

ЦІННІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ДЕМОКРАТИЧНОЇ ФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО- ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Сьогоднішній стан державотворення характеризується переходом від централізованої адміністративно-командної системи управління до демократичної та супроводжується процесом конституювання місцевого самоврядування. Здійснення цього процесу видається неможливим без визначення та вивчення конституційних засад місцевого самоврядування. Становлення місцевого самоврядування в Україні передбачає розробку сучасних концепцій місцевого самоврядування, їх впровадження в життя, а також наукове осмислення існуючої моделі місцевого самоврядування. Адже конституційно-правові засади місцевого самоврядування є концентрованим виразом основних ідей та положень конституційної моделі місцевого самоврядування; відтак вони характеризуються внутрішньою збалансованістю, несуперечністю, інтегрованістю та становлять єдину систему.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, повноваження органів місцевого самоврядування, децентралізація, реформа державного управління, модель взаємодії, розподіл повноважень, моделі місцевого самоврядування.

Сегодняшнее состояние государственного устройства характеризуется переходом от централизованной, командно-административной системы управления к демократической и сопровождается процессом реформирования местного самоуправления. Осуществление этого процесса невозможно без определения и изучения конституционных основ местного самоуправления. Развитие местного самоуправления в Украине предусматривает развитие современных концепций местного самоуправления, воплощение их в жизнь и научное осмысление существующей модели местного самоуправления. Потому как конституционно-правовые модели местного самоуправления являются концентрированным выражением основных идей и положений конституционной модели местного самоуправления и характеризуются внутренней сбалансированностью, согласованностью и составляют единую систему.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления, децентрализация, реформа государственного управления, модель взаимодействия, разделение полномочий, модели местного самоуправления.

Today's condition of a state system is characterized by the transition from a command-managerial system management to democratic and is accompanied by the process of reforms in local government. Realization of this process is impossible without defining and studying the constitutional bases of local government. The development of local government in Ukraine provides for the development of modern concepts of local government, their implementation and scientific comprehension of the existing model of local government. Constitutionally-legal models of local government embody the concentrated expression of main ideas and provisions of the constitutional model of local government and are characterized by the internal balance, coherence and form a unified system.

Key words: local governments, powers of local governments, decentralization, government reform, interaction model, division of powers, local government models.

На сьогоднішній день правове поле України, яке визначає повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, містить більше 700 законів та ще більший за обсягом масив підзаконних нормативно-правових актів (більше ніж 3 тис.). Такий стан справ доволі часто характеризується безсистемністю, відсутністю чіткої визначеності і що проблематичніше за все дублюванням повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Досвід функціонування зазначених органів у процесі реалізації таких повноважень вказує на необхідність кардинальної зміни моделі розподілу повноважень між ними.

Орієнтуючись на загально визнані, в першу чергу, європейські здобутки демократичної організації влади – Європейську хартію місцевого самоврядування, головними принципами розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади мають бути [24, с. 109]:

- децентралізація – розширення повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади за рахунок повноважень центральних органів виконавчої влади з метою оптимізації і підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів;
- субсидіарність – розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади різних рівнів повинен здійснюватись таким чином, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з іншого – ці органи мають володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів;
- законність – органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади та їх посадові особи повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України на засадах чіткого розподілу повноважень та відповідальності між цими органами та їх посадовими особами;
- повсюдність місцевого самоврядування – місцеве самоврядування має здійснюватись на всій території України, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад, якщо інше прямо не передбачено спеціальними законами;
- правова самостійність місцевого самоврядування – повноваження, якими наділяються територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування, повинні бути повними і виключними, тобто не можуть належати іншим органам. У межах цих повноважень територіальні громади та органи місцевого самоврядування мають діяти самостійно та ініціативно;
- організаційна самостійність місцевого само-

врядування – територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування, виходячи з місцевих потреб та необхідності забезпечення ефективної діяльності, повинні мати можливість самостійно визначати власні внутрішні виконавчі структури, а будь-який адміністративний нагляд за діяльністю зазначених суб'єктів місцевого самоврядування має здійснюватись лише для забезпечення дотримання Конституції і законів;

- матеріально-фінансова самостійність та спроможність – територіальна громада та відповідні органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень повинні вільно володіти, користуватися та розпоряджатися комунальною власністю та власними фінансовими ресурсами з метою задоволення власних потреб тощо.

