

## ДЕРЖАВНА ВЛАДА І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: МОЖЛИВІ МОДЕЛІ ВЗАЄМВІДНОСИН

*Розглядаються можливі моделі взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування в Україні, виходячи зі ступеня самостійності (автономності) місцевого самоврядування від державної влади.*

**Ключові слова:** публічна влада, державна влада, місцеве самоврядування, децентралізація, централізація, принцип субсидіарності, громадянське суспільство, Європейська Хартія місцевого самоврядування.

*Рассматриваются возможные модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления в Украине, исходя из степени самостоятельности (автономности) местного самоуправления от государственной власти.*

**Ключевые слова:** публичная власть, государственная власть, местное самоуправление, децентрализация, централизация, принцип субсидиарности, гражданское общество, Европейская Хартия местного самоуправления.

*The place state power and institute of the local government in political system of the Ukraine.*

**Key words:** public power, state power, local government, decentralization, centralization, principle subsidiarity, civil society, European Charter of the local government.

Україна як держава має об'єктивну зацікавленість у налагодженні взаємовідносин між органами державної влади і органами місцевого самоврядування, які б відповідали її завданням та підтримувалися населенням. Саме у площині вирішення взаємовідносин між державною владою і місцевим самоврядування знаходиться вирішення питань щодо забезпечення умов реалізації інтересів та потреб населення на місцевому локальному рівні соціальної організації суспільства, тому що саме тут з'єднуються вищі інтереси держави з повсякденними турботами, тривогами й устремліннями людей.

Вивчення проблеми взаємовідносин державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні дуже важливо, тому їй присвячено чимало праць українських і зарубіжних науковців, серед яких В. Андріяш [1], Н. Бровинська [2], О. Гарань і С. Макеев [3], В. Кравченко [6; 9], В. Мокрий [7], М. Пітцик [6], М. Пухтинський [9], А. Ткачук [10], А. Черкасов [11] та ін.

Мета статті – показати, що основне питання у застосуванні в Україні тієї або іншої моделі взаємовідносин між державною владою і місцевим самоврядуванням лежить у площині самостійності органів місцевого самоврядування у структурі державного управління.

Сучасний стан взаємовідносин між державною владою і місцевим самоврядуванням показує, що в

Україні створена неефективна система державного управління, яка «впливає на усі показники життя українського громадянина» [10]. Тому окремі політики та вчені вважають, що в сучасних умовах місцеве самоврядування треба розглядати як інститут місцевої державної влади, що забезпечує ефективність управління місцевими справами. По суті, такий підхід веде до перепису положень Конституції України і відмови від ратифікованої (15.07.1997 року) Україною Європейської Хартії місцевого самоврядування [4, с. 90-94], яка, відповідно до статті 9 Конституції України, є частиною національного законодавства про місцеве самоврядування [5].

Значення місцевого самоврядування виходить далеко за рамки прагматичного його розуміння як системи місцевої державної влади. Місцеве самоврядування – скоріше «інститут, що забезпечує взаємодію влади й суспільства» [7, с. 11], тому від того, наскільки результативним воно є, залежить ефективність державного управління в цілому.

Слід відзначити, що інститут місцевого самоврядування відіграє важливу роль у розбудові громадянського суспільства і демократичної політичної системи. Свідчення тому – конституційні гарантії місцевому самоврядуванню, насамперед, гарантії незалежності місцевого самоврядування від системи державної влади, визнання його самостійною формою публічної влади. Треба усві-

домити, що саме на рівні місцевого самоврядування формується громадянська ініціатива й досягається суспільний договір, тому місцеве самоврядування – це явище громадського життя, яке притаманне громадянському суспільству, а не державній владі. В демократичній країні воно – не стільки опонент, скільки соратник державної влади, тому що звільняє державні органи від плінності кадрів дозволяє сконцентруватися на рішенні загальнонаціональних проблем, сприяє оптимізації центрального управління» [1, с. 156].

Аналіз ситуації, яка об'єктивно існує в українському суспільстві, дозволяє запропонувати наступні моделі, які можуть бути реалізовані на практиці у взаємовідносинах між державною владою і місцевим самоврядуванням в унітарній державі, якою є Україна:

1. Централізована модель державної влади з елементами децентралізації – модель централізованого управління;
2. Децентралізована модель державної влади з розвинутим місцевим самоврядуванням;
3. Модель координаційного управління;
4. Модель партнерства між державною владою і місцевим самоврядуванням з надання якісних управлінських послуг;
5. Патерналістська (авторитарна) модель державної влади.

