

## ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

*Досліджується процес реформування системи місцевого самоврядування, визначаються її принципи та особливості в різні історичні періоди.*

**Ключові слова:** система публічної влади; інститут місцевого самоврядування; народний суверенітет; джерело влади.

*Исследуется процесс реформирования системы местного самоуправления, определяются ее принципы и особенности в разные исторические периоды.*

**Ключевые слова:** система публичной власти; институт местного самоуправления; народный суверенитет; источник власти.

*Process of reformation in the system of local governments has been investigated. Principles and peculiarities of the system of local governments in different historical periods have been determined.*

**Key words:** system of public authority; institution of local government; national sovereign; source of power.

У системі публічної влади значна роль належить місцевому самоврядуванню, як сфері публічної діяльності, у якій може взяти участь кожний громадянин. Воно виступає важливим каналом взаємозв'язку між державою і особою. Багато питань, що виникають в реалізації публічної влади, об'єктивно можуть бути вирішені на державному рівні із залученням централізованих засобів і ресурсів. Сюди можна віднести: забезпечення територіальної цілісності і незалежності держави; створення єдиної правової бази; розробку і впровадження зовнішньої державної політики; конституційне визнання та гарантії основних прав і свобод громадян; прийняття і реалізацію державних програм (у галузі науки, культури, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, правопорядку і безпеки) та ін. Ці питання становлять зміст виняткової компетенції держави і визначаються Конституцією держави [1].

Водночас реалізація багатьох з них стосується забезпечення належного життєвого рівня громадян, соціокультурного розвитку окремих населених пунктів та регіонів і здійснюється для забезпечення гарантованих державою прав та свобод, забезпечення можливості упорядкованого проживання. Щодня тут необхідно дбати про безпеку людей, надавати медичну допомогу, забезпечувати можливість одержання освіти, створювати робочі місця, надавати транспортні, торгові, побутові і комунальні послуги. Все це має бути компетенцією самоврядних територіальних формувань держави, функцією її адміністративно-територіальних одиниць. Передача повноважень з центру на місця здійснюється шляхом децентра-

лізації, що дозволяє привести послуги, які надає держава, у відповідність із потребами і запитами населення. Перехід до децентралізації – це, за висловом американського футуролога О. Тоффлера, «глобальний зсув влади», що звільняє індивіда від державної опіки і дозволяє будувати демократію знизу догори. Оскільки для процесу демократичного розвитку дуже важливий зворотний зв'язок між владою і людиною, то природно, що здійснити це найлегше на базовому рівні влади – місцевому, де громадяни і представники влади живуть поруч.

Тобто, важливість інституту місцевого самоврядування базується на безпосередній можливості місцевого населення вирішувати питання місцевого значення, реалізуючи свої інтереси у цій сфері, які найчастіше втрачаються на загальнодержавному рівні. Можна відзначити демократичний характер усієї системи влади в Україні, але в цьому відношенні неможливо уникнути певних зауважень. По-перше, держава хоча і виступає від імені усього суспільства, але фактично вона представляє лише певну його частину. По-друге, держава здійснює свої функції в основному через управлінський, бюрократичний апарат. Тобто фактично має місце певне відчуження державної влади від її джерела – суспільства. Така відокремленість веде до зниження можливостей контролю з боку останнього. В цьому відношенні на рівні місцевого самоврядування теоретично має зростати прозорість влади, тобто повинні створюватись передумови для її більшої контрольованості. На жаль, на сьогодні в Україні ці передумови залишаються нереалізо-

ваними, внаслідок нерозвиненості громадянського суспільства, монополії державних структур, корупції та інших причин, що можуть стати окремою темою дослідження. Ми ж зосередимо увагу саме на процесі становлення місцевого самоврядування в Україні, який протягом пострадянського періоду відбувається хоча деколи й суперечливо, але досить поступово. Так за часів СРСР місцевого самоврядування фактично не існувало. Конституція УРСР 1978 року (ст. 2) містила положення про те, що уся влада у республіці належить народові, народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які складають політичну основу республіки, а усі інші державні органи підконтрольні та підзвітні Радам народних депутатів [2]. Тобто Ради народних депутатів фактично були органами державної влади. При цьому радянська теорія державного будівництва розглядала місцеві Ради як форму поєднання прямої та представницької демократії і проголошувала, що Ради є одночасно органами єдиної державної влади та органами самоврядування населення, які нібито вирішують питання місцевого значення. Йшлося про так звану «подвійну природу» цих органів. Насправді ж ці ідеї залишалися теорією, спроможність якої бути втіленою у життя викликає небезпідставні сумніви.

