

УДК 352

*А. О. ВАСИЛЬСВ*

## **ОСНОВНІ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СТАНОВЛЕННЯ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ**

*Окреслено основні засади та особливості місцевого самоуправління як складного суспільного інституту та обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення моделі українського місцевого самоврядування за принципами консенсусу.*

*In the article outlined basic principles and features of local self-government as a difficult public institute and suggestions are grounded in relation to perfection of model of Ukrainian local self-government after principles of consensus*

**Ключові слова:** модель місцевого самоврядування, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, традиції організації самоврядування, демократичні принципи, норми та цінності.

Форма організації місцевого самоврядування в різних державах залежить від багатьох факторів (історичної традиції, типу державного ладу тощо), які прискорюють цей процес або ж, навпаки, сповільнюють його. Існування місцевого самоврядування тією або іншою формою не є новою і для нашої країни. Але, зважаючи на те, що Україна довгий час функціонувала в умовах державного тиску на систему місцевого самоврядування, сьогодні зберігається сильна вертикальна система державного управління. У той же час, для сучасної України, яка обрала демократичний шлях, модель місцевого самоврядування має бути наближеною до європейських стандартів, її “треба будувати, нарощувати, причому еволюційно, натхненно, з урахуванням національних, економічних, географічних та інших особливостей [4, с. 8]”. У цьому контексті проблема моделювання місцевого самоврядування в Україні є особливо актуальною і викликає необхідність поглибленого цілеспрямованого дослідження.

Теорія місцевого самоврядування містить різні концепції, доктрини, учення стосовно сутності, змісту і форми існування місцевого самоврядування. Так, історичний підхід дозволив науковцям Е. Дубініну, Г. Чапалі [Там же, с. 11; 15, с. 39] дійти висновку, що самоврядування або його елементи існувало практично на всіх етапах розвитку суспільства [2, с. 20].

С. Балик та деякі інші фахівці, використовуючи функціональний підхід щодо місцевого самоврядування та його організаційних форм (у зарубіжній літературі він є поширеним), пропонують розрізняти англо-американську (на рівні найнижчих територіальних одиниць місцеве управління здійснюється виключно як самоврядування); французьку (у первинних територіальних одиницях поряд з органами місцевого управління діють органи місцевого самоврядування); змішану (на рівні муніципального утворення в одному органі спільно виконується

самоврядування і, в певному обсязі, місцеве державне управління) моделі місцевого самоврядування [1, с. 113].

У монографії В. Григор'єва акцент зроблено на існуючі відмінності між моделями публічної самоуправлінської (муніципальної) влади, правовий статус і організацію, функціонування яких обґрунтовуються, на думку фахівця, характером взаємовідносин місцевих органів як між собою, так і з вищими органами державного управління [2, с. 2].

Проаналізувавши останні дослідження і публікації з проблеми моделювання місцевого самоврядування, ми цілком підтримуємо висновок Р. Хоменець стосовно того, що тільки синтез, інтегрування різних підходів спроможні відобразити характеристику місцевого самоврядування як цілісного суспільного явища [14, с. 53].

Метою даної роботи є обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення моделі українського місцевого самоврядування.

Провідною ідеєю дослідження є така, що модель місцевого самоврядування в Україні потребує не єдиної, універсальної для всіх територій структури управління, бо її реалізація в окремих громадах не гарантує необхідний результат (щось не вдасться здійснити із-за недосконалості законодавства, щось – із-за відсутності висококваліфікованих фахівців тощо), а можливостей її активного корегування в міру розвитку суспільних відносин у громаді, державі та світі. Щоб зрозуміти основні елементи і відносини, характеристики яких дозволяють представити комплексно модель місцевого самоврядування, звернімося до історії України.

Поступовість розвитку самоврядування в Україні засвідчує його періодизація: зародження, становлення і розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування; європеїзація; русифікація; українізація; сучасне реформування [10, с. 44]. Уже на початковій формі організації суспільства, зокрема для пізнього етапу родоплемінного устрою, у вітчизняній науці [3, с. 30] часто визнають самоврядування, що складатиметься з племінної ради, військових і цивільних вождів. На стадії розкладу первіснообщинного ладу залишки первісного колективізму і демократії трансформуються у специфічну форму самоврядування – військову демократію, епоха якої на території України завершується з утворенням Давньоруської держави.

