

*А. Я. Самойленко,  
аспірант кафедри політичних наук, культурології і  
державного управління, Черкаський національний університет  
імені Богдана Хмельницького*

## РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ САМОРОЗГОРТАННЯ ДЕМОКРАТІЇ ЯК ГОЛОВНИЙ КОНЦЕПТ ДОСЛІДЖЕННЯ

*Стаття присвячена аналізу розвитку інституту місцевого самоврядування в сучасних умовах та вдосконаленню його дієвої моделі з урахуванням політичних, економічних, соціальних та історичних традицій України як чинника самоорганізації населення.*

*The article is devoted an analysis pozvity the institute of local self-government in modern terms and perfection of him effective model taking into account political, economic, social and historical traditions of Ukraine as factor of самоорганізації of population.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ В ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ

Зв'язок з науковими і практичними завданнями. У центрі уваги даної статті — проблема становлення місцевого самоврядування як важливого елемента всієї системи управління в умовах розбудови незалежної демократичної України. Аналіз досліджуваної проблеми актуалізується необхідністю вдосконалення теорії і практики сучасного державотворення, викликаного трансформаціями у політичній системі суспільства, проведенням адміністративно-територіальних, регіональних реформ, впровадженням конструктивного соціального партнерства між центром і територіями.

Проблема розвитку місцевого самоврядування потребує глибокого осмислення державної та муніципальної політики, їх концептуальних засад, окреслених Конституцією України та Європейською хартією місцевого самоврядування. Йдеться про ґрунтовний аналіз формування та функціонування інституту самоврядування.

Демократизація місцевого самоврядування у сучасній, суверенній Україні забезпечує відродження усталених історичних витоків і традицій, поступальний рух до світових стандартів. Вона є критерієм готовності держави поступатися командно-адміністративними методами управління, а також ступеня у зрілості громадян, спроможних усвідомлено взяти на себе повноту влади на місцях і відповідальність за вирішення місцевих справ. З утвердженням самоврядності зростає ефективність взаємодії інститутів демократичної, правової держави та громадянського суспільства.

Актуальність теми дослідження зростає у зв'язку з необхідністю розробки науково-обґрунтованих політико-правових рекомендацій з проблеми розвитку інституту місцевого самоврядування в сучасних умовах та вдосконалення його дієвої моделі з урахуванням політичних, економічних, соціальних та історичних традицій України.

### АНАЛІЗ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ. ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ ПИТАНЬ

Питання розвитку місцевого самоврядування в тих чи інших аспектах висвітлені в працях Б. Адамова, В. Бабича, М. Баймуратова, В. Бичек, С. Болдирєва, В. Борденюка, І. Бутко, В. Вакулєнка, П. Гамана, І. Грицяка, Ю. Делія, І. Дегтярьова, В. Дорофійєнка, І. Дробуша, І. Козюри, А. Ковалєнка, В. Куйбиди, Ю. Куц, О. Лазора, Ю. Лебединського, П. Любченко, В. Малиновського, В. Мамонова, В. Погорілка, В. Скрипничука, Т. Смирнової, Л. Сушинського, Р. Хоменця, О. Фрицького, Ю. Шарова та ін.

Різні види та форми діяльності окремих інститутів демократії на місцевому рівні досліджували В. Андрущенко, М. Іщенко, Р. Максакова, О. Орловський, В. Рубцов, В. Федоренко та ін. Місцеве самоврядування та особливості його становлення в сучасній Україні досліджували А. Бойко-Бойчук, В. Григор'єв, В. Кампо, М. Корнієнко, В. Кравченко, М. М'яченко, Н. Нижник, В. Опришка, М. Орзіх, М. Пітцик, В. Прошка, М. Пухтинський та ін. Феномен місцевої територіальної громади як політичного інституту та джерела місцевої демократії вивчали О. Батанов, Ю. Наврузов, С. Саханенко та ін.

Проте, незважаючи на широке коло наукових досліджень з проблем реалізації демократії на місцевому рівні, проблема наукового обґрунтування здійснення демократичного процесу в Україні залишається відкритою. Потребують подальшого вивчення вплив глобалізаційних процесів, становлення організаційних форм у системі місцевого самоврядування, ствердження інституту територіальної громади, подальше вдосконалення демократичних процедур безпосередньої участі громадян у нових умовах глобального світу та багато інших аспектів життя.

Метою дослідження є здійснення науково-теоретичного аналізу, адміністративно-управлінського процесу формування та генезису місцевого самоврядування, поняття його основ, їхньої специфіки та взаємозв'язку, що дозволить скласти цілісне розуміння названого феномену. Завдання полягає в тому, щоб висвітлити проблеми практичної реалізації форм місцевого самоврядування в здійсненні теоретичної моделі демократичної держави в сучасних умовах, обґрунтувати необхідність досягнення правового забезпечення розвитку суспільних відносин, що виникають і саморозгортаються в галузі місцевого самоврядування.

### ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Обґрунтування отриманих результатів. Одним з найефективніших механізмів згуртування сусп-

ільства, як показує багатомісячний вітчизняний та світовий досвід, є розвиток місцевого самоврядування. Саме з його допомогою можна сподіватися на найефективніше використання потенціалу самоорганізації та саморозгортання демократії у суспільстві, соціальних ініціатив громадян. Зрештою, йдеться про створення реальних умов самоорганізації населення у демократичному суспільстві, про яке останнім часом так багато говорять політики та науковці. Досвід демократичних країн засвідчує: там, де розвинуте місцеве самоврядування, панує і демократичне впорядкування, держава і влада підконтрольні громадянам, а не навпаки. Самоврядування є фундаментальною засадою цивілізованого демократичного облаштування спільного життя, засадою не тільки декларованої і формально визнаної іншими незалежності, а незалежності практичної, підкріпленої ефективним вирішенням соціальних і економічних завдань.

За своїм змістом самоврядування означає: по-перше, — практика самоврядування, наочне підтвердження дієвості прав і свобод у