

РОЗДІЛ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 347.193.2

ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТАМИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

CONFLICT MANAGEMENT ORGANIZATION IN LOCAL GOVERNMENT

Батечко А.І.,

*кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету*

У статті досліджено характер організації управління конфліктами в органах місцевого самоврядування. Розкрито основні причини конфліктів та підстави для їх виникнення. Проаналізовано законодавство України та знайдено певні положення, що впливають на виникнення конфліктних ситуацій. Визначено форми управління конфліктами в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: конфлікт, управління, місцеве самоврядування, реформування, повноваження, асоціації органів місцевого самоврядування.

В статье изучен характер организации управления конфликтами в органах местного самоуправления. Раскрыты основные причины конфликтов и основания для их возникновения. Проанализировано законодательство Украины и найдены некоторые положения, которые влияют на возникновение конфликтных ситуаций. Определены формы управления конфликтами в органах местного самоуправления.

Ключевые слова: конфликт, управление, местное самоуправление, реформирование, полномочия, ассоциация органов местного самоуправления.

In the article studied the nature of conflict management organization in local government. It outlines the main reasons and grounds for conflict. Ukrainian legislation was analyzed and identified some of the provisions, that affect the appearance of conflict. Defined forms of conflict management in local government.

Key words: conflict management, local government, reform, authority, association of local governments.

Постановка проблеми. Реформування галузі місцевого самоврядування спрямоване на децентралізацію управлінської вертикалі, наближення влади на місцях, розмежування та збалансування повноважень і відповідальності її органів.

Низка законодавчих положень із питань місцевого самоврядування суперечать одне одному, що призводить до конфліктів не тільки між повноваженнями місцевих та центральних органів виконавчої влади, а й до протиріччя усередині органів місцевого самоврядування, між ними, територіальними громадами та громадянами. Вирішити ці суперечності можуть комплексна стратегія децентралізації та реформа місцевого самоврядування, що буде передбачати узгодження всіх відповідних законодавчих актів.

Тому в сучасний період особливо важливими напрямками є діяльність із керівництва та організації управління конфліктами в органах місцевого самоврядування, вирішення їх на початковій стадії, коли найлегше усунути протиріччя, які лежать в його основі. У конфлікті, який уже існує, головним є не стільки його попередження або вирішення, скільки управління ним, що дозволяє мінімізувати його та оптимізувати сфери суспільного життя за допомогою деяких засобів.

Стан дослідження. Теоретичним і методологічним аспектам державної та муніципальної влади в юридичній науці традиційно приділяється достатньо уваги. Проблемам ефективності управління в системі місцевого самоврядування присвячені змістовні роботи О.М. Бандурка, О.В. Батанова, Н.В. Верлос, О.Л. Копиленка, О.О. Майданник, О.В. Марцеляка, М.П. Орзіха, О.В. Петришина, Т.Л. Сироїд, О.Ю. Синявської, Ю.М. Тодици, В.М. Шаповала, О.І. Ющика. Ці питання аналізувались, зокрема, в різні періоди (В.Б. Авер'янов, Ю.М. Бисага, П.Ф. Мартиненко, М.В. Онішук, В.Ф. Погорілко, Т.М. Пряхіна, В.М. Селіванов, В.Л. Федоренко).

Водночас системні наукові розробки, присвячені питанням муніципальних конфліктів (правових конфліктів у органах місцевого самоврядування) як сучасним правовим феноменом, наразі відсутні.

Метою дослідження є теоретичне визначення особливостей організації управління конфліктами в органах місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Управління конфліктами в органах місцевого самоврядування – це діяльність, яка може здійснюватись учасниками конфлікту на всіх етапах його виникнення, розвитку та завершення. Особливості керівництва правовими конфліктами визначаються їх специфікою як складного правового явища. Управління конфліктами в органах місцевого самоврядування має реалізуватись у здійсненні правових, організаційних та інших форм впливу на поведінку суб'єктів (учасників) з метою контролю над конфліктом і застосування за необхідності правових засобів його вирішення.

На думку О.М. Чумікова, суть управління конфліктом полягає у раціональному управлінні, яке об'єктивно надає цьому процесу форми, що здатні забезпечити мінімізацію неминучих економічних, соціальних, політичних, моральних збитків, і, навпаки, максимізувати такого ж роду придбання [1, с. 52].

Конфлікти в органах місцевого самоврядування мають всеосяжний характер, стосуються різноманітних інтересів: державних, економічних, політичних, соціальних тощо, тому управління ними передбачає використання всього спектру засобів їх мінімізації. Особливо сприяють виникненню конфліктів у органах місцевого самоврядування перехідні етапи у розвитку суспільства, різні кризи, незрілість демократичних засад, нерозвиненість політичної системи, нестабільність законодавчої бази.

