

**Список використаних джерел**

1. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій: монографія. Харків: Вид-во ХарPI УАДУ "Магістр", 2003. – 236 с.
2. Дзюндзюк В. Б. Моделі ефективності діяльності публічних організацій//Вісник Нац. ун-ту внутрішніх справ. 2003. № 22. С. 201–205.
3. Cohen S., Brand R. Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World (third edition)/S. Cohen, R. Brand. San Francisco: Jossey-Bass, 2009. 298 p.
4. Dawson P. Managing Quality in the Multi-cultural Workplace / In Making Quality Critical: New Perspectives On Organizational Change, eds. Wilkinson, A. Willmott, H. London: International Thomson Business Press, 2005. P. 185–203.
5. Milakovich M. E. Total Quality Management for Public Service Productivity Improvement / In M. Holzer (ed.). Public Productivity Handbook. New York: Dekker, 2005. P. 78–96.
6. Spencer B. A. Models of Organization and Total Quality Management: A Comparison and Critical Evaluation/B. A. Spencer//The Academy of Management Review. 1994. 19 (3). P. 446–471.

Надійшла до редколегії 15.11.2016 р.

УДК 351.1 : 323.2

## **РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК УМОВИ ЗМІЦНЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ**

**Котковський В. Р.,**

*к.т.н., доц., доцент кафедри політології та філософії,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків*

Проаналізовано сучасні підходи до розвитку інституту місцевого самоврядування. Як висновок узагальнюється вплив розвитку місцевого самоврядування на демократичні процеси, що відбуваються в Україні

**Ключові слова:** міське самоврядування, форми і методи публічного врядування, демократія, реформування, децентралізація, державна влада.

**Kotkovskyi V. R.,**

*PhD in Technical Sciences, Associate Professor,  
Associate Professor of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv*

## **DEVELOPMENT AND LOCAL GOVERNMENT DECENTRALIZATION GOVERNMENT AS CONDITIONS DEMOCRACY STRENGTHENING IN UKRAINE**

This article analyzes modern approaches to the development of the institution of local government. In conclusion summarizes the impact of local government on democratic processes in Ukraine

**Key words:** local government, forms and methods of public governance, democracy, reform, decentralization, government.

Реформування місцевого самоврядування, що розпочалося в Україні ще в 1990-х рр., відсутність єдиної виробленої концепції реформи призвело до того, що цей процес затягнувся на довгі роки. Розвиток України як незалежної держави має відбуватися шляхом встановлення та реального запровадження в життя засад демократії, невід'ємним елементом якої на сучасному етапі стає міське самоврядування. Якщо в державі немає повноцінного місцевого самоврядування, то виникають сумніви в її демократичному характері, демократія в цій державі вважатиметься неповною й обмеженою.

Самоврядування є фундаментальною засадою цивілізованого облаштування спільного життя, засадою незалежності, підкріпленою ефективним розв'язанням соціальних і економічних завдань. Тобто воно є не тільки умовою реальної незалежності, а й показником розвитку суспільства. Хоч би якою досконалою була державна влада в центрі, вона ніколи не стане життєспроможною та ефективною, якщо на місцях не буде самоврядною. Як показує світовий досвід, чим розвиненішою є держава, тим вище роль і значення місцевого самоврядування. Тобто розвивається самоврядування – прогресують у своєму поступі держава і суспільство, і навпаки, якщо воно занепадає – нищиться міць держави і процвітання суспільства [2, с. 34].

У статті використано напрацювання М. Баймуратова, О. Батанова, В. Бесчастного, В. Борденюка, І. Бутка, П. Гураль, Р. Давидова, І. Дегтярьової, І. Дробота, І. Дробуш, В. Кампо, Н. Камінської, А. Коваленка, М. Корнієнка, В. Кравченка, Ю. Куца, І. Лопушинського, О. Лиски, В. Мамонової, Ю. Молодожен, М. Орзіха, Г. Падалка, В. Погорілка, М. Пухтинського, О. Слобожана, Ю. Тодики, О. Фрицького, В. Шаповала та інших дослідників.

