територіальна громада міста або міська рада не прийняла рішення про створення органів місцевого самоврядування районів у місті, міська рада здійснює управління майном та фінансовими ресурсами, які знаходяться у власності територіальних громад районів у містах, та несе відповідальність перед громадою відповідного району у місті.

Самостійність органів самоврядування підкріплюється тим, що місцеві бюджети є самостійними, тобто не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим чи будь-яких інших місцевих бюджетів. Разом з тим, передбачено, що за органи місцевого самоврядування можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти. Сільська, селищна, міська, районна в місті рада може наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються,

приймаються та оприлюднюються у порядку, встановленому Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [7; 8].

Місцеві ради також реалізують свої повноваження через свої постійні комісії, 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. Рекомендації таких постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, яким вони адресовані. Реалізувати свої повноваження радам допомагають також тимчасові контрольні комісії, що обираються з числа її депутатів, з метою здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Контрольні комісії подають звіти і пропозиції на розгляд ради [7].

Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено також форми прямої участі населення у здійсненні муніципальної влади: місцевий референдум; загальні збори громадян; місцеві ініціативи; громадські слухання. Також можливе створення органів самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста. Створення даного органу можливе лише з відповідного дозволу сільської, селищної, міської або районної у місті ради, що можуть наділяти відповідні органи самоорганізації населення частиною власної компетенції, фінансів, майна [2].

Поряд з організаційним аспектом муніципального управління існує рівноважливий за своїм значенням: аспект нормотворчої діяльності суб'єктів муніципального процесу. І, на жаль, тут теж не все є ідеальним.

По-перше, при вивченні законодавчого матеріалу з цього питання, очевидною стає відсутність єдиних правил-вимог до порядку здійснення нормотворчого процесу, а також документального оформлення проєктів актів. Це в сукупності спричиняє порушення вимог нормотворчої діяльності загалом. По-друге, подальшого вивчення і конкретизації потребують питання інституційного та організаційно-правового характеру, необхідне удосконалення нормативного забезпечення нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, що мають суттєве значення для нормотворчої діяльності представницького органу місцевого самоврядування [9].

Як свідчить світовий досвід, проблему неврегульованості багатьох питань законодавством,

пов'язаних з муніципальним управлінням, могли б вирішити місцеві статuti, які дають можливість: отримати інструмент розвитку і створення територіальної громади; розмежувати функції державних органів влади і органів місцевого самоврядування у сферах управління, бюджету, власності; отримати захист від незаконного втручання в діяльність органів самоврядування з боку інших рівнів та суб'єктів влади; чітко окреслити механізми контролю за діяльністю органів управління з боку громади та окремих громадян; конкретизувати порядок реалізації норм законодавства з урахуванням місцевих особливостей [10].

Також слід відзначити, що практична реалізація прав місцевих органів самоврядування ускладнюється через їх фінансову неспроможність та низький рівень правової культури та правосвідомості населення, яке зазвичай мало обізнане зі своїми правами в сфері місцевого самоврядування та способами їх реалізації і захисту. Тож модернізація муніципального управління має передбачати зростання матеріальних, бюджетно-фінансових, організаційно-правових можливостей органів самоврядування, а також правової обізнаності та соціальної свідомості і активності населення.

Тому серед найбільш актуальних питань щодо перспективи подальших наукових розробок у сфері модернізації муніципального управління маємо звернути увагу на викладені нижче.

Вдосконалення економічних механізмів муніципального управління потребує оптимізації податкової і бюджетної політики в напрямку збільшення частки доходів місцевих бюджетів щодо інших рівнів бюджетної системи, збільшення податкових джерел наповнення місцевих бюджетів задля забезпечення самостійності муніципалітетів у визначенні власних бюджетних видатків і створення стимулів у розвитку власної доходної бази. Крім того, вдосконалення економічних механізмів муніципального управління вимагає від місцевої влади ефективних дій за такими ключовим напрямками, як: підтримка малого бізнесу; стимулювання внутрішніх інвесторів і залучення зовнішніх інвестицій; сприяння розвитку підприємств; становлення ринкової інфраструктури; формування привабливого іміджу муніципального утворення.

Модернізація організаційно-правових механізмів муніципального управління має передбачати вдосконалення механізму відповідальності органів влади муніципального утворення перед місцевим населенням та перед державою, а також вдосконалення механізму внутрісистемного контролю, нечітке вирішення яких знижує ефективність управлінських дій і гальмує розвиток реального місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. – К. : Заповіт, 1997. – 188 с.
2. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : [монографія] / В. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
3. Тацій В. Я. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : [монографія] / В. Я. Тацій, 2009.
4. Носова В. М. Проблеми становлення і розвитку муніципального процесу в Україні / В. М. Носова // Держава і право: 36 наукових праць. – Юридичні і політичні науки. / В. Носова. – К. : Ін-т – держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. – Вип. 48. – С. 204–211.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 30.

6. Мішина Н. В. Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північній Ірландії: порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. канд. юрид. Наук : 12.00.02 / Н. Мішина ; Одеська національна юридична академія. – О., 2002. – 20 с.
7. Про місцеве самоврядування в Україні // Відомості Верховної Ради України, 1997. – № 24.
8. Барський В. Р. Процедурно-процесуальна форма діяльності представницьких органів місцевого самоврядування / В. Р. Барський // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. – Вип. 11. – Одеса, 2001. – С. 175–181.
9. Задорожня Г. В. Специфіка нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування / Г. Задорожня // Право України. – 2007. – № 6. – С. 18–21.
10. Монастирський Г. Статут територіальної громади як основа організації муніципального управління [Електронний ресурс]. / Г. Монастирський. – Режим доступу : http://ukrchromada.org/uploads/tiny_mce/terytor_gromady.pdf.

Рецензенти: Горлачук В. В., д.е.н., професор;
Яненко І. Г., к.е.н., доцент.

© Дейнеко О. Т., 2012

Дата надходження статті до редколегії: 15.05.2012 р.

ДЕЙНЕКО О. Т. – ДВНЗ «Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана», м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: модернізація муніципального управління в Україні.