

УДК 342.553

О.О. КУЛЕШОВ, канд. юрид. наук, доц.,
Донецький державний університет управління

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Ключові слова: міське самоврядування, територіальна громада, адміністративно-територіальна одиниця, публічна влада, демократична система управління

Міське самоврядування в Україні пройшло довгий та складний шлях свого розвитку, але реально, як інституція демократичної країни, почало творитися протягом останніх декількох років, нами зроблена спроба окреслити та охарактеризувати головні проблеми місцевого самоврядування, котрі є спільними для всіх моделей і форм самоврядування незалежно від форми державного устрою тієї чи іншої країни.

Виходячи з цього, метою даного дослідження є розкриття особливостей становлення і розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні та визначення перспективних напрямків удосконалення діяльності представницьких органів влади в умовах адміністративно-територіальної реформи. Його новизна міститься в наданні уявлення про міжнародні теоретичні та практичні аспекти розвитку інститутів місцевого самоврядування та порівняти їх з українськими реаліями. Адже саме на базі такого порівняння можна побачити загальні проблеми становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування, шляхи і тенденції їх вирішення.

Міське самоврядування як важливий інститут публічної влади є одним із визначальних елементів демократичного устрою держави. Як і демократія взагалі, міське самоврядування зокрема пройшло довгий і складний шлях свого розвитку. У наукових працях М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, М.І. Драгоманова, М.І. Корнієнко, В.В. Мед-

ведчука, Б.А. Пережнюк, В.Ф. Погорілко була зроблена спроба показати тенденції розвитку місцевого самоврядування у різних країнах світу та в Україні, з метою порівняння цих тенденцій й оцінки як відмінностей, так і спільних проблем. Україна за останні роки зробила важливі кроки на шляху становлення та конституційного закріплення основ місцевого самоврядування. Протягом цього часу в Україні відбулася не тільки трансформація структури місцевої влади, причому неодноразово, а й зміна поглядів на місце і роль місцевого самоврядування в утвердженні України як європейської демократичної держави, на наш погляд міське самоврядування є укоріненим і суттєвим елементом демократичних систем урядування. У Європі за останні роки право на міське самоврядування стало конституційне визнанням у більшості держав. Конституційні норми у цих країнах гарантують муніципалітетам і провінціям право самостійного урядування й самоорганізації, деякі країни включили положення про самоврядування до своїх нових конституцій та законів. Таким чином, урівноваження вимог влади з правом на місцеву автономію залишається незмінною темою стосунків між центром та місцевою владою. Хоча ця загальна схема властива більшості держав-націй Європи, особливості історичних шляхів у межах загальної тенденції призвели до виникнення великої кількості різноманітних систем місцевого самоврядування. Розглянуті нижче види слугують ілюстрацією різноманітності систем місцевого самоврядування у світі.

Останнім часом проблеми місцевого самоврядування перебувають у колі наукових інтересів представників найрізноманітніших шкіл і течій. Перш за все, це обумовлено необхідністю перегляду функцій і повноважень місцевого самоврядування на основі сучасних соціальних ідей та технологій. Ця проблематика посідає чільне місце у працях Б.П. Андрусяка, М.О. Баймуратова, Ф.Г. Бурчака, А.С. Васильєва, Р.К. Давидова, В.М. Кампо, О.О. Карлова, А.А. Коваленка, О.Л. Копиленка, В.Ф. Мелешенка, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, Ю.С. Шем-

шученка, Л.П. Юзьковата та інших. Для сучасної європейської держави невід'ємним є наявність інституту місцевого самоврядування. Тобто, такої системи організації влади на місцях, за якої місцеві громади (об'єднання жителів територіальної одиниці) мають реальну можливість через створені ними структури самостійно, незалежно від держави та її інституцій розв'язувати місцеві проблеми, питання, що стосуються організації життєдіяльності будь-якої територіальної одиниці. Світовий досвід свідчить, що місцеве самоврядування сьогодні виступає важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. Водночас, визначаючи нагальну потребу розвитку організаційної самодіяльності населення, деякі автори справедливо виступають проти інституціонального змішування державно-апаратних і громадсько-самодіяльних структур, тобто проти змішування публічно-владного і громадського. Так, М.О. Краснов вважає, що «наважившись... на внутрішнє життя громадських формувань, держава (в особі республіканського законодавства або місцевої ради) у зав'язі вб'є управлінські клітини, що при правильному догляді за ними могли б у майбутньому скласти тканину реального самоврядування і вже у будь-якому разі стати осередками формування психології свободи і відповідальності [1, с.83]. У країнах світу з метою ефективної організації влади на місцях застосовуються різні системи місцевих органів управління та органів місцевого самоврядування (системи управління на місцях), на вибір яких впливають такі фактори, як неоднаковий підхід до розуміння державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» та «штучні», національні та історичні особливості, традиції тощо. При цьому М.О. Баймуратов виділяє чотири основні системи [2, с.18–20; 3]:

1. Англо-американська (англосаксонська), яка характеризується тим, що на всіх субнаціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві

органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються.