Централізована модель державної влади з елементами децентралізації ґрунтується на домінуючій ролі держави в особі центрального уряду. Держава використовує потужні організаційно-економічні важелі для того, щоб успішно виконувати роль головного стабілізуючого фактора при несподіваних змінах. Консолідація засобів у центральному бюджеті дозволяє ефективно перерозподіляти наявні ресурси, що дає істотні переваги в умовах їхньої обмеженості, особливо для реалізації стратегічних цілей.

Централізована модель достатньо ефективна в умовах функціонування планово-командної системи господарювання, тому що побудована на ієрархічній субординації структурних ланок, включаючи усі основні елементи відносин: обов'язковість рішень вищих ланок; їх право скасовувати рішення нижчих, дозволяє забезпечувати належну реалізацію рішень центру згори донизу, швидко вирішувати численні кризові ситуації й забезпечити керованість, єдність правового й економічного простору, і в окремих випадках – це дійсно так. Однак цей ефект буде короткостроковим, тому що централізація різко збільшує організаційно-управлінські ризики й знижує гнучкість реагування на складні економічні й політичні процеси. Також централізація може привести до невиправданого перевищення владних повноважень центральними органами, до виникнення протиріччя між органами державної влади і місцевого самоврядування.

Сьогодні де-факто Україна є децентралізованою унітарною державою, оскільки у її складі знаходиться одна національно-територіальна авто-

номія – Автономна Республіка Крим, яка має власний представницький орган (Верховну Раду АРК) і уряд (Раду Міністрів АРК). Але автономія не має юридичної правосуб'єктності, оскільки, згідно з Конституцією України, є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, наданих Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання [5].

Україна – формально децентралізована країна, оскільки в Конституції закріплено принцип поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади. Однак ці принципи не гарантують Україні повноцінної децентралізації влади, більше того, вони жодним чином не створюють умов для роботи механізму децентралізації влади на практиці.

Розширення прав регіонів, їх фінансових і організаційних прерогатив можливе через розширення компетенції місцевого самоврядування, адже воно як ніщо інше відповідає духу громадянського суспільства. Дійсно, відповідно до ст. 7 Конституції України, в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Згідно зі ст. 5 Конституції України, народ здійснює владу безпосередньо, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [5]. З цього конституційного положення прямо впливає, що місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою), і його слід розглядати як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади.

Фактично в Україні створена формально децентралізована модель, або централізована модель державної влади з елементами децентралізації, коли органи місцевого самоврядування формально не входять до системи державних органів, а фактично від них залежать. На рівні формальних процедур діяльність органів самоврядування в цілому відповідає законодавству: процедура виборів, структура органів самоврядування, необхідні документи наявні в певному порядку. Однак закладений у концепцію місцевого самоврядування зміст зовсім не відповідає існуючим реаліям: участь населення в управлінні громадою зведена до мінімуму; право й можливість рішення місцевих питань у органів місцевого самоврядування досить обмежені, тому що вони не мають достатніх фінансових і матеріальних ресурсів і очікують на допомогу уряду; не завжди дотримуються основні принципи самоврядування, які закладені в Європейській Хартії місцевого самоврядування [4, с. 90-94] і Законі України «Про місцеве самоврядування» [8]; обов'язкові функції самоврядування в області комунального господарства, водопостачання, опалення і т. д. здійснюються тільки за підтримки інших організацій, в основному через фінансову неспроможність органів місцевого самоврядування.

Для підвищення ролі і значення місцевого самоврядування, а також для дотримання відповідних міжнародних норм державі потрібно не делегувати, а передавати територіальним громадам певні права й повноваження, які досі належать державі, але це ні в якому разі не заперечує можливості державного контролю в межах закону за діями органів самоврядування. Однією з важливих проблем, на яку слід звернути увагу в Україні, є проведення адміністративно-територіального реформування для побудови раціональної системи взаємодії центральних і місцевих органів державної влади, органів державної влади і місцевого самоврядування.

Отже, в умовах демократизації розбудова громадянського суспільства неможлива без активної участі у цьому процесі громадян і громади в цілому. Потрібна модель, яка б оптимально враховувала шлях до централізації й децентралізації системи управління. В таких умовах централізована модель влади може поступово трансформуватися в децентралізовану модель державної влади, яка полягає в раціональному поєднанні централізації й децентралізації в управлінні.

