

Третяк С. М.,
старший викладач кафедри конституційного,
адміністративного та господарського права
Академії праці, соціальних відносин та туризму

СТВОРЕННЯ ЕФЕКТИВНИХ І ПРОЗОРИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕСІ РОЗБУДОВИ УКРАЇНСЬКОГО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

ESTABLISHING OF EFFECTIVE AND TRANSPARENT BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNING IN THE PROCESS OF DEVELOPMENT OF UKRAINIAN CIVIL SOCIETY

Стаття присвячена питанню формування ефективних та прозорих органів місцевого самоврядування в процесі розбудови громадянського суспільства в Україні. Цей процес має враховувати два аспекти: світовий досвід та власні національні традиції. Автор вважає, що на сучасному етапі реформування територіальної організації влади в Україні необхідно враховувати Цілі сталого розвитку, розроблені ООН. Запропоновані зміни законодавства включають питання формування та функціонування зборів мешканців сільської громади, ради уповноважених представників селищної та міської громад, виконавчого комітету, обрання та діяльність голови(старости), поліцейських та суддів територіальної громади.

Ключові слова: громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства, місцеве самоврядування, територіальна громада, органи самоврядування.

Данная статья посвящена вопросу формирования эффективных и прозрачных органов местного самоуправления в процессе развития гражданского общества в Украине. Этот процесс должен учитывать два аспекта: мировой опыт и собственные национальные традиции. Автор считает, что на современном этапе реформирования территориальной организации власти в Украине необходимо учитывать Цели устойчивого развития, разработанные ООН. Предложенные изменения законодательства включают вопросы формирования и функционирования собрания жителей сельской общины, совета уполномоченных представителей поселковой и городской общин, исполнительного комитета, избрание и деятельность главы (старосты), полицейских и судей территориальной общины.

Ключевые слова: гражданское общество, институты гражданского общества, местное самоуправление, территориальная община, органы самоуправления.

This article is devoted to the issue of formation of effective and transparent local self-governing in the process of civil society development in Ukraine. This process should take into account two aspects: international experience and own national traditions. The author believes that the Sustainable Development Goals of United Nations should be considered at the present stage of reforming the territorial organization of power in Ukraine. The proposed legislative changes include the issues of functioning and formation of the assembly of inhabitants of rural community, as well as the Board of authorized representatives of village and urban communities, the Executive Committee and police, the election and activities of the Elder and judges of local community.

Key words: civil society, civil society institutions, local self-government, territorial community, self-government bodies.

Постановка проблеми. Процес розбудови громадянського суспільства в Україні має враховувати два аспекти: світовий досвід та власні національні традиції. За таких умов світовий досвід надасть теоретичну базу, а національні традиції дадуть змогу прив'язати цей процес до конкретного «ґрунту». Саме тоді цей процес буде зрозумілим та природним для більшості населення, що стане запорукою успішного розвитку українського суспільства.

У 2015 році ООН було розроблено та ухвалено Цілі сталого розвитку, які мають стати дорожевказами для світової спільноти під час встановлення власних напрямів розвитку. У зв'язку з розбудовою громадянського суспільства варто акцентувати увагу на 16 Цілі, а саме: сприяння побудові миролюбного і відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях [1].

Більшість науковців вважають, що під час аналізу стану розвитку громадянського суспільства осно-

вними одиницями виміру мають бути саме соціальні інститути як складові громадянського суспільства. Однією з таких складових називають органи місцевого самоврядування. Так, В.О. Войтенко, О.С. Гончарук, Ю.О. Привалов включають у структуру громадянського суспільства: громадські організації; політичні партії та рухи; засоби масової інформації, церкву, органи місцевого самоврядування [2, с. 7]. Ще один підхід, який має у своїй структурі такі елементи: особистість, громадські неурядові організації, органи самоврядування, профспілки, соціальні, культурні, релігійні та етнічні організації; студентські братства, спортивні та любительські клуби (тобто різнопідібні недержавні громадські об'єднання, які в той чи інший спосіб сприяють розвитку громадянської самосвідомості та залученню громадян до суспільного життя – С.Т.), а також засоби масової інформації [3, с. 5]. До того ж у затверджений у лютому 2016 року Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки органи місце-

вого самоврядування виступають однією з ключових соціальних інституцій українського громадянського суспільства [4].

Дослідження місцевого самоврядування як соціального феномена завжди є актуальними. «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» стаття 2 Закону України «Про місцеве самоврядування»[5].