Не менш важливим є те, що, незважаючи на формальне проголошення принципу народного суверенітету, фактично вибори до місцевих Рад відбувалися на безальтернативній основі, тому говорити про формування цих органів населенням було б некоректно. Поряд із цим існувала суворі вертикаль влади, тобто підпорядкування рад «нижчого рівня» радам «вищого рівня», відповідно до принципу «демократичного централізму». Місцеві Ради хоча й мали першорядне значення по відношенню до своїх виконавчих органів, але насправді перетворювались у керовані ними формальні структури. Все це, безумовно, суперечить основним ознакам місцевого самоврядування.

Тому фактично процес відродження місцевого самоврядування в сучасній Україні почався лише після набуття нею незалежності та обрання курсу на демократичні перетворення.

Першим кроком на цьому шляху стало прийняття 07.12.1990 року Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування». Цим Законом було закріплено самостійність та незалежність Рад у межах своїх повноважень щодо вирішення питань місцевого значення, проголошено надання їм фінансово-економічної бази, та закріплено право утворювати свої виконавчі, розпорядчі та інші органи, встановлюючи їх структуру. Тобто вперше було закріплено основні ознаки місцевого самоврядування, а саме правову, фінансову та організаційну автономію. Але поряд із безумовно прогресивними положеннями, згідно з статтею 2 цього Закону, місцеві Ради було закріплено у якості представницьких органів державної влади [3]. По суті,

було об'єднано дві системи органів, на розмежування компетенції яких і спрямована ідея місцевого самоврядування.

Процес втілення принципу розподілу влади та побудови відповідно до нього центральних органів державної влади позначився і на системі органів місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» в редакції від 26.03.1992 року, проголошуючи місцеве самоврядування основою демократичного устрою влади в Україні, закріпив його як організацію громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах законів та власної фінансово-економічної бази [4]. Таким чином, місцеві Ради народних депутатів були остаточно звільнені від виконання державних функцій, що стало наступним кроком у перетворенні їх на справжні органи місцевого самоврядування.

Подальше реформування системи місцевого самоврядування знайшло своє відображення на Конституційному рівні. Конституція України 1996 року проголосила, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Тобто у якості первинного суб'єкта місцевого самоврядування було закріплено саме територіальну громаду, що є навіть специфічним у порівнянні з положеннями Європейської Хартії про місцеве самоврядування. Також було визначено загальну структуру та компетенцію представницьких органів. Закріплення цих положень у Конституції, з одного боку, створило додаткові гарантії непорушності основ місцевого самоврядування, але з іншого й дещо ускладнило розвиток цього інституту, оскільки деякі з них мають дискусійний характер.

Положення Конституції було розвинуто у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року, який визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності його органів та посадових осіб. Відповідно до зазначеного Закону, під «місцевим самоврядуванням» в Україні слід розуміти «гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [5]. Як бачимо, Закон, порівняно з Конституцією, дає більш повне визначення місцевого самоврядування, наголошуючи на деяких важливих моментах. По-перше, йдеться про те, що місцеве самоврядування – це не лише гарантоване державою право, а й реальна здатність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення, оскільки наявність самого по собі права не означає власне функціонування місцевого самоврядування. По-друге, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», визначаючи

поняття місцевого самоврядування, не лише передбачає право здійснення місцевого самоврядування, але й покладає на суб'єктів його здійснення відповідальність за наслідки своєї діяльності. В цьому Законі, на відміну від Конституції, своє більш повне відображення знайшло поняття місцевого самоврядування, яке міститься в Європейській Хартії про місцеве самоврядування, хоча і з деякими відмінностями [6]. Так, оскільки суб'єктом місцевого самоврядування, згідно з Конституцією України, є територіальна громада, відповідальність за його здійснення покладається лише на органи та посадових осіб місцевого самоврядування. В цілому Закон істотно наблизив правове регулювання місцевого самоврядування до світових стандартів у цій сфері.