2. Континентальна (романо-германська або європейська). Вона будується на поєднанні місцевого самоврядування і місцевого управління та виходить з різного тлумачення «природних» і «штучних» адміністративно-територіальних одиниць. Така система може мати два різновиди:

а) на всіх субнаціональних рівнях, за винятком низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади (у т.ч. й органи «вторинної» територіальної громади – територіальної громади «штучної» адміністративно-територіальної одиниці) та призначені представники центральної влади (місцеві державні адміністрації), які здійснюють адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (наприклад, можуть зупиняти на певний строк рішення органів місцевого самоврядування, звертатися до глави держави або парламенту з пропозицією щодо дострокового припинення їх повноважень). При цьому на низовому рівні функціонують виключно органи первинної територіальної громади;

б) на низовому рівні – у «природних» адміністративно-територіальних одиницях – створюються лише органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях (у «штучних» адміністративно-територіальних одиницях) функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Можливий варіант, коли і на регіональному (субрегіональному) рівні функціонують виборні органи місцевого самоврядування, але вони мають принципово іншу природу – це не представницькі органи територіальних громад «штучних» адміністративно-територіальних одиниць (їх існування не визнається), а органи представництва інтересів територіальних громад «природних» адміністративно-територіальних одиниць на регіональному субрегіональному рівні.

3. Іберійська система передбачає, що управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради)

та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькади тощо). Ці посадові особи стають головами відповідних рад й одночасно затверджуються центральними органами державної влади як представники державної влади в адміністративно-територіальних одиницях.

4. Радянська (система рад та їх виконавчих комітетів), що базується на запереченні розподілу влад і визнанні повновладдя представницьких органів знизу вверх. Вона передбачає, що всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території, усі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковані радам. Система рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю будь-якої самостійності місцевих органів.

Теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування було закладено ще в першій половині XIX ст. представниками німецької юридичної школи. Історично першою була обґрунтована теорія вільної громади (теорія природних прав громади), основні положення якої були сформульовані Туре в доповіді щодо законопроекту про реформу місцевого управління в Національних зборах Франції 1790 р. та знайшли своє відображення в положеннях Конституції Бельгії 1831 р. щодо особливої «громадівської» влади [4].

Теорія вільної громади базувалася на ідеях природного права. Вона виходила з того, що право територіальної громади (територіальної громади «природної» адміністративно-територіальної одиниці) самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний та невідчужуваний характер, як і права та свободи людини. Територіальна громада визнавалася незалежною від держави органічною корпорацією, що склалася природним шляхом, відповідно й її право на місцеве самоврядування виводиться з природи територіальної громади (належить громаді в силу її природи або дарується Творцем). Таким чином, місцеве самоврядування розглядалося як автономна у відношенні до державної влади публічна влада територіальної громади. Згідно з теорією вільної громади, основними засадами організації місцевого само-

врядування є:

- виборність органів місцевого самоврядування членами громади;
- розподіл питань, віднесених до відання місцевого самоврядування на самоврядні та такі, що передоручені органам громади державою;
- місцеві справи (тобто самоврядні) мають іншу ніж державні справи, природу;
- органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади і не входять до системи органів державної влади;
- органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їх функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. На зміну теорії вільної громади приходить громадянська теорія місцевого самоврядування, її основні положення збігаються з концептуальними положеннями теорії вільної громади, однак на перший план висувається не природний характер прав територіальної громади, а недержавна, переважно господарська природа діяльності органів місцевого самоврядування. Але дана теорія не набула широкого поширення, оскільки не могла пояснити публічно-правовий характер багатьох функцій, які здійснюють органи місцевого самоврядування. У середині XIX ст. з'являється державницька теорія місцевого самоврядування, основні положення якої були розроблені німецькими вченими Л. Штейном та Р. Гнейстом. Вона розглядає місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну з форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Відповідно, усі повноваження територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу.