За часів Київської Русі різні форми місцевого самоврядування складаються та розвиваються на основі звичаєвого права. На рівні регіону елементи самоврядування знаходили свій вияв у вічі. Для вічової організації управління характерним був більш-менш чіткий розподіл повноважень між князем та вільним населенням. Найважливіші питання міського життя вирішувалися на міському вічі, а для розгляду поточних справ з числа вільних городян обирався вїйт та інші посадові особи самоврядування. Суб'єктом сільського самоврядування виступала сільська громада – верв, яка представляла своїх громадян у відносинах з іншими громадянами, державною владою, приватними особами. Звертаємо увагу, що первинна сільська община в давньоруському як і в античному суспільстві виступала в якості генетичного ядра всієї наступної суспільної структури, в чому полягала принципова подібність між давньоруськими і давньогрецькими общинами епохи формування полісу, “хоча і між ними були свої відмінності, які полягали у тому, що

грецька община цього часу була більш розвинутою, ніж давньоруська, яка спиралася на вже складені приватновладні відносини [5, с. 311]”.

Так званий “період європеїзації” пов’язаний з ухваленням українських земель до складу Великого Князівства Литовського та інших держав [9, с. 14]. Спочатку модель самоврядування набула досить складної системи взаємовідносин між центральною владою, власниками міст і міськими громадами, яка була обумовлена статусом міста. Замкові міста, зокрема, містили адміністрацію, яку очолював призначений власником намісник, урядник, тіун та ін. У процесі формування шляхти (основна частина панівного феодального класу), яка володіла майже необмеженою владою, в організації самоврядування посилюються західноєвропейські елементи, чи не найперше місце серед яких посідає магдебурзьке право – середньовічне міське право, за яким міста звільняються від управління і суду з боку великих земельних власників і створюють органи місцевого самоврядування. Класична система органів місцевого самоврядування, за магдебурзьким правом, – магістрат міста, – складалася з двох колегій: ради міста і лави. Рада переважно виконувала функції міської влади. Вона обиралася на один рік з-поміж осіб, які постійно мешкали в місті та відповідали вимогам певного майнового цензу. Очолював раду міста один або кілька бургомістрів, які обирались з-поміж радників. Лава – це судовий орган, члени кого обирались або призначались безстроково, її поповнення на принципі кооптації. Керував лавою війт, який був одночасно вищою посадовою особою міста. Магдебургія в українських землях не має однозначної оцінки. Проте, як справедливо зауважує А. Середа, “потенційно досягнення української магдебургії є базою для реформування системи місцевого самоврядування в Україні [12, с. 31]”.

Своєрідних, а саме військово-адміністративних, форм набуває самоврядування за часів існування Української козацької держави, що було обумовлено полково-сотеним устроєм (XVII – XVIII ст.). Звичаєве право, покладене в основу політичної організації, передбачало рівність усіх, незалежно від соціального походження, приналежності й місця в козацькій ієрархії, тому всі посади були виборними – від вищої до найнижчої. Деякі науковці стверджують, що саме “з козацькою державою слід пов’язувати початок становлення українського муніципалізму [11, с. 8; 16, с. 59]”.

Наприкінці XVII ст. у місцевому самоврядуванні України розпочався процес русифікації, в рамках якого встановлюються загальні російськоімперські форми місцевого самоврядування, важливою серед яких було земське управління. На земські установи покладалась основна частина обов’язків із забезпечення життєдіяльності місцевого населення: постачання продовольства, утримання шляхів, будівель, споруд, земських благодійних та лікувальних закладів, підтримка розвитку народної освіти, організація допомоги хворим та убогим [7, с. 6–9]. У цілому, як бачимо, земські установи мали чітко визначені соціально-обслуговуючі функції і, незважаючи на негативну для українського місцевого самоврядування російську уніфікацію, мали певний позитивний вплив на розв’язання місцевих проблем, сприяли піднесенню загального рівня життя населення. У контексті різних реформ поступово відбувалась трансформація місцевого самоврядування, в тому числі за часів, коли русифікація вітчизняного місцевого самоврядування на території сучасної України досягнула свого апогею (XIX – поч. XX ст.). Окремі й досить цікаві спроби, але, на жаль, марні,