Взагалі майже за двадцять років розвитку інституту місцевого самоврядування зроблено відчутні кроки на шляху його нормативно-правового закріплення та забезпечення. На рівні Конституції проголошено та гарантоване право на місцеве самоврядування, визначено його поняття та принципи, форми здійснення. Створено діючу систему його органів. Окреслено передумови матеріально-фінансової та правової основ місцевого самоврядування. Але процес становлення місцевого самоврядування сьогодні ще триває. Причому цей процес бурхливо розвивається не лише на законодавчому, але і на науковому рівні.

Так актуальною є проблема розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади. В першу чергу, це стосується повноважень, які відповідно до законодавства районних чи обласних рад делегують місцевим державним адміністраціям, та повноважень, що делегуються органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Нормативно-правові акти, регулюючи ці питання, значною мірою дублюють значну частину вказаних повноважень, породжуючи колізії у нормативно-правовому регулюванні інститутів місцевої влади.

Як наслідок, невизначеним залишається правовий статус органів місцевого самоврядування на рівні областей та районів. Не маючи змоги формувати власні виконавчі органи, районні і обласні ради змушені делегувати власні повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям. Норми Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зобов'язують районні та обласні ради делегувати власні повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям [7]. Тож доводиться констатувати, що місцеве самоврядування ще не піднялося до рівня областей та районів, хоча місцеві інтереси тут проявляються не менш суттєво, ніж на рівні міст, сіл та селищ.

Існує необхідність детальної правової регламентації безпосередньої діяльності територіальних громад у якості первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» лише в загальних рисах окреслює

форми такої діяльності – проведення місцевого референдуму, загальних зборів громадян, унесення місцевих ініціатив, проведення громадських слухань, створення та діяльність органів самоорганізації населення. Реалізація цих форм на практиці – перший крок на шляху формування активної громадянської позиції населення, і саме звідси може початися забезпечення реального функціонування місцевого самоврядування на рівні його представницьких органів. Тому детальна правова регламентація зазначених форм на законодавчому рівні є вкрай необхідною і не може бути замінена регулюванням на рівні статутів територіальних громад.

Інакше кажучи, від початку проголошення незалежності в Україні через низку об'єктивних та суб'єктивних причин так і не відбулося реальне становлення ефективного місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Як наслідок, громадяни України фактично відсторонені від участі в процесі управління державою і до цього часу не стали реальним суб'єктом в організації політичної влади. Натомість утворився замкнений на власні цілі та завдання, гіпертрофований (за обсягом сфер втручання) інститут державної влади, що за своєю природою спрямований на перерозподіл наявних суспільних ресурсів. В українському варіанті цей інститут переважно спрямований на обслуговування інтересів вузького кола осіб вищої державної та зрощеної з нею так званої бізнесової еліти.

Ця правляча верхівка, яка робить ставку на потужну державну централізацію, може ще достатньо довго і комфортно існувати в режимі подальшого перерозподілу національного багатства. Зрозуміло, що в такій ситуації більшість населення просто приречена на бідність та злидні, що фактично вже і відбулося: за експертними оцінками, 3-5 % населення володіють та розпоряджаються близько 80 % національного багатства, водночас понад 60 % населення перебувають поза межею бідності [8].

Такий сценарій розвитку, на нашу думку, є історично приреченим, у зв'язку з постійним накопиченням внутрішньої напруги в суспільстві. Головним джерелом цієї напруги є невідповідність між державною монополією на ухвалення політичних рішень без урахування інтересів усіх суб'єктів правового регулювання, з одного боку, та ринком, який передбачає рівноправність інтересів усіх власників – з іншого.