У рамках державницької теорії сформувалося два напрямки: політичний (Р. Гнейст) та юридичний (Л. Штейн), які по-різному визначали відмінність місцевого самоврядування від місцевого управління. За Р. Гнейстом самостійність місцевого самоврядування має гарантувати виконання обов'язків посадових осіб органів місцевого самоврядуван-

ня на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності держави. Л. Штейн вбачав гарантії самостійності місцевого самоврядування в тому, що органи місцевого самоврядування є не органами державної влади, а органами територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань та функцій державного управління. Основні положення цих теорій XIX ст. зберігають своє значення і дотепер. У XX ст. поширення отримала теорія соціального обслуговування, в якій акцентується увага на здійсненні органами місцевого самоврядування завдань та функцій, пов'язаних з організацією обслуговування населення, наданням соціальних послуг. Основні положення цих теорій зберігають своє значення і сьогодні, їх покладено в основу сучасних поглядів на місцеве самоврядування. У той же час необхідно підкреслити, що сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування в різних державах світу показала, що природа місцевого самоврядування не може бути визначена однозначно, зокрема, досить важко виділити власне місцеві справи, які б відрізнялися від загальнодержавних. Функції місцевого самоврядування мають як приватноправовий, так і публічний характер. Усе це свідчить про те, що місцеве самоврядування одночасно містить у собі елементи як державного, так і громадського утворення, що відображено в сучасних тлумаченнях цього поняття.

Реформування місцевого самоврядування, яке розпочалося в Україні ще в 1990-х рр., відсутність єдиної виробленої концепції реформи призвело до того, що цей процес затягнувся на тривалий час. Прийняття Конституції України і внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не врегулювали всіх спірних і невизначених питань, хоча й зробили прорив у розумінні суті місцевого самоврядування. У ст.3 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка набула чинності з вересня 1988 р., записано, що місцеве самоврядуванням означає право і спроможність місцевих властей, у межах закону, здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою державних

справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах населення [5]. Міжнародні та регіональні домовленості про місцеве самоврядування виходять з того, що централізація влади не завжди враховує потреби та інтереси населення, які з усією енергією розбудовуватиме і захищатиме свою землю, водночас примножуючи добробут і всієї країни. Беручи участь у місцевому самоврядуванні, кожен громадянин проходить школу управління і розширює свій світогляд на національно-демократичних засадах, з урахуванням специфіки економічного і культурного життя різних регіонів країни. Від цього залежить майбутнє народу, у т.ч. і нашого. Якщо оцінити загальну ситуацію в Україні, то самоврядування, буде наштовхуватися на централізованість влади. Це пов'язано з тим, що центральний бюрократичний апарат не готовий надати повноваження місцевим органам, бо сам втратить своє значення. Але основою для застосування механізму самоврядування в нашій державі є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який у теоретично-правовому просторі підтверджує, що громадяни реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад [6].

Демократизація в нашій країні буде зміцнюватися лише через захист і зміцнення місцевого самоврядування, що сприятиме децентралізації влади. Але чинний Закон не є такою гарантією, бо в ньому не подолано протиріччя між вертикаллю виконавчої влади та делегованими органам місцевого самоврядування державними повноваженнями. Вирішення цієї проблеми можна досягнути, зокрема, шляхом розробки і прийняття законів та доповнень до прийнятих законів про комунальну власність, про місцеві податки і збори, місцеві фінанси, адміністративно-територіальний устрій, органи самоорганізації населення, внесення змін і доповнень до законів про банки і банківську діяльність, міліцію тощо. У кожному законодавчому акті повинні передбачатись окремі умови щодо їх застосування відносно органів місцевого самоврядування і державної виконавчої влади. У Конституції законодавчо закріплено

наявність в Україні не лише державної, а й публічної влади. Хоча самого терміна «публічна влада» в Конституції немає, та її зміст зафіксовано. До такого висновку приходимо, проаналізувавши статті Конституції України, а саме ст.6: «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» та ст.5: «...народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [7]. Тобто є влада народу (публічна влада), яка має складовими державну (законодавчу, судову, виконавчу) і місцеву владу (місцеве самоврядування). Але й це питання місцевої влади досить спірне.

Деякі науковці розглядають публічну владу в Україні як центральну (державну владу), що здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу, судову і місцеву – державну (виконавчу) і самоврядну [1]. Якщо дотримуватися такої точки зору, то на територіальну одиницю одночасно впливають як місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які за своєю суттю і природою є різними. Адже політика місцевих органів виконавчої влади завжди є державною, хоча й реалізується на місцевому рівні. Поряд із державною, можна виділити ще один вид публічної влади, яка повністю відокремлена від державної, а не є частково її складовою. Ось чому неможливий поділ місцевої влади на державну і самоврядну. Розглядаючи місцеву владу як місцеве самоврядування, ми не пересікаємось ні з однією з гілок державної влади, тому і можемо говорити про місцеве самоврядування як окремий вид публічної влади. Місцеве управління, звичайно, розглядається як важливий елемент демократичної, політичної системи. Американський вчений Robert J. Bennet зазначає, що місцева демократія не може існувати автономно від загальнонаціональної демократичної системи й виправдовувати своє призначення лише як сукупність самоуправних формувань. Демократична система влади включає в себе цілу низку різних державних і приватних органів та інститутів, одним з яких є місцеве управління [8]. Централізація надає зовнішню впорядкова-