Причинами, що зумовлюють необхідність управління конфліктами, є: по – перше, зниження кваліфікаційно-

го рівня посадових осіб місцевого самоврядування (це пов'язано з недостатньою конкурентністю посад в органах місцевого самоврядування, низьким рівнем оплати праці); по-друге, надмірна централізація повноважень та фінансово-матеріальних ресурсів, а також їх відсутність у органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань у сфері земельних, податкових та інших відносин; по-третє, посилення політичної та соціальної напруженості серед громадян у зв'язку з відсутністю достатньої поінформованості щодо прийнятих органами місцевого самоврядування рішень; по-четверте, наявність прогалин та недоліків у законодавстві, неузгодженість реформ у різних сферах без удосконалення системи місцевого самоврядування та територіального устрою держави тощо.

Окремі інститути прямої демократії (зокрема, місцевий референдум) є важливою ланкою в організації управління окремими видами конфліктів у місцевому самоврядуванні. Міжнародна практика передбачає також такі форми безпосередньої демократії, як народна законодавча ініціатива, народне вето, інститут конституційної скарги, подання петицій, накази виборців, комітети громадян, консультативні опитування. Проте застосування цих інститутів народовладдя не передбачено українським законодавством. Активне залучення громадян у процеси прийняття управлінських рішень на місцевому рівні є умовою успішної реалізації політики децентралізації державної влади в Україні, впровадження адміністративної та територіальної реформ, удосконалення вітчизняного інституту місцевого самоврядування [2, с. 4 – 5].

Варто підкреслити, що все ж основна роль в управлінні конфліктами притаманна органам та посадовим особам органів місцевого самоврядування.

Під час управління конфліктами однією із проблем діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування є вирішення завдання розмежування функцій представницьких і виконавчих органів, визначення їх кількісного складу. Законодавством України встановлено, що виконавчі комітети є виконавчими органами рад, і тільки остання вирішує питання про створення чи не створення виконавчого комітету та визначає кількісний і персональний його склад. Прогалиною в законодавстві є відсутність визначеної процедури оголошення недовіри окремим членам міськвиконкому, у тому числі, заступникам голови. Так, депутат має право ініціювати висловлення недовіри, проте до компетенції ради прийняття такого рішення не належить. Законодавством також не вирішено питання щодо оптимальної кількості складу виконавчих органів місцевого самоврядування взагалі та їх колегіальних органів (виконавчих комітетів) зокрема. Передбачено лише, що виконавчий комітет складають міський голова, який за посадою очолює виконавчий комітет, його заступники, керуючий справами (секретар) та члени виконкому, які не є посадовими особами і, відповідно, не несуть відповідальності за свої рішення. За наявності колегіального представницького органу – ради на рівні місцевого самоврядування – немає потреби в існуванні ще й колегіального виконавчого органу. Якщо ж усе-таки надавати раді право приймати рішення щодо утворення колегіального виконавчого органу, то його персональний склад мав би формувати голова, який несе персональну відповідальність за результати діяльності виконавчих органів.

Треба підкреслити, що законодавство України містить положення, що впливають на виникнення конфліктних ситуацій між місцевою виконавчою владою та органами місцевого самоврядування. Так, у статті 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» зазначено, що голови обласних державних адміністрацій у випадках, передбачених законом, можуть порушувати питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної рад, сільського, селищного, міського голів.

Але стаття 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стверджує, що обласні та районні ради мають повноваження приймати рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації. Варто підкреслити, що стаття 119 Конституції України передбачає виконання завдання місцевих державних адміністрацій щодо забезпечення взаємодії з органами самоврядування [3, с. 66]. У статті 36 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» зазначено, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи самоврядування можуть укладати договори, формувати спільні організації. Указом Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» створено спеціальну робочу групу із представників Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, уряду, місцевих органів виконавчої влади, що має аналізувати гострі питання розвитку місцевого самоврядування, проводити підготовку та вносити пропозиції шляху їх розв'язання, у тому числі щодо розробки відповідних законопроектів, залучення в установленому порядку до підготовки та опрацювання їх іноземними фахівцями [4].