Така невідповідність має потужне історичне та соціокультурне коріння, адже у недалекому минулому держава володіла всім національним багатством, що відобразалося в її монопольному праві на ухвалення всіх соціально значущих рішень. Протягом останніх років таку монополію було зруйновано, однак практика тотального державного втручання залишилася. Але найбільш небезпечним є те, що відбувається процес її розширення та вдосконалення. Водночас спроби інших рівноправних власників реалізувати свій

інтерес наражаються на відсутність шляхів і механізмів їх участі в ухваленні рішень. Це, зрештою, призводить до того, що всі, хто мають інше бачення сценаріїв подальшого суспільного розвитку, вимушено опиняються в політичній опозиції до існуючої влади.

Розв'язання цього протиріччя можливе через зміну системи стосунків влади і суспільства, що дозволить виявити, врахувати та реалізувати інтереси всіх зацікавлених сил, здатних забезпечувати національний розвиток. Світова практика підказує – шлях здійснення такої зміни лежить через широку децентралізацію державної влади та створення ефективного місцевого самоврядування, яке дозволить розкрити державотворчу ініціативу мільйонів громадян, надати народові роль реального суб'єкта в системі організації влади. Ефективна взаємодія державної влади та місцевого самоврядування сприятиме становленню та розвитку громадянського суспільства і соціально відповідального бізнесу. Без реального, ефективного місцевого самоврядування подальший розвиток України як демократичної держави з безпечним проживанням та добробутом її громадян неможливий.

Політичним гаслом сьогодення має стати розвиток держави через становлення ефективного місцевого самоврядування в інтересах кожного українського громадянина. Розвиненість місцевого самоврядування, як інституту публічної влади, що дозволяє громадам (об'єднанням громад) самостійно вирішувати питання місцевого рівня в межах Конституції і законів України, вимірюється наступними чинниками:

- наявності визначеної і закріпленої територіальної основи місцевого самоврядування, його повсюдності;
- розмежуванням компетенцій і повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням та між органами місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою держави;
- закріпленням за місцевим самоврядуванням джерел доходів (перш за все, податків) на довготривалій та постійній основі;
- розмежуванням землі та майна між державою та органами місцевого самоврядування;
- спроможністю органів місцевого самоврядування у наданні послуг населенню як через господарську діяльність власних підприємств, так і через залучення приватного бізнесу;
- ефективністю контролю за діяльністю місцевого самоврядування з боку громадян та наявністю чітких механізмів відповідальності обраних та призначених посадових осіб, а також органів місцевого самоврядування за результати їх діяльності;
- спроможністю органів місцевого самоврядування до формування місцевої політики, визначення стратегії розвитку громад та територій, планування та підтримки місцевого розвитку;

– наявністю та ефективністю механізмів кооперації між територіальними громадами та асоціаціями територіальних громад;

– рівнем взаємної довіри та партнерства між населенням територіальної громади, представниками бізнесу та органами місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування виступає як інститут публічної влади, і водночас воно є також формою безпосередньої участі населення у вирішенні місцевих проблем. З цієї точки зору, показником розвиненості місцевого самоврядування мають бути:

- «прозорість» та відкритість діяльності й намірів органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- доступність органів місцевого самоврядування для безпосередніх звернень громадян та ефективність зворотного зв'язку;
- антикорупційна стійкість органів місцевого самоврядування;
- широке використання на місцевому рівні механізмів прямої демократії та громадського консультування.

На жаль, реальний стан місцевого самоврядування в Україні сьогодні за більшістю наведених вище показників є незадовільним, а відтак місцеве самоврядування в нашій державі і як інститут публічної влади, і як форма безпосередньої участі населення у вирішенні місцевих проблем не є суспільно ефективним.