притаманні четвертій та п'ятій суверенним і недовготривалим українським державам – УНР та ЗУНР [6, с. 34–40; 8, с. 16], у рамках яких передбачалася система місцевого самоврядування, де єдина безпосередня місцева влада мала належати радам і управам. Спроби збудувати українську модель місцевого самоврядування робили всі незалежні українські уряди (Генеральний Секретаріат, Гетьманат, Директорія) [13, с. 71–72.]. За радянських часів діяла монократична система адміністративного управління, серед основних рис якої такі: заперечення розподілу влади та визначення повноваждя представницьких органів знизу доверху; усі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території (всі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковані радам); система рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю будь-якої самостійності місцевих органів; нагляд з боку комуністичної партії; дія принципу “один кандидат – на одне місце”.

З 1991 р. Україна, як і інші пострадянські країни, шукає власну оптимальну модель місцевого самоврядування. Першим законом, який означав початок переходу до демократії у сфері самоврядування, став Закон УРСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” (1990 р.), а згодом й Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве та регіональне самоврядування” (1992 р.). Самоврядування цього періоду являло собою систему сільських, селищних, міських рад народних депутатів та їх органів, а також форм територіальної самоорганізації громадян (громадські комітети і ради мікрорайонів тощо) та безпосереднього волевиявлення громадян (місцеві референдуми, загальні збори). З прийняттям Закону України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” (1994 р.) сільські, селищні, міські, районні та обласні ради і одночасно, обласні, районні, Київська та Севастопольська міські ради як органи державної виконавчої влади склали подвійну модель управління на місцевому рівні. Однак тільки прийняття Конституції України (1996 р.) та Закону України “Про місцеве самоврядування” (1997 р.), а також ратифікація Верховною Радою України Європейської хартії про місцеве самоврядування сформували самоврядування як самостійний інститут.

Отже, екскурс в історію доводить, що модель управління місцевими справами, у т. ч. в Україні, формує багато різних пропозицій. Традиційно склалося, що суб'єктом самоврядування виступала громада (община, громада села чи міста), відтак, громада і має бути фундаментом моделі самоврядування сучасної України. Крім того, незалежно від розмірів, усі територіальні громади мають бути наділені рівними правами та можливостями.

Для того щоб громада могла реалізовувати надані їй повноваження, необхідні керівні органи. Такими, на нашу думку, мають бути: рада, виконавчі органи, головна посадова особа, а також органи самоорганізації населення. Рада – єдиний представницький орган з прямим демократичним мандатом, оскільки обирається мешканцями – громадянами, шляхом всезагального, рівного та прямого виборчого права таємним голосуванням за пропорційною виборчою системою за списками (характерно для континентальної Європи). Інші важливі органи самоврядування (виконавчі органи, голова) наділяються законними повноваженнями від ради, які

також підзвітні.

У запропонованій моделі місцевого самоврядування не існує поняття делегованих повноважень – усе регулюється на рівні законів, а державна влада не втручається в самоврядну діяльність.

Водночас, держава, без сумніву, повинна мати свою структуру для здійснення виключно “своїх” функцій. Тому вертикальна структура має поступитися місцем горизонтальній моделі, тобто представництво державної влади обмежується рівнем області та здійснює загальне кураторство над областю, перебуває на фінансуванні державного бюджету і не втручаються у справи місцевого самоврядування.

У цілому місцеве самоврядування України повинно мати широкі повноваження. Звідси, перед органами місцевого самоврядування постануть дуже серйозні завдання. Проте вони мають передбачати і володіння значними фінансами для їх реалізації.