ність справам суспільства й забезпечує можливість досягнути певної одноманітності вияву людської активності, але це лише видимість. У разі об'єднання індивідуальних сил із громадськими, як це відбувається в місцевому самоврядуванні, вдається добитися того, що «сама сконцентрована і сама дієва влада була б не в змозі зробити» [4, с.115].

Місцеве управління, таким чином, виступає необхідною демократичною протиполюс центральній владі, що сприяє обмеженню можливого свавілля з її боку. Передача ж тих чи інших владних повноважень місцевим органам дає змогу уникнути надмірної концентрації влади на центральному рівні, переваження центру місцевими справами. Крім того, місцеве управління надає населенню додаткові можливості участі в політичному процесі. Такий механізм управління сучасною державою сприяє подоланню відчуження особистості від держави, зближенню останньої із суспільством. Місцеві органи найбільш наближені до населення, ніж центральні, їх діяльність безпосередньо стосується багатьох проблем місцевих жителів і є для останніх більш зрозумілою, ніж діяльність центральних властей. Інтервал між прийнятими рішеннями та їх виконанням на місцевому рівні менший, ніж на державному, і результати часто більш відчутні для місцевих жителів.

Проблема взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування посідає одне з основних місць у становленні української державності. Взаємодія органів місцевого самоврядування і державних адміністрацій визначає ефективність здійснення регіонального управління в соціально-економічній, політичній та інших сферах. Такі взаємовідносини забезпечують результативність муніципальної політики, сприяючи через вирішення питань місцевого підпорядкування реалізації державних завдань. Однак про дієздатність і якість управління в цілому можна судити тільки за змінами, які викликані цілеспрямованим впливом управління на його об'єкт, у даному разі – на рівень життя населення. Самоврядування, як і незалежність, не можна запро-

ваджувати наказами, декретами чи законами. Легітимна процедура виборів до органів самоврядування не тотожна безпосередньо самому самоврядуванню. Для підвищення дієвості впливу на стан соціально-економічного розвитку та виведення країни із кризи створюється нова сучасна система державного управління шляхом проведення адміністративної реформи. Одним із найважливіших завдань цієї реформи є формування на місцевому рівні ефективної організації виконавчої влади та сучасної системи місцевого самоврядування, а розширення рівня місцевого самоврядування в Україні до європейських стандартів призведе до демократизації нашого суспільства, залучення мільйонів громадян до управління районами і державою взагалі, прискорення реформ і виходу держави із затяжної економічної кризи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кузнецова О. О. Інститут місцевого самоврядування: проблеми становлення та розвитку / Кузнецова О. О. // Збірка наукових

праць ХРІ НАДУ. – 2009. – № 1. – С. 34–38.

2. Баймуратов М. А. Международные стандарты местного самоуправления / М. А. Баймуратов. – Одесса : АО БАХВА, 1996. – С. 18–23.

3. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М. А. Баймуратов. – Х. : Одиссей, 2000. – С. 18–24.

4. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії : навч. посібник / О. В. Прієшкіна. – К. : Кондор, 2008. – 336с.

5. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1–2. – 8 с.

6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 21.05.1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

7. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

8. Local Government in the New Europe / ed. Robert J. Bennet. – N.Y., USA : Belhaven Press, 1993. – P. 34–35.

Кулешов О. О. Деякі особливості становлення і розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні / О. О. Кулешов // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 543–548 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10koosvu.pdf>

Розглянуто основні моделі місцевого самоврядування, проаналізовані особливості становлення та розвитку інституту публічної влади й зроблені висновки щодо напрямків удосконалення місцевого самоврядування в Україні.

Кулешов А.А. Некоторые особенности становления и развития института местного самоуправления в Украине

Рассмотрены основные модели местного самоуправления, проанализированы особенности становления и развития института публичной власти и сделаны выводы относительно направлений усовершенствования местного самоуправления в Украине.

Kuleshow A.A. Some Features of Formation and Development of Institute of Local Government in Ukraine

The basic models of local self-government are considered, the features of becoming and development of institute of public power are analyzed and conclusions are done in relation to directions of perfection of local self-government in Ukraine.