Низька ефективність місцевого самоврядування, поряд з неефективною державною владою та недосконалою судовою системою, є найбільш актуальною суспільною проблемою. Цю проблему неможливо вирішити лише через просте розмежування повноважень між органами державної влади й місцевого самоврядування. Необхідно чітко визначити і закріпити за кожним рівнем публічної влади власні джерела бюджетних надходжень, що стане необхідною передумовою подальшого розвитку місцевого самоврядування. Сьогодні економічна слабкість територіальних громад, їхня фінансова залежність від держави, відсутність чіткого розмежування повноважень «по вертикалі» змушують місцеву владу орієнтуватися на обслуговування, головним чином, державних інтересів, а скоріше, державних діячів найвищого рангу. Робота з населенням часто розглядається як вторинне, менш престижне завдання, і здійснюється багато в чому формально, оскільки реальні потреби населення враховуються в останню чергу, як на національному так і на місцевому рівнях. Відтак, рівень довіри до місцевої влади з боку населення є значно нижчим за потенційно можливий. А в умовах невисокої довіри з боку населення зростання господарської і фінансової самостійності здатне перетворити місцеві органи влади в структури, що обслуговують лише самих себе, свій бізнес і які не будуть працювати на стратегічні потреби громади (загалом це вже відбувається, особливо небез-

печним виглядає розбазарювання комунальних земель у великих містах та курортних зонах).

Саме тому проблема ефективності місцевої влади має не лише «технічний» характер, оскільки самого лише впорядкування (розширення) повноважень, збільшення фінансових коштів та зростання господарської самостійності органів місцевого самоврядування недостатньо для появи ефективної влади на місцях. Ефективність місцевого самоврядування може бути досягнута лише через поєднання достатніх повноважень органів місцевого самоврядування, спроможності цих органів використати обсяг власних повноважень в інтересах громади та відповідальності за свої дії перед територіальною громадою. Для вирішення цієї проблеми, на наш погляд необхідні наступні кроки:

- зміна взаємовідносин у системі влада – населення та залучення і особиста участь населення у вирішенні місцевих проблем;
- постійний публічний діалог місцевої влади з населенням;

- обізнаність громадян щодо їхніх прав та обов'язків у своєму місті (селищі), у т. ч. через підвищення ролі місцевих ЗМІ і недержавних організацій в інформуванні громадян і вироблення у них визначеної позиції щодо актуальних проблем місцевого життя;

- формування у населення запиту на ефективну місцеву владу, який покликаний створити й відповідну пропозицію;

- партнерство державної влади й органів місцевого самоврядування.

Таким чином, процес становлення місцевого самоврядування в Україні, поряд з іншими демократичними перетвореннями, на сьогоднішній день, безумовно, не є завершеним, він продовжує розвиватися. Двадцять років, з огляду на світову історію державотворення, – це незначний проміжок часу, протягом якого неможливо повною мірою перебудувати суспільство на якісно новій основі. Недоліки ж цього процесу є майже неминучими супутниками прогресивного руху вперед.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. – К. : Парламентське видавництво, 1996.
2. Конституція УССР 1978 г. – К. : Издательство политической литературы Украины, 1978.
3. Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування» від 07.12.1990 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 2. – С. 5.
4. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» в редакції від 26.03.1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – С. 387.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». За станом на 1 лютого 2006 р. / Верховна Рада України: Офіц. вид. – К. : Парламентське вид-во, 2006. – 80 с. – (Серія «Закони України»).
6. Європейська хартія про місцеве самоврядування. // Законодавство України про місцеве самоврядування та компетенцію його органів : збірник нормативних актів. – Х. : Факт, 2000.
7. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – С. 190.
8. Коробов В. К. Региональная идентичность и ценности украинцев: южное измерение / В. К. Коробов // Ціннісний вимір політичної діяльності: теорія і практика розвитку сучасного українського суспільства : збірник наукових праць / [ред. колегія: Ю. М. Бардачов – голова, В. Ф. Цвих, Ф. Г. Семенченко та ін.]. – Херсон : Вид-во «Олді-плюс», 2010 с. 39–41.

Рецензенти: Пронь С. В., д.і.н., професор;  
Гавеля В. Л., д.філос.н., професор.

© Семенченко Ф. Г., 2010

Стаття надійшла до редколегії 10.11.2010 р.