Таким чином, модель українського самоврядування повинна прагнути до побудови двох паралельних систем влади – самоврядної та державної, які не повинні перетинатися на районному та обласному рівнях. Така модель самоврядування є достатньо ефективною, дозволить розширити права місцевого самоврядування в Україні, враховувати думку громади, а різним щаблям та гілкам влади працювати за принципами консенсусу, а не перебувати у стані постійних конфліктів. Легітимність цієї моделі коріниться в суверенитеті народу: народ є головним і єдиним джерелом та носієм влади, відповідно, має право встановлювати найоптимальніші форми влади для реалізації своїх інтересів.

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо за потрібне сформулювати такі висновки. Унікальний і суспільно необхідний феномен “місцеве самоврядування” зумовлює існування наукового інтересу з приводу того, яка його модель є найефективнішою. Осмислення різних моделей самоврядування доводить, що будь-яка з них повинна ґрунтуватися на дотриманні демократичних принципів, правил і норм. Несправедливо було б стверджувати, що українському народу бракує історичного досвіду організації органів місцевого самоврядування. Долучаючись до полеміки щодо пошуку оптимальної для України моделі місцевого самоврядування, корисним вважаємо запропонувати “консенсусну” модель, за якою громада зберігає значну автономію та імунітетні права, а між державною владою та органами місцевого самоврядування встановлюється партнерський діалог.

Сподіваємося, що здобуті результати дослідження стануть вагомим внеском у загальнодержавну справу успішного завершення адміністративно-територіальної реформи, сприятимуть можливостей її активного корегування в міру розвитку суспільних відносин у громаді, державі та світі.

#### Література:

1. *Балик С.* Переход к демократии – чешский опыт / С. Балик, П. Пшея. Чешская Республика ; Брно : CDK (Центр по изучению демократии и культуры), 2006. – 316 с.
2. *Григорьев В.* Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика : [монография] / В. А. Григорьев. – К. : Истина, 2005. – 424 с.

3. *Губарев В.* Історія України : [універсальний ілюстрований довідник] / В. К. Губарев. – Донецьк : ТОВ ВКФ “БАО”, 2007. – 576 с.
4. *Дубінін Е.* Місцеве самоврядування в Україні. Погляд з регіону / Е. В. Дубінін. – Д. : АРТ-ПРЕС, 2002. – 156 с.
5. *Кареев Н.* Государство-город античного мира. Опыт исторического построения политической и социальной эволюции античных гражданских общин / Н. Кареев. – Спб. : Типография М. М. Стасюлевича, 1910. – 348 с.
6. *Копиленко О.* Місцеве самоврядування в УНР: досвід і проблеми / О. Копиленко // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1992. – Вип. 2. – С. 34–40.
7. *Кравченко В.* Земское самоуправление в Украине / В. Кравченко // Бизнес-информ. – 1996. – № 2. – С. 6–9.
8. *Кравченко В.* Місцеве самоврядування в історії України / В. Кравченко // Місцеве та регіональне самоврядування. – 1992. – Вип. 1. – С. 22–30.
9. *Лазор О.* Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід : [навчальний посібник]. – Вид. 2-ге, доп. і перероб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – К. : Дакор, 2004. – 560 с.
10. *Литвиненко І.* Історичні традиції становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні / І. Л. Литвиненко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2002. – № 1. – С. 43–49.
11. *Онисьук М.* Правові засади місцевого самоврядування в Україні / М. Онисьук, В. Кампо. – К., 1998. – 56 с.
12. *Середа А.* Місцеве самоврядування: історичний досвід / А.М. Середа // Держава та регіони. – 2003. – № 1(7). – С. 31–34. – (Серія “Право”).
13. *Ткачук А.* Місцеве самоврядування в Україні / А. Ткачук, Ю. Саєнко, М. Привалов // Розбудова держави. – 1997. – № 7/8. – С. 71–83.
14. *Хоменець Р.* “Анатомія” місцевого самоврядування. Над чим задумуються теоретики / Р. Хоменець // Віче. – 2002. – № 3. – С. 50–53.
15. *Чапала Г.* Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз : [монографія] / Г. В. Чапала. – Х. : Право, 2006. – 224 с.
16. *Швидько Г.* Державне управління і самоврядування в Україні. Історичний нарис. : [навчальний посібник] / Г. К. Швидько, В. Є. Романов. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – Ч. 1. – 123 с.

*Надійшла до редколегії 02.07.2009 р.*