Метою статті є розкриття основних напрямів розвитку інституту місцевого самоврядування в умовах зміцнення демократії в Україні.

Самоврядування, як і незалежність, не можна запроваджувати наказами, декретами чи законами. Легітимна процедура виборів до органів самоврядування не є тотожною безпосередньо самому самоврядуванню. Для підвищення дієвості впливу на стан соціально-економічного розвитку та виведення країни з кризи створюється нова сучасна система державного управління проведенням адміністративної реформи. Одним із найважливіших завдань цієї реформи є формування на місцевому рівні ефективної організації виконавчої влади і сучасної системи місцевого самоврядування. Адже життєвий рівень населення в підсумку залежить від рівня роботи органів влади. Тому й головний напрям діяльності державних виконавчих органів влади та органів місцевого самоврядування полягає у практичному задоволенні економічних, політичних, соціальних потреб людини, створенні умов для гармонійного поєднання інтересів людини і суспільства. Специфіка ж нашої ситуації полягає в тому, що робити все це треба не послідовно, а паралельно, водночас координуючи зусилля й конкретні заходи [3, с. 61].

Умов для того, щоб самоврядні структури почали працювати на повну силу, поки що замало. Одні тільки-но формуються (такі як законодавча база), інші (фінансова самостійність, психологічна готовність населення до участі в самоврядуванні) – відсутні зовсім. Водночас досвід незалежності з усією очевидністю продемонстрував інше: не можна нехтувати місцевими інтересами і потребами на угоду суб'єктивно витлумаченим загальнодержавним інтересам. Адже стан справ на місцях віддзеркалює нагальні потреби населення, до яких не повинна бути байдужою і держава. Разом з тим саме на місцях, вирішуються і такі питання, у яких наявний державний інтерес (питання оборони, безпеки, охорони довкілля тощо). Та й ефективність діяльності органів місцевого самоврядування залежить від того, наскільки оптимально в організації місцевої влади поєднано інтереси держави та інтереси громад, державну виконавчу вертикаль та ініціативу знизу. Саме тому і заслуговує на увагу ідея державної підтримки місцевого самоврядування.

Багатою державу мають зробити регіони. Незаперечним є факт формування особливих регіональних інтересів з їхніми ресурсами і можливостями. Досить згадати, що діє чимало вільних та спеціальних економічних зон, територій пріоритетного розвитку, деякі обласні державні адміністрації мають акції державних підприємств,

отже, залучені до управління ними. Інакше кажучи регіональні інтереси вже мають під собою певний матеріальний ґрунт, а території поступово стають повноправними володарями власності і суб'єктами економічних, політичних і соціальних відносин.

Окремі теоретики та практики вважають, що ці процеси суперечать засадам унітарності України і призведуть до її федералізації. Але правда і те, що одне не суперечить другому, адже розвинуте самоврядування можливе в унітарній державі.

Територіальні громади, самостійно проводячи на місцях свою політику, розв'язуючи питання місцевого значення, створюють відповідні органи на місцевому і регіональному рівнях. Тоді неминуче постає питання про їхні відносини з центральними та місцевими органами державної влади, передусім – із місцевими державними адміністраціями, які діють паралельно з органами місцевого самоврядування. Відсутність розбіжностей у завданнях, методах їхньої реалізації, розмежування компетенцій і самостійність у розв'язанні питань, співробітництво та взаємна повага – ось ті принципи, що повинні бути притаманними відносинам із центральними та місцевими органами державної влади.

Реальне упровадження засад місцевого самоврядування в життя є складною справою та пов'язане з багатьма проблемами, наприклад із загальним станом нашої економіки або ж зі становищем судової влади, у якої органи самоврядування мали б знаходити захист своїх прав.

Немає сумніву в тому, що поступово за умов більш стрімкого покращання фінансово-економічного стану в країні в кожному регіоні буде закладено надійну основу для подальшого розвитку місцевого самоврядування, політика якого позитивно впливатиме на умови життя та побуту громадян, дотримання спільних інтересів територіальних громад.