Децентралізована модель передбачає надання повної самостійності органам місцевого самоврядування територіальних громад. Реалізація даної моделі веде до стійкого розвитку територій за допомогою збалансованості соціальних й економічних інтересів різних рівнів національної економіки.

Переваги даної моделі: реальне здійснення народовладдя, тобто відповідність демократичним принципам управління, першочергове врахування інтересів і потреб місцевого співтовариства, ефективне рішення місцевих завдань і використання наявних матеріальних, фінансових і трудових ресурсів.

Основою такої моделі, виходячи з існуючої практики, є розмежування повноважень, які відрізняються за рівнем прийняття рішень. Тобто питання, які стосуються безпосередньо життя місцевих громад, вирішуються на місцевому, а не центральному, рівні. За центральною владою закріплюються питання, які стосуються усього суспільства, а не окремої громади.

Для цього в Конституції України необхідно зафіксувати не тільки принципи централізації і децентралізації, але і європейський принцип субсидіарності, тобто передачі на верхній рівень влади лише тих повноважень, яких громада не в змозі здійснювати сама, під свою власну відповідальність і в інтересах свого населення [6, с. 64-65]. Принцип субсидіарності – це загальний принцип інституціональної організації влади і управління. Він припускає процедуру розподілу й перерозподілу повноважень між управлінськими рівнями [9], тому, згідно з принципом субсидіарності, «втручання держави припустиме лише в тому випадку, коли без її допомоги неможливо досягти поставлених цілей» [2, с. 726].

Децентралізована модель державної влади з розвинутим місцевим самоврядуванням припускає не тільки визнання місцевого самоврядування в якості одного із принципів організації й здійснення влади в суспільстві й державі, вона вказує на встановлення в державі децентралізованої системи управління, в якій взаємовідносини між органами державної влади й органами місцевого самоврядування будуються на принципах реальної децентралізації, коли не тільки виконавчо-розпорядницькі, але й регулятивні й контрольні функції реалізуються на тому рівні, де механізм прийняття рішень працює найбільше ефективно, тобто на рівні місцевого самоврядування.

Це можливо, якщо органи місцевого самоврядування не входять у систему органів державної влади, а в основу їх взаємодії покладені принципи взаємоповаги та взаємної відповідальності, дотримання законності, узгодження інтересів, тобто в законодавстві чітко визначена компетенція місцевого самоврядування, перераховані питання місцевого значення як повноваження недержавні.

В Конституції закріплюється, що органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень діють самостійно, і здійснення ними окремих державних повноважень не змінює їх природу й не дає права органам державної влади ставитися до них, як до своїх органів нижчого підпорядкування. В Конституції гарантується, що формування, затвердження, виконання і контроль за виконанням місцевих бюджетів здійснюється органами місцевого самоврядування самостійно. Підкреслюється, що органи державної влади сприяють розвитку місцевого самоврядування, забезпеченню гарантій його самостійності, наданню організаційної й іншої підтримки, створюючи умови, коли враховується думка органів місцевого самоврядування при прийнятті регіональних правових актів і рішень, що зачіпають інтереси місцевих співтовариств.

Що стосується суперечок між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, то вони повинні вирішуватися на паритетних засадах, через створення погоджувальних комісій для розгляду таких спорів. Органи державної влади і місцевого самоврядування мають право містити договори й угоди, створювати спільні координаційні, консультативні, дорадчі й інші робочі органи, як тимчасові, так і постійно діючі, для вирішення важливих для населення питань.

Саме децентралізована модель державної влади з розвинутим місцевим самоврядуванням, на нашу думку, здатна забезпечити взаємозалежне існування держави й місцевих співтовариств.

Разом з тим слід згадати й інші можливі моделі державної влади та місцевого самоврядування. Так характер взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування може відбуватися на моделі координаційного управління, яка базується на чітко визначеному державою ступені залеж-

ності органів місцевого самоврядування від органів державної влади. Отже, координаційне управління – це діяльність, що узгоджує функціонування різних форм публічної влади в процесі реалізації державної політики для досягнення загальних цілей і завдань. У координаційній моделі державна влада і місцеве самоврядування – автономні, самостійні організаційні системи, кожна з яких має власну сферу діяльності, мету, завдання й методи здійснення функцій для забезпечення їх гармонічного функціонування.