Але реалізація цих принципів потребує не лише перерозподілу повноважень між функціонуючими на сьогодні органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями, а й змін у системі місцевого самоврядування та статусі її складових, зміни статусу місцевих державних адміністрацій.

Реформа управління державою є одним з нагальних питань. Це було зрозуміло ще від часу проголошення незалежності. В Україні повноваження органів самоврядування залишаються такими, як у 1935 році, коли ця система була заснована. Ратифікувавши ще в 1997 році Європейську хартію про місцеве самоврядування, Україна з розширення прав місцевих громад [2].

Згідно із принципом поділу влади всі три її гілки мають бути незалежними одна від одної. Зосередження влади в одному органі державної влади чи в одній особі може призвести до узурпації влади. Однак, по суті, можна говорити лише про відносну незалежність тільки судової влади, оскільки виконавча влада виконує політичну волю (закони), прийняту Парламентом [3]. Конституцією України також визначено, що державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову [4].

На сучасному етапі історія поділу влади тісно пов'язана з етапами становлення політичної системи України.

У новітній історії науковці виділяють декілька етапів зміни системи організації влади, а саме [5, с. 47]:

- перебудову або руйнацію партійно-олігархічного керівництва;
- законодавчого наближення до сучасних форм організації влади, декларованого проголошення суверенітету, запровадження принципів політичної демократії;
- державотворення, розбудова державного механізму в умовах проголошення й утвердження незалежності України;
- дезорганізація влади й управління, як наслідок політичного протистояння, політичної та економічної кризи у суспільстві.

В. Кампо пропонує таку систематизацію політичних систем в Україні [6]:

Модель національного відродження. З проголошенням Незалежності в Україні починає формуватися національна модель політичної системи. При цьому комуністична партія була заборонена, а її фракція у Верховній Раді України і скликання припинила своє існування. Тим не менш національно-демократичні партії та громадські організації, які фактично прийшли до влади, не змогли заповнити політичний вакуум, який утворився після заборони компартії, і політична влада поступово перейшла до державного апарату.

Традиційна національна модель. У другій половині 1990-х рр. відбулась консолідація державної бюрократії (номенклатури) та її політичних партій і громадських організацій на ґрунті ідей Незалежності України. В результаті в Україні сформувалась традиційна національна модель політичної системи, ідеологічною основою якої стала філософія українського народництва.

Також він зазначає, що при цій моделі політичної системи – в силу того, що різні частини номенклатури користуються певною самостійністю, – існують певні елементи політичної свободи, розподілу влади, верховенства права тощо. Але на початку XXI ст. дана модель фактично вичерпала себе і зараз гальмує розвиток економіки (особливо підприємництва), освіти, культури, інших галузей матеріального і духовного розвитку суспільства. Тому її реформування – це питання часу [7].

О.О. Даниляк пропонує розглядати такі етапи становлення політичної системи України [8]:

Першим її етапом можна вважати період з 1990 до 1991 р., коли відбулося юридичне закріплення державності України та формування нових органів влади.

Другим етапом формування основ політичної системи України можна вважати період з грудня 1991 до липня 1994 р., для якого характерним було значне загострення кризи влади. Навіть підписання конституційного договору не привело до політичної стабільності. Весь цей час відбувалося «перетягування» владних повноважень між Президентом, урядом та парламентом, хоча Президент і був главою державної виконавчої влади.

Третій етап становлення політичної системи – затвердження Конституції України. У результаті багатьох компромісів між Президентом і Парламентом відбувається утвердження принципово нової системи розподілу владних повноважень. З прийняттям Конституції України вважали вирішеною проблему співвідношення повноважень законодавчої, виконавчої та судової влад, яка завжди залишається актуальною для державного управління. Але виходячи із політичної ситуації, що склалася після прийняття Конституції, чітко простежується, що, користуючись саме законодавчою неврегульованістю та відсутністю політичної волі, проходять окремі процеси «самовстановлення» владних повноважень органами влади.

На законодавчому рівні закладено низку конфліктів між органами державної влади й органами місцевого самоврядування. До 80 % повноважень місцевого самоврядування дублюється повноваженнями місцевих державних адміністрацій. Місцеві державні адміністрації, з одного боку, формуються згори, а з іншого – виконують делеговані законом функції виконавчих органів відповідних рад [9].

В українській науці питання про моделі місцевого самоврядування розглядалось переважно крізь призму конституційної та національної моделі [10]. Але сьогодні важливо проаналізувати еволюцію місцевого самоврядування під кутом розвитку політичної системи, оскільки тільки через виявлення впливу останньої можна більш-менш точно спрогнозувати і розвиток інституту самоврядування [11].