Засади місцевого самоврядування в Україні визначені Конституцією України[6], Європейською хартією місцевого самоврядування (ратифікована парламентом України в 1997 р. – С.Т.) [7] та цілою низкою законів і документів. Проте частина цих законів містить норми, що породжують колізії. Зрозуміло, що сучасний процес реформування зумовлює необхідність внесення змін до цих документів та адаптації їх до нових умов.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої 01 квітня 2014 р., зазначено: «Система місцевого самоврядування сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав...» [8]. І це дійсно так. Управління громадянами своєю державою починається із влади на місцях, саме вона є міцною основою відкритого громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень. У науковій літературі дослідженням проблем місцевого самоврядування присвячено праці М. Баймуратова, О. Батанова, В. Бесчастного, В. Борденюка, П. Ворони, П. Гураль, Є. Глухачова, Р. Давидова, І. Дегтярьової, І. Дробота, В. Кампо, Н. Камінської, А. Коваленка, М. Корнієнка, В. Кравченка, В. Куйбіди, Ю. Куца, І. Лопушінського, О. Лиски, В. Мамонтової, М. Орзіха, Г. Падалка, О. Пастернак, Р. Плюща, В. Погорілка, О. Слобожана, Ю. Тодики, О. Фрицького, В. Шаповала та інших. Українськими науковцями створено підґрунтя для подальшого вивчення проблеми функціонування місцевого самоврядування в Україні. Проте існує потреба у врахуванні нових факторів (наприклад, сучасна реформа територіальної організації влади в Україні; розроблені ООН Цілі сталого розвитку – С.Т.), які впливають на формування та функціонування органів місцевого самоврядування як інститутів українського громадянського суспільства.

Метою статті є висвітлення процесу створення ефективних і прозорих органів місцевого самоврядування в Україні як умови розбудови громадянського суспільства, запропонувати зміни до законодавства України, щоб нормативно гарантувати створення ефективних та прозорих органів самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. У ході підготовки реформування законодавчої бази щодо децентралізації в Україні пропонується ввести три рівні адміністративно-територіального устрою: перший – регіон (область), другий – район, округ чи повіт, третій (базовий рівень) – волость чи громада. Саме базовий рівень є основою відкритого громадянського суспільства. Тому так важливо на законодавчому рівні встановити ефективні механізми діяльності органів місцевого самоврядування в громадах (чи волостях). До того ж досвід країн ЄС свідчить про те, що можливість органів самоврядування самим вирішувати питання місцевого значення законодавчо гарантована через надання їм відповідних ресурсів, повноважень та відповідальності.

Як змінити законодавство України, щоб воно гарантувало створення ефективних і прозорих органів місцевого самоврядування? Ми пропонуємо внести такі зміни до законодавства України:

1. Базовою адміністративно-територіальною одиницею є територіальна громада (сільська, селищна, міська). Українці, які живуть в одному і тому ж населеному пункті, об'єднуються в громаду. Уся повнота влади в громаді, яка здійснюється особисто або через представників, належить її повноправним мешканцям. Будь-який тиск на членів громади, намагання підкупити їх, обманути, дезінформувати з метою вплинути на їхнє рішення є протиправним та має бути покараним.

Повноправними мешканцями громади є громадяни України, які досягли 16 і більше років, постійно проживають на території громади останні 5 (п'ять) років, є дієздатними, займаються суспільно чи особисто корисною працею або діяльністю, яка не суперечить духовності, культурі та моралі українців.

Особи без громадянства за рішенням зборів громади чи ради уповноважених представників можуть отримати право на проживання на території громади, якщо вони вільно володіють українською мовою, поважають звичаї, культуру, українське право та дотримаються статуту громади. Проте такі особи не можуть набувати права власності на землю громади.

2. Нормативна база територіальної громади. На підставі чинного законодавства України територіальні громади розробляють статути громад. Правила, закріпліні в статутах, є нормами поведінки мешканців громади та діяльності органів самоврядування. Прийнятий територіальною громадою на місцевому референдумі статут підлягає реєстрації у Всеукраїнській асоціації органів місцевого самоврядування.

3. Органами самоврядування в громадах є збори повноправних мешканців громади (в сільських громадах) або рада уповноважених представників громади, яку обирають її повноправні мешканці (селищних та міських громадах), а також голова (або староста) та секретар територіальної громади. Органом виконавчої влади громад є виконавчий комітет, який очолює голова і секретар. Для здійснення правоохоронних функцій громада обирає поліцейських та суддів громади.

4. Органом самоврядування в селищних і міських громадах є рада уповноважених представників. Повноправні мешканці селищних і міських громад обирають раду уповноважених шляхом таємного голосування на п'ять років. Кількість членів ради уповноважених має визначатися статутом відповідної громади. Вони працюють на громадських засадах.

Збори мешканців сільської громади, засідання ради уповноважених мешканців селищної та міської громади проводяться не менше трьох разів на рік (березень, серпень, листопад). Позачергові збори або засідання можуть проводитись за ініціативою голови відповідної громади або не менше третини повноправних мешканців сільської громади чи третини від складу ради уповноважених селищних і міських громад.

Збори повноважних мешканців сільської громади, рада уповноважених мешканців селищних і міських громад можуть розглядати і вирішувати усі питання, що стосуються забезпечення життєдіяльності мешканців громади, крім тих, що стосуються зовнішньої політики Української держави, зміни меж території громад, а також тих питань, що можуть спричинити появу іредентизму (прагнення увійти до складу іншої держави – С.Т.) і сепаратизму (прагнення стати державним утворенням – С.Т.) та породжувати протиріччя між громадою і державою.