В моделі координаційного управління влада визначає, але не встановлює механізм реалізації такої залежності, тому що влада не настроєна на врахування місцевих інтересів, які з державної висоти в їхньому справжньому вигляді нерозрізнені. Однак в умовах цієї моделі відбувається перехід від методів адміністрування (управління по вертикалі) до методів координаційного управління, тобто управління, заснованого на рівноправному горизонтальному співробітництві всіх учасників територіального розвитку – державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, рухів, корпорацій, трудових колективів, профспілкових, кооперативних організацій, різних груп населення тощо.

Координаційна модель управління допомагає вирішити проблему поєднання зусиль різних органів управління (органів державної влади і місцевого самоврядування) і є достатньо самостійною системою, яка має власні органи управління, наділені координаційними повноваженнями, поряд з існуванням органів державної влади (які перебувають у прямому підпорядкуванні) й місцевого самоврядування. Такі об'єднані органи створюються для координації діяльності між ними і базуються на чіткому визначенні повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування в області вирішення місцевих проблем, а також спрямовані на досягнення цілей державної регіональної політики.

Отже, якщо централізоване управління базується на твердому адміністративному підпорядкуванні, впливові на нижчих посадових осіб, примусі до виконання команд, що надходять із вищих органів управління, то координаційне управління в унітарній державі містить у собі систему центральних і регіональних координуючих органів; сукупність функцій, які здійснюються координуючими органами, а також різноманітні методи, ресурси, які вони використовують для реалізації цих функцій; систему зв'язків (прямих і зворотних), що виникають між координуючими органами й суб'єктами управління.

На центральному рівні влади може створюватися відповідна структура (орган), який займається питаннями взаємодії державної влади і місцевого самоврядування. На рівні парламенту існують відповідні профільні комітети, діяльність яких зосереджена на розробці законів в області регіональної політики.

На рівні місцевого співтовариства, територіальної громади створюються органи місцевого самоврядування, діяльність яких пов'язана з місцевою територіальною громадою із метою підвищення рівня і якості життя її населення. Влада на рівні громади функціонує на принципі поділу влади: виконавчу владу очолює голова (мер), законодавчу – міська рада і судову – міський суд й міський підрозділ міністерства юстиції.

Координаційна модель управління державними справами базується на основі принципу координації з урахуванням місцевої специфіки. Її впровадження дозволяє здійснити єдність управління державної влади і місцевого самоврядування).

Четверта модель, можлива для реалізації в українському суспільстві, – це модель партнерства (співробітництва) між державною владою і місцевим самоврядуванням з надання якісних послуг.

Модель партнерства не нова, її ідеї з'явилися ще у XIX столітті, зокрема, у працях Дж. Ст. Мілля. Однак тільки в сучасних умовах вона дійсно може бути реалізована. Згідно з цією моделлю, відносини між державною владою і місцевим самоврядуванням – це відносини партнерів, що переслідують загальні цілі й роблять необхідні управлінські та інші послуги населенню [11, с. 115]. В цій моделі місцеве самоврядування – це інститут, через який місцеве населення (міське співтовариство, громада) реалізує свої прагнення. Зрозуміло, що ця модель може існувати лише в умовах співробітництва між органами державної влади і місцевого самоврядування, а також за наявності громадянського суспільства і діючого громадського контролю. В цій моделі місцеве самоврядування – це конституційно закріплена форма самостійного вирішення місцевим співтовариством, його виборними органами питань місцевого значення (управління муніципальною власністю, місцевим бюджетом, місцевими податками й зборами, охороною громадського порядку, питання місцевого благоустрою, транспорту, водопостачання, побутового обслуговування тощо).

Саме модель партнерства (співробітництва) між державною владою і місцевим самоврядуванням дозволяє виявити величезний потенціал місцевого самоврядування, що має особливий статус у побудові нової системи відносин між суспільством і державою як стратегічний інструмент розвитку громадянського суспільства, наближення суспільних послуг до населення, як гарант свободи особи, розвитку громадянської самостійності й відповідальності.