О. Іщенко наголошує, що реформування органів влади має проводитись дуже виважено, бо в іншому випадку це може стимулювати процеси руйнації конституційної системи здійснення влади у державі, створити суттєві перепони для забезпечення додержання прав і свобод громадян незалежно від їх місця проживання. Тому неприпустимим є протиставлення державної влади та місцевого самоврядування. Джерелом державної влади і місцевого самоврядування є народ. Саме на задоволення потреб конкретної людини їх органи і мають працювати. І завдання полягає в тому, щоб забезпечити їх ефективну взаємодію і повну відповідальність за виконання наданих їм повноважень [12, с. 6].

Система конституційно-правових засад місцевого самоврядування, яка склалася в Україні на сьогодні, визначена Конституцією, Європейською Хартією Місцевого Самоврядування та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». Вона покликана забезпечити функціонування дієздатного, ефективного місцевого самоврядування. Одночасно стан місцевого та регіонального розвитку в Україні характеризується слабким матеріальним, фінансовим, кадровим та іншими ресурсним забезпеченням [13, с. 261].

Як зазначає В. Кампо [14], з прийняттям законів про місцеве самоврядування 1997 р. та про місцеві державні адміністрації 1999 р. проблеми законодавчого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями у значній мірі вирішені.

Однак для органів місцевого самоврядування особливе значення мають проблеми законодавчого розмежування повноважень в їх системі. Зокрема, між сільськими, селищними і міськими радами та сільськими, селищними і міськими головами [15], а вони, на жаль, й досі залишаються неврегульованими. Слід зазначити, що через відсутність законодавчого врегулювання статусу територіальної громади в Україні, неможливо чітко розмежувати повноваження у системі органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

У свою чергу, В. Лаврик звертає увагу на те, що відразу після прийняття Конституції України

до парламенту було внесено 2 проекти: Закону «Про органи місцевого самоврядування» (від фракції комуністів) та Закону «Про засади місцевого самоврядування» (підготовлений експертами Асоціації міст України та Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України). Верховна Рада України прийняла рішення щодо створення тимчасової спеціальної комісії, яка на основі зазначених проектів підготувала один. Як наслідок, прийнятий закон є суперечливим, оскільки це фактично Закон про органи місцевого самоврядування з невеликим вкрапленнями загальних положень щодо принципів та системи місцевого самоврядування, а не Закон «Про місцеве самоврядування» взагалі. Цей Закон не регулює багатьох важливих питань організації і функціонування місцевого самоврядування або регулює їх таким чином, що це є кроком назад від положень Конституції України, не відповідає її духу, ідеям [16, с. 274-275].

Слід відзначити, що, крім базового закону «Про місцеве самоврядування в Україні», проблем місцевого самоврядування торкаються ще більше 100 законів. Тут і закони «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (до речі, нові варіанти цих законів також знаходяться на обговоренні і розгляді), тут і галузеве законодавство щодо освіти, охорони здоров'я тощо. Окремо слід відзначити ухвалений вже в цьому році «Бюджетний кодекс України», який став суттєвим кроком у наближенні реального місцевого самоврядування до конституційної моделі і до відповідності принципам фінансової достатності та автономії, що містяться в Європейській Хартії Місцевого Самоврядування. Ця Хартія після ратифікації Верховною Радою у 1997 році відповідно до статті 9 Конституції України набула статусу Закону України і є однією із найважливіших правових підвалин існування місцевого самоврядування в Україні [17]. У свою чергу, В. Кампо зазначає, що перехід місцевого

самоврядування в Україні до європейської моделі відбувається інакше ніж у країнах Центральної і Східної Європи. Там після ліквідації тоталітарної системи місцеве самоврядування розвивається відповідно до його консервативної моделі.

Тоді як в Україні місцеве самоврядування до переходу до консервативної моделі було змушено в силу історичних обставин пройти ще додаткові три моделі – радянську, національного відродження та традиційну національну модель місцевого самоврядування. Ці моделі ще можна назвати перехідними.