На сьогодні існують як позитивне, так і негативне ставлення до проблем розвитку місцевого самоврядування, особливо в тих країнах, де існувала централізація влади.

Усвідомлення впливу децентралізації влади на демократизацію державних і суспільних відносин стимулювало розроблення і прийняття відповідних міждержавних декларативних актів, дія яких розповсюджується на держави, які ратифікують ці акти в установленому порядку.

У ст. 3 Європейської хартії про місцеве самоврядування [4], що набула чинності з вересня 1988 р., записано, що “місцеве самоврядуванням означає право і спроможність місцевих влад, у межах закону, здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах населення” [Цит. за: 8].

Благотворний вплив на розвиток місцевого самоврядування в окремих країнах та регіонах спричинило прийняття Всесвітньої декларації місцевого самоврядування.

Міжнародні та регіональні домовленості про місцеве самоврядування виходять з того, що централізація влади не завжди враховує потреби та інтереси населення, яке з усією енергією розбудовуватиме і захищатиме свою землю, водночас примножуючи добробут і всієї країни. Беручи участь у місцевому самоврядуванні, кожен громадянин проходить школу управління та 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.

У вирішенні цього питання мають місце деякі проблеми.

Зокрема, у розділі II Конституції України громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови в державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства. Разом з тим якраз етнічну специфіку не зафіксовано в розділі Конституції України про місцеве самоврядування, хоча вона знайшла своє втілення в Законі про національні меншини. Налагодження міжетнічних стосунків у країні є важливим чинником стабільного розвитку суспільства. На місцевому рівні можна повніше забезпечити потреби етнічних спільнот у господарській і культурній діяльності їх при відповідному контролі з боку центральної виконавчої влади.

Якщо оцінити загальну ситуацію в Україні, то самоврядування, незважаючи на прийнятий спеціальний закон із цього приводу, буде наштовхуватися на централізованість влади. Це пов'язано з тим, що центральний бюрократичний апарат не готовий надати повноваження місцевим органам, бо сам втрапить своє значення.

Але основа для застосування механізму самоврядування в нашій державі є. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” в теоретично-правовому просторі підтверджує, що громадяни реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

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 протиріч між вертикаллю виконавчої влади та делегованими органам місцевого самоврядування державними повноваженнями.

Вирішення цієї проблеми можна досягнути, зокрема, шляхом розроблення і прийняття без затримок законів та доповнень до прийнятих законів про комунальну власність; місцеві податки і збори; місцеві фінанси; адміністративно-територіальний устрій; органи самоорганізації населення; муніципальну службу; внесення змін і доповнень до законів про бюджетну систему, банки і банківську діяльність, про міліцію тощо. У кожному законодавчому акті повинні передбачатись окремі умови з їхнього застосування відносно органів місцевого самоврядування й державної виконавчої влади.

Тобто вперше за роки реформування місцевого самоврядування його було відокремлено від державної влади, “виведено з системи органів виконавчої влади”. Тим самим наші законодавці закріпили в Основному Законі наявність в Україні публічної, а не лише державної влади. Хоча самого терміна “публічна влада” в тексті немає, та зміст її 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 місцевого самоврядування”. Тобто є влада народу (публічна влада), яка має складовими державну (законодавчу, судову, виконавчу) і місцеву владу (міське самоврядування).

Але і це питання “місцевої влади” досить спірне. Є думка науковців [5, с. 8], які вважають, що публічна влада в Україні розглядається як центральна (державна влада), що здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу, судову, і місцеву – державну (виконавчу) і самоврядну.

Якщо дотримуватися такої точки зору, то ми поєднуємо в одне ціле вплив на територіальну одиницю, який здійснюється місцевими органами виконавчої влади

і органами місцевого самоврядування. Тобто поєднуємо два зовсім різні за своєю суттю і природою впливи. Адже політика, яка здійснюється місцевими органами виконавчої влади, завжди є державною, хоча й на місцевому рівні.