Значний потенціал містить у собі патерналістська (авторитарна) модель державної влади. Це модель опіки державною владою місцевого самоврядування, яке має обмежену самостійність. Модель заснована на політичній лояльності органів місцевого самоврядування до органів держав-

ної влади. За це державна влада забезпечує підтримку діяльності органів місцевого самоврядування шляхом прямого фінансування, надання дотацій, субсидій, субвенцій, грантів, фінансування окремих проєктів розвитку інфраструктури місцевого самоврядування й інших способів.

В умовах патерналістської моделі всі функції, обов'язки органів місцевого самоврядування знаходяться під контролем держави (яка через органи державної влади контролює, опікає місцеве самоврядування, допомагаючи у вирішенні господарсько-фінансових питань, та оберігає місцеве самоврядування, від прийняття незаконних, неправильних, необґрунтованих рішень), тому доки держава здійснює такий контроль, важко називати цю систему «самоврядуванням».

На практиці така модель виключає можливість прояву місцевих ініціатив і заважає незалежній адміністративній діяльності. Патерналістські відносини тільки консервують сформовану ситуацію і не дають шансів для системних змін. А в умовах глобалізації такі відносини не дозволяють забезпечити ні ефективність керування усередині країни, ні тим більше конкурентоздатність України на світовій арені.

В патерналістській моделі державної влади спостерігається перехід до централізованої моделі влади, підпорядкування сильному лідерові, з яким пов'язують надії. Застосовується авторитарний стиль керування, який цілком легітимний і викликає замилювання багатьох жителів, що ілюструє патріархальний тип суспільства, де Президент

(голова адміністрації, мер) сприймається «батьком» країни (області, міста), що вправі заохочувати й карати за власним розсудом. У сучасному суспільстві потреба в такому лідері пов'язана із ситуацією, що склалася в трансформаційний період: невизначеність майбутнього, нечіткість законодавства, швидкі й різкі зміни, часті кризи.

Український досвід централізації [3, с. 117-124] показує, що реальні зміни можливі, коли в країні побудована децентралізована модель влади, тому що у неї створюється система контролю й відповідальності як з боку державних органів влади, так і з боку місцевих співтовариств і їх органів.

Підбиваючи підсумки, треба зазначити, що сутнісні розходження між запропонованими моделями полягають у ступені самостійності органів місцевого самоврядування від державної влади, тобто співвідношенні централізації й децентралізації управління, а також у можливості забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку відповідних територій. По суті, органи державної влади й органи місцевого самоврядування – це елементи єдиної системи соціального управління, публічної влади, яка забезпечує життєдіяльність суспільства як єдиного цілого.

Подальших досліджень потребує з'ясування ролі місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства, що виступає в якості територіально-управлінської структури у реалізації повноважень, які раніше належали державі.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Андріяш В. І. Місцеве самоврядування в політичній системі суспільства / В. І. Андріяш, О. Н. Євтушенко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ; Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – Вип. 11. – С. 148–157.
2. Бровінська Н. Демократизація та регіональні аспекти трансформації в Україні / Н. Бровінська // Розвиток демократії в Україні : [матеріали міжнар. наук. конф. (Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р.)]. – К. : Центр Освітніх Ініціатив, 2001. – С. 725–756.
3. Гарань О. Політико-державні перетворення в Україні / О. Гарань, С. Макєєв // Політичні і економічні перетворення в Росії і Україні. – М. : «Три квадрата», 2003. – С. 177–211.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування. – К., 1997. – № 1-2. – С. 90–94.
5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : із змін., внесеними Законом України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV : станом на 1 січ. 2006 р. – Офіц. вид. – К. : М-во юстиції України, 2006. – 126 с.
6. Кравченко В. В. Муніципальне право України : [навчальний посібник] / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : АТІКА. – 2003. – 672 с.
7. Мокрый В. С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества : автореф. дис. на соискание уч. степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право» / В. С. Мокрый. – М. : РАН Институт государства и права. – 2003. – 26 с.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280 від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
9. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування : [матеріали міжнар. конф.], м. Київ, 11–12 червня 2002 р. / Рада Європи. Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України / [упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський]. – К., 2002. – 263 с.
10. Ткачук А. Адміністративна та адміністративно-територіальна реформа в Україні [Електронний ресурс] / А. Ткачук. – Режим доступу : <http://www.tkachuk.org/>.
11. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А. И. Черкасов. – М. : Издательство «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998. – 160 с.

Рецензенти: Рибачук М. Ф., д.філос.н., професор;  
Славко Т. О., к.політ.н.