Важливою компетенцією зборів мешканців сільської громади є затвердження бюджету громади на кожен наступний рік. Бюджет селищної і міської громад попередньо розглядається на раді уповноважених мешканців відповідної громади, після його схвалення нею виносиється на затвердження повноправними мешканцями громад шляхом таємного голосування. У разі, якщо бюджет громади не буде затверджено, його повертають на доопрацювання, а потім знову подають на затвердження мешканцями.

Бюджет є затвердженим, якщо за нього проголосувало не менше половини повноправних мешканців за умови, що в голосуванні взяло участь більше половини повноправних мешканців громади.

Бюджет громади на новий фінансовий рік повинен бути затверджений в останню суботу листопада. Якщо він не буде затверджений до 1 січня нового року, то мають діяти статті бюджету, який існував в минулому році.

5. Повноправні мешканці громад обирають таємним голосуванням голову(старосту) і секретаря терміном на п'ять років. Вони виконують свої функції на громадських засадах. Кандидати на посаду голови (старости) і секретаря громади повинні користуватися у мешканців громади повагою, бути людьми чесними, правдивими, справедливими, законослужніми.

Обраними на посаду голови (старости) і секретаря є ті кандидати, які в першому турі виборів отримали абсолютну більшість голосів мешканців за умови, що участь у голосуванні взяли більше половини повноправних мешканців громади. Якщо жоден із кандидатів на посаду голови (старости) або

секретаря не отримав абсолютної більшості голосів повноправних мешканців, то через тиждень проходить другий тур виборів, і обраним вважається той із двох кандидатів, який набрав переважну більшість голосів мешканців. Одна і та ж особа може займати посаду голови (старости) або секретаря громади не більше двох термінів.

Усунути з посади голову (старосту) і секретаря територіальної громади можна з ініціативи третини мешканців шляхом таємного голосування. Їхні повноваження припиняються, якщо за їх усунення проголосують більше половини мешканців за умови, що участь у голосуванні взяло більше половини повноправних мешканців громади. Вибори нового голови (старости) і секретаря громади мають бути проведені не пізніше, ніж через чотири тижні.

Голова (староста) і секретар громади урядують на зборах громади, на засіданні ради уповноважених мешканців громади, підписують і оприлюднюють відповідні рішення, контролюють їх виконання посадовцями та мешканцями громади.

6. Органом виконавчої влади громад є виконавчий комітет, який очолює голова і секретар. Голову, секретаря, керівників відділів або служб виконавчого комітету обирають повноправні мешканці громад шляхом таємного голосування (процедура як під час виборів голови (старости) та секретаря громади – С.Т.).

Кількість працівників виконавчого комітету та розмір їхньої заробітної плати встановлює кожна громада на свій розсуд, зважаючи на фінансове становище.

7. Територіальні громади здійснюють правоохоронні та судові функції.

Кожна громада обирає на п'ять років шляхом таємного голосування (абсолютною більшістю голосів – С.Т.) поліцейських та суддів громади винятково з-поміж своїх повноправних мешканців.

Поліцейські громади забезпечують спокій у громаді, владновують конфлікти, які можуть виникати між мешканцями. Вони можуть не мати юридичної освіти, але повинні бути людьми чесними, правдивими, справедливими і дисциплінованими. У разі вчинення поліцейським громади правопорушення, неналежного виконання ним своїх обов'язків тощо громада може достроково звільнити його з роботи.

З поміж чесних, порядних, правдивих і справедливих осіб з бездоганною репутацією мешканці громади обирають шляхом таємного голосування (абсолютною більшістю голосів) суддів терміном на п'ять років. Вони, керуючись загальним правом (совістю, здоровим глуздом), правом справедливості, законодавством України та статутом громади, розглядають конфлікти у сім'ї, спори між сусідами, аморальні вчинки мешканців громади тощо.

8. Життя громади – це діяльність живого організму, що постійно перебуває в розвитку. Громада самостійно вирішує всі питання, що стосуються її життєдіяльності. Органи державної влади не можуть втрутатися у діяльність громади, змінювати або скасовувати її рішення. Комpetентні державні органи

можуть лише наглядати за дотриманням громадою норм права і у разі їхнього порушення оскаржувати дії громади в судовому порядку.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Отже, сьогодні для створення ефективних і прозорих органів місцевого самоврядування в

Україні необхідно внести зміни до чинного законодавства, які б розширювали права місцевих громад з вирішення питань життєдіяльності, збільшували економічну самостійність та розширювали можливості впливу інститутів громадянського суспільства на формування і діяльність органів державної влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia>.
2. Войтенко В.О. Громадянське суспільство в Україні: аналіз соціального конструювання. Наукова збірка / В.О. Войтенко, О.С. Гончарук, Ю.О. Привалов. – К., Стилос, 2002.
3. Розвиток громадянського суспільства в Україні. / Укл. за участі Шари Л., Підлуської І., Кудіної Л. та інш. – К. : Фонд «Європа ХХІ», 2002.
4. Указ Президента України № 68/2016 Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні від 26.02.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%82%D1%80/page2>.
6. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
8. Розпорядження Кабінету Міністрів «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.