Виділяючи ще один вид публічної влади, поряд із державною ми виокремлюємо владу, що є повністю відособленою від державної (ст. 118 Конституції України) і не є частково її складовою. Ось чому неможливий поділ місцевої влади на державну і самоврядну. Розглядаючи місцеву владу як місцеве самоврядування, ми не пересікаємося з жодною з гілок державної влади, тому і можемо говорити про місцеве самоврядування як окремий вид публічної влади.

Місцеве управління зазвичай розглядається як важливий елемент демократичної, політичної системи. Англійський науковець П. Хендерсон у своїй монографії 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 [9, р. 7]. Як зазначає французький вчений А. де Токвіль, аналізуючи особливості американської демократії, центральна влада, якою б значущою і впливовою вона не була, не в змозі охопити всі сторони життя великого народу. Вона не може це зробити, оскільки подібне завдання стоїть поза межами людських можливостей. Коли влада намагається виключно своїми силами створити і привести в дію незліченну кількість суспільних механізмів, або вона повинна вдовольнитись неповними результатами, або її зусилля будуть просто марними.

Централізація надає зовнішньої впорядкованості справам суспільства і забезпечує можливість досягнути певної одноманітності вияву людської активності, та це лише видимість. У разі об'єднання індивідуальних сил із громадськими, як це відбувається в місцевому самоврядуванні, вдається домогтися того, що "сама сконцентрована і сама дійова влада була б не в змозі зробити" [6, с. 89]. Місцеве управління, таким чином, виступає необхідною демократичною протизагою 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, перевантаження центру місцевими справами. Крім того, місцеве управління надає населенню додаткових можливостей участі в політичному процесі.

Такий механізм управління сучасною державою сприяє подоланню відчуження особистості від держави, зближенню останньої з суспільством. Місцеві органи більше наближені до населення, ніж центральні, їхня діяльність безпосередньо стосується багатьох проблем місцевих жителів і є для останніх більш зрозумілою, ніж діяльність центральних властей. Інтервал між прийнятими рішеннями та їхнім виконанням на місцевому рівні менший, ніж на державному, і результати часто більш відчутні для місцевих жителів. Місцеві вибори, як правило, проводяться частіше загальнодержавних, що дає населенню додаткову можливість скористатися своїми політичними правами висловити ставлення до тих чи інших проблем. А добре знайомі зі станом справ у відповідній територіальній одиниці органи місцевого управління здатні більш ефективно вирішувати ті чи інші локальні проблеми.

Місцеве управління є управлінською діяльністю. Але на місцевому рівні воно може здійснюватись не тільки органами місцевого самоврядування, а також і державними органами, які здійснюють управлінську діяльність. П. Мартиненко, аналізуючи місцеве самоврядування і порівнюючи його з управлінням в Україні,

вважає, що “місцеве управління – це діяльність місцевих органів державної виконавчої влади, а місцеве самоврядування – діяльність самоуправляючих органів, які обираються місцевим населенням і виконують відповідні функції щодо забезпечення його інтересів” [7]. М. Баймуратов, визначаючи місцеве самоврядування, виходить із двох основоположних принципів суспільного життя. “По-перше, з урахування місцевого інтересу, у межах якого розвивається місцеве самоврядування й органи якого повинні мати максимум свободи і матеріальних засобів, що дасть їм змогу “правити” разом із населенням, використовуючи всі форми прямої демократії. Причому вони повинні мати велику юридично захищену сферу компетенції. По-друге, місцеве управління має бути “провідником” загального інтересу і співпрацювати з центром... Саме ґрунтуючись на цьому, слід говорити про місцеве управління” [1, с. 138].

У сучасних державах місцеве управління здійснюється як призначеними з центру державними адміністративними, так і представницькими органами, що обираються населенням окремих адміністративно-територіальних одиниць (органи місцевого самоврядування).