Отже, Україна внесла своїм досвідом розбудови місцевого самоврядування певний вклад у розуміння політичних моделей трансформації місцевого самоврядування. Це, у свою чергу, вимагає обґрунтування змін в європейській класифікації політичних моделей місцевого самоврядування [18]:

по-перше, український досвід формування неокласичних, перехідних моделей місцевого самоврядування засвідчив можливість поєднання елементів старої радянської та нової національної моделі самоврядування;

по-друге, в Україні відбувається процес трансформації нової муніципальної системи з чіткою політичною орієнтацією на класичні європейські моделі;

по-третє, існують певні фактичні труднощі із запровадженням європейської моделі місцевого самоврядування в Україні. Це пов'язано, наприклад, з порівняно низькою оплатою праці, насамперед, керівників органів місцевого самоврядування, не розмежованістю об'єктів державної і комунальної власності, недостатнім рівнем муніципальної культури громадян тощо.

Таким чином, при реформуванні політичної системи України, а також місцевого самоврядування необхідно враховувати історичні моделі розвитку цієї системи. А також розуміти історичні межі застосування тих чи інших європейських моделей політичної системи та місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бориславська О.М. Поєднання форм безпосередньої і представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування в Україні // Вісник Львівського національного університету. – Серія юрид. – 2003. – Вип. 38. – С. 168-173.
2. Петренко Б. Багатогранність адміністративної реформи // Суспільство. – 28 квітня 2005 р.
3. Даниляк О.О. Принцип поділу влади: досвід України // Державне управління. Теорія та практика. – 2005 р. – № 2 // <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-2/txts/pol-prav/05doovdu.pdf>.
4. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Лазор О.Д. Основи місцевого самоврядування: навчальний посібник. 3-є видання доповнене і перероблене. – Київ: Центр навчальної літератури, 2003. – 432 с.
6. Кампо В. Ресурси місцевого самоврядування: політичні моделі і методологічні проблеми розвитку самоврядування в контексті політико-правових реформ України // Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку. – К.: Атіка-Н, 2003. – С. 224-235.
7. Кампо В. Ресурси місцевого самоврядування: політичні моделі і методологічні проблеми розвитку самоврядування в контексті політико-правових реформ України // Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку. – К.: Атіка-Н, 2003. – С. 224-235.
8. Даниляк О.О. Принцип поділу влади: досвід України // Державне управління. Теорія та практика. – 2005 р. – № 2 // <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-2/txts/pol-prav/05doovdu.pdf>.

9. Нікош Г., Пресняков І., Чумак В. Реформа місцевого самоврядування в Україні. Звіт про результати публічних консультацій. – ТОВ «ХІК». – 2008.
10. Наприклад, див.: Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. – К.: Ін Юре, 1997. – С. 3; Дробуш І.В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – К., 2002. – С. 8.
11. Кампо В.М. Політичні моделі місцевого самоврядування: європейський та український досвід. – У зб. Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукр. муніципал. слухань «Муніципал. рух в Україні – 10 років розвитку» (6-8 вересня 2001 р., м. Бердянськ) / За заг. ред. М. Пухтинського. – К.: Логос, 2002. – С. 359-364.
12. Іщенко О. Предыдущее слово. Актуальні питання розвитку місцевого самоврядуванняСледующее слово на сучасному етапі // Вісн. Укр. Акад. держ. управління при Президентіві України. – 2003. – № 2. – С. 5-10.
13. Кузьменко С. Деякі аспекти законодавчого забезпечення місцевого самоврядування в Україні // Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки. Збірник матеріалів та документів / За ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К.: Атіка, 2007. – С. 261-263.
14. Кампо В. Політико-правові проблеми розмежування повноважень в українській системі органів місцевої влади // Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики. – К.: Логос, 2001. – 147 с.
15. Куйбіда В.С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – Харків, 2001. – С. 12.
16. Лаврик В. Проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні // Проблеми трансформації територіальної організації влади. Збірник матеріалів та документів / Науковий редактор. – М.: Пухтинський. – К.: Атіка, 2005. – С. 273-280.
17. Рубцов В. До аналізу пропозицій щодо розвитку законодавства про місцеве самоврядування. 06.02.2003, 08:08 // <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=5&d=243>.
18. Кампо В.М. Політичні моделі місцевого самоврядування: європейський та український досвід. – У зб. Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукр. муніципал. слухань «Муніципал. рух в Україні – 10 років розвитку» (6-8 вересня 2001 р., м. Бердянськ) / За заг. ред. М. Пухтинського. – К.: Логос, 2002. – С. 359-364.

Рецензенти: Колісниченко А.І. – д.і.н., професор;
Сорока С.В. – к.політ.н., в.о. доцента.

© Багмет М.О., Личко Т.М., 2009

Надійшла до редакції 18.09.2009 р.