З аналізу нормативних актів можливо зробити висновок, що держава здійснює діяльність, спрямовану на співпрацю з органами місцевого самоврядування. Проте проблема поєднання державної влади та місцевого самоврядування залишається актуальною, адже представницькі органи місцевого самоврядування на регіональному рівні (обласні та районні ради) не мають своїх виконавчих органів, а місцеві державні адміністрації як органи виконавчої влади на місцях виконують не властиві їм управлінські функції, делеговані відповідними представницькими органами [5, с. 40; 3, с. 67]. Отже, існує конфлікт розмежування повноважень державних органів і органів місцевого самоврядування. Ю.В. Делія зазначає, що немає чіткої законодавчої визначеності у питаннях володіння територіальною громадою лісами, водами, надрами й іншими природними об'єктами та ресурсами місцевого значення. Ще однією проблемою реалізації правових норм у галузі місцевого самоврядування є нерегульованість міжбюджетних відносин [6, с. 131; 3, с. 68]. Чинним законодавством не дозволяється передавати кошти різних рівнів бюджету з одного в другий. Проте органи місцевого самоврядування, з урахуванням місцевих умов і особливостей, можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти. На пленарних засіданнях районної, обласної рад приймається рішення щодо розподілу переданих із державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення.

Отже, за всієї налаштованості державної влади, забезпечити тісне співробітництво з іншими суб'єктами публічної влади поки що не вдається через ті чи інші прогалини у законодавстві. Насамперед, повноваження між місцевими органами виконавчої влади та самоврядуванням розподілені неадекватним чином. Багато з них, що мають належати місцевому самоврядуванню, віднесені до повноважень органів виконавчої влади [7, с. 41]. Деякі вчені відзначають, що відсутня чіткість розмежування повноважень між органами регіонального та місцевого самоврядування [7, с. 44; 3, с. 71]. Тобто предметом конфліктів є вирішення майнових проблем та питань соціального захисту населення, перевищення повноважень тощо.

Існують різні підстави виникнення конфліктів між районними, обласними радами та відповідними державними адміністраціями.

Б.А. Андресюк вважає, що ці конфлікти виникають через суперечності майнових інтересів старої номенклатури та бюрократії, яка й надалі хотіла б контролювати та розпоряджатись майном територіальних громад, що стають новими суб'єктами права власності [8, с. 10]. Треба

погодитися з Ю.В. Деля, що така точка зору, хоч і заслуговує на увагу, проте має певне ідеологічне забарвлення, тобто відбиває погляди частини тих політичних сил, котрі в будь-яких нинішніх проблемах схильні звинувачувати старі кадри та нову бюрократію. Науковець підкреслює, що якби справа стосувалась лише однієї номенклатури, то цю проблему можна було б розв'язати швидше, поставивши останню в рамки закону [6, с. 132].

Виникнення конфлікту між органами місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізується на рівні розуміння об'єкта конституційних правовідносин, а саме, завдяки: діям органів державної влади та місцевого самоврядування; можливості волевиявлення членів територіальної громади; розподілу компетенції між органами місцевої виконавчої влади та самоврядування; розгляду питання власності. Отже, об'єкт правовідносин – це матеріальні, соціальні, духовні та інші блага, що служать задоволенню інтересів і потреб громадян та їх об'єднань, із приводу яких суб'єкти беруть участь у правовідносинах. Тобто поза ними конфлікти виникнути не можуть.

Головними причинами їх виникнення варто вважати [3, с. 71]: перехідний етап розвитку суспільства та держави; економічну кризу; відсутність у владних структур необхідного досвіду вирішення складних питань державного будівництва у консенсусному режимі; низький кадровий потенціал як виконавчих органів, так і місцевого самоврядування; відсутність ефективних механізмів розв'язання конфліктів між різними суб'єктами господарювання; низький рівень правової культури (як працівників органів місцевого самоврядування, так і держапарату); спроби законодавчої, виконавчої гілки влади взяти на себе якомога більше повноважень; різні тлумачення норм чинної Конституції, інших законів.

Засобами управління конфліктом можуть стати: створення у кожному окремому випадку комісії, до яких пропорційно входять представники виконавчої та представницької влади; апробація проектів документів, із приводу яких виникають сумніви в органах юстиції, адвокатури; публікація найважливіших проектів нормативно-правових актів у пресі (коли спір виникає не з питань порушення законодавства, а через можливе ущемлення інтересів окремих суб'єктів правовідносин) для їх публічного обговорення; особисті ділові контакти керівників держадміністрацій і рад.

Однією з форм управління може бути взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у вигляді робочих груп. У цьому форматі взаємодії базовими структурами є самі органи державної влади та місцевого самоуправління, які можуть взаємодіяти безпосередньо.

Також однією з причин виникнення такого напряму діяльності, як управління конфліктами, є проблема кадрів місцевого самоврядування. Підготовка останніх здійснюється за підтримки державних інституцій [3, с. 82]. Міністерством регіонального розвитку та будівництва розроблено концепцію формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Концепція чітко визначає рівень забезпеченості керівного складу виконавчих органів місцевих рад посадовими особами зі спеціальною підготовкою у сфері муніципального управління (для обласних центрів – 100%, інших міст – не менше 75%, селищ – не нижче 60%, сіл – 50%). Спеціалізовану підготовку повинні мати 100% посадових осіб апаратів обласних рад і не нижче 75% – районних. Фінансування здійснюється за рахунок державного і місцевих бюджетів, інших джерел, передбачених чинним законодавством.

Що стосується виборних службовців органів місцевого самоврядування, то тут слід підтримати наступні пропозиції: обов'язковість виборів на альтернативній підставі; підвищення рангу службовця не раніше, як після закінчення половини терміну, на який його обрали; ста-

жування новообраних посадових осіб в органах місцевого самоврядування, що визначені як базові для навчання; щорічне короткотермінове підвищення кваліфікації за типовими програмами та навчальними планами.

Узгоджена діяльність сприяє взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також повинна стимулювати правотворчий процес у питаннях розмежування повноважень влади на місцевому рівні, процедури їх делегування тощо.

Невиважені підходи до вирішення зазначених проблем або їх неврахування у процесі формування та реалізації напрямів державної політики, передусім у сфері місцевого самоврядування, можуть не лише суттєво гальмувати їх реалізацію, а й спричинити ескалацію зазначених конфліктів, дестабілізувати соціально-політичну та економічну ситуацію в країні. У цьому контексті зростає інтерес до оцінки потенціалу асоціацій органів місцевого самоврядування у вирішенні зазначених проблем, управлінні та врегулюванні конфліктів, передусім, у сфері розвитку місцевого самоврядування та взаємодії його органів із органами державної влади.

Разом із цим об'єктивно зумовленим є і активний вплив органів місцевого самоврядування на органи державної влади. Вирішення питань у форматі прямої взаємодії видається процесом необґрунтовано трудоемним і не завжди ефективним, оскільки в більшості випадків проблемні питання функціонування органів місцевого самоврядування можуть співпадати. У цьому контексті становлять інтерес асоціації органів місцевого самоврядування, що за ст. 15 Закону України утворюються органами місцевого самоврядування «з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад» і ставлять за мету участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що асоціації органів місцевого самоврядування є організаційно-правовою формою участі громадян в управлінні. У країнах ЄС ця форма участі практикується не лише всередині країн, а й на міжнародному рівні. Наприклад, європейська спільнота для забезпечення переговорного процесу застосовує відкритий метод координації. Його сутність полягає в обмеженні завдань наднаціональних органів влади функцією управління та контролю за дотриманням узгоджених і прийнятих усією інтегрованою спільнотою домовленостей. Він застосовується як інструмент досягнення високого ступеня взаєморозуміння, співробітництва між країнами ЄС, передачі досвіду та нових ідей з розв'язання проблем, що є спільними для тих чи інших країн ЄС.

Асоціації органів місцевого самоврядування також можуть управляти муніципальними конфліктами. Діяльність асоціацій таких органів визначається Конституцією України та Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про асоціації органів місцевого самоврядування», які, згідно з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування, закріпили за цими органами право на об'єднання і співпрацю як усередині своєї країни, так і на міжнародному рівні. Визначення статусу, мети, завдань та повноважень асоціацій таких органів положеннями Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»: по-перше, засвідчує виконання Україною зобов'язань перед Радою Європи, оскільки відповідає положенням Європейської хартії місцевого самоврядування; по-друге, чинить позитивний вплив на забезпечення відповідності діяльності органів місцевого самоврядування декларованій меті. Діяльність асоціацій органів місцевого самоврядування, у першу чергу, повинна бути спрямована на взаємодію з органами місцевого самоуправління та контроль за їх діяльністю. Також діяльність цих асоціацій може мати роз'яснювальний характер та виконує функцію роз'яснення рішень, які були

ухвалені органами місцевого самоврядування серед громадян.

Форми управління конфлікту можуть бути різні, наприклад: перевірка уповноваженими особами змісту рішень чи їх проєктів, що приймаються та розробляються посадовими особами або відповідним колегіальним органом із питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів; розгляд справ та прийняття рішень посадовою особою у присутності уповноваженої особи; заборона посадової особи брати участь у прийнятті рішень щодо предмету конфлікту інтересів. Такі форми здійснення управління повинні проводитись оперативно, оскільки прийняття рішень та вчинення дій стосується фізичних чи юридичних осіб.

Висновки. Управління конфліктами в органах місцевого самоврядування необхідно розуміти як здійснення прямих або непрямих правових, організаційних та інших форм впливу на поведінку суб'єктів конфлікту з метою дотримання правових норм, встановлення контролю над конфліктом та застосування правових засобів. Варто підкреслити, що діяльність з управління муніципальними конфліктами має особливості, з огляду на саму природу місцевого самоврядування, вона повинна ґрунтуватись на основних та особливих принципах, підходах, нормативах. Крім того, вона вимагає посиленої уваги та контролю як із боку громадськості, так і з боку вчених, від яких залежить розроблення наукових основ діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Чумиков А.Н. Управление конфликтом и конфликтное управление как новые парадигмы мышления и действия / А.Н. Чумиков // Социологические исследования. – 1995. – № 3. – С. 52 – 56.
2. Законодавче врегулювання інституту місцевого референдуму в Україні. Аналітична доповідь / кол.авт. І.А. Павленко, Г.В. Макаров, О.В. Токар–Остапенко. – К.: НІСД, 2013. – 42 с.
3. Мамочка В.В. Адміністративно–правові гарантії місцевого самоврядування в Україні.: дис. ... канд. юр. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; Фінансове право; Інформаційне право» / В.В. Мамочка. – Нац. університет біоресурсів і природокористування України. – К., 2010. – 201 с.
4. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України № 749/2001 від 30.08.2001 (Зі змінами, внесеними згідно з Указами Президента № 501/2010 від 02.04.2010) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 36. – Ст. 1658.
5. Погорілко В.Ф. Конституційні засади державної влади в Україні. Науково–практичний посібник / За ред. В.В. Кравченка // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». – К., 2003. – 288 с.
6. Делія Ю.В. Участь органів державної влади у забезпеченні реалізації актів місцевого самоврядування в Україні / Ю.В. Делія // Держава і право. – 2010. – № 47. – С. 126 – 132.
7. Погорілко В.Ф. Муніципальне право України: Підручник / за ред. кол. авт В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
8. Андресюк Б.А. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи: посібник / Б.А. Андресюк. – К., 1997. – 222 с.

УДК 324

ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ПОНЯТТЯ РЕФЕРЕНДУМУ У НАУЦІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

THE DOCTRINAL APPROACHES TO THE CONCEPT OF REFERENDUM IN THE SCIENCE OF CONSTITUTIONAL LAW

Білан С.В.,
аспірант

Інституту законодавства Верховної Ради України

Стаття присвячена аналізу різноманітних поглядів та концепцій на інститут референдуму. Відображаються впливи окремих конституційно-правових систем на формування уявлень про референдум та його закріплення у відповідних нормативних актах.

Ключові слова: референдум, пряма демократія, історія референдуму.

Статья посвящена анализу отдельных взглядов и концепций об институте референдума. Отражаются влияния различных конституционно-правовых систем на формирование представлений о референдуме и его закрепление в соответствующих нормативных актах.

Ключевые слова: референдум, прямая демократия, история референдумов.

This article analyzes the different views about the referendum and institute concepts. The article reflects the impact of the different constitutional and legal systems in the formation of ideas about the referendum and its consolidation in the Constitutional law.

Key words: referendum, direct democracy, history of referendum.

Постановка проблеми. Визначення поняття референдуму у теорії конституційного права, з одного боку, є продуктом узагальнення досягнень розвитку доктрини конституційного права, а з іншого – є результатом реалізації відповідної конституційно-правової моделі у кожній країні. Питання визначення дефініції «референдум» становить не тільки суто академічний інтерес, а й має безпосереднє практико-прикладне значення, оскільки дозволяє відмежовувати реальне пряме волевиявлення громадян від маніпулятивних практик управління масовою свідомістю.

Стан дослідження. Окремі питання інституту референдуму досліджувались у працях Авак'яна С., Дюнана А., Квортрапа М., Котка В., Курячої М., Мамічева В., Погорілко В., Сінцова Г., Федоренко В., Шаповала В. Значна кількість робіт, присвячених аналізу інституту референдуму, дозволяє узагальнити підходи та на цьому багатому емпіричному матеріалі сформулювати певні висновки.

Дотепер маловивченим у науці конституційного права залишилось питання впливу відповідної правової системи у тій чи іншій країні на формування уявлень про референдум, що закріплюються на законодавчому рівні.