Проблема взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування посідає одне з основних місць у становленні української державності. Це зумовлено тим, що Конституція України характеризує її як демократичну державу, у якій існує республіканська форма правління, а це, у свою чергу, передбачає участь населення в управлінні державою безпосередньо через органи державної влади, а також через організацію місцевого самоврядування. Від того, як будуть розвиватися взаємовідносини органів влади й органів місцевого самоврядування, залежить реалізація прав населення на місцеве самоврядування.

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, що викликані цілеспрямованим впливом управління на його об’єкт, у даному разі на рівень життя населення.

Важливість цих взаємовідносин визначена державою на загальнодержавному рівні, оскільки це питання поряд з іншими розглядається в Концепції адміністративної реформи, одним із завдань якої є запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Концепція адміністративної реформи в Україні передбачає, що у процесі трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування слід виходити з національного досвіду, а також зі світової, насамперед європейської, практики. При цьому процес перетворень передбачається здійснювати у три етапи.

Перший етап має включати законодавче, ресурсне й експериментальне забезпечення трансформації чинної організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування.

Другий – охоплювати трансформацію низової ланки системи адміністративно-територіального устрою України (село, селище, місто), формування комунальних об’єднань територіальних громад, розмежування сфери відповідальності щодо надання послуг місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на різних територіальних рівнях управління.

Третій – повинен передбачати трансформацію територіального устрою України з метою оптимізації структури управління на регіональному рівні, наближення прийняття управлінських рішень до населення, запровадження нових фінансово-бюджетних механізмів, раціоналізації функцій місцевих державних адміністрацій.

Кожен із цих етапів матиме адміністративно-територіальний, організаційний, функціональний, фінансово-економічний і правовий аспекти.

Адміністративно-територіальний аспект пов'язано з визначенням територіальної основи побудови системи місцевих органів виконавчої влади та організації місцевого самоврядування.

Організаційний аспект включає в себе: визначення організаційних зв'язків між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у процесі здійснення відповідних функцій і делегованих їм повноважень; формування комунальних об'єднань територіальних громад – нових суб'єктів місцевого самоврядування; апробацію та запровадження в міській агломерації таких організаційних моделей управління, які б передбачали добровільне формування спільних органів управління та їхню взаємодію з органами місцевого самоврядування.

Функціональний аспект передбачає перерозподіл функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на основі встановлення переліку державних і громадських послуг, їхньої класифікації, визначення переліку послуг, що надаються за рахунок бюджетних коштів і на платній основі, розмежування сфери відповідальності щодо надання державних і громадських послуг місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування на регіональному і місцевому рівнях.

Усі ці заходи є важливими передусім для визначення механізмів реалізації принципів децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування. Адже відомо, що зміцнення місцевого управління (а саме взаємодоповнювальна взаємодія обох влад на місцях) забезпечує справжню демократизацію і реально підвищує ефективність управління територіями.

#### **Список використаних джерел**

1. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муниципальна) влада в Україні: основні ознаки й особливості//Актуальні проблеми виконання законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”: наук.-практ. посіб./за ред. В. В. Кравченка. Київ: Атіка, 2003. 288 с.
2. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади: монографія. Полтава: ПУЕЕ, 2012. 341 с.
3. Дробуш І. В., Долішній М. І. Функції органів місцевого самоврядування в Україні. Київ: НАНУ, 2003. 244 с.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р.//36. договорів Ради Європи: офіц. вид. Київ: Парламент. вид-во, 2000. С. 190–205.
5. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. Київ, 2010. 232 с.
6. Куц Ю. О., Мамонова В. В.; Територіальна організація влади в Україні: навч. посіб./за заг. ред. д.держ.упр., проф. В. В. Мамонової. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. 212 с.
7. Мартиненко П. Децентралізація у здійсненні державної влади як конституційний принцип в Україні//Вісн. Конституційного Суду України. 2000. №6. С. 38–56.
8. Місцеве самоврядування. Світовий та український досвід. Програма сприяння парламентові України. К., 1997. 184 с.
9. Henderson P. European trends in community development//Community Development Journal. 2003. Vol. 38, No. 3. P. 241–254.

*Надійшла до редколегії 09.11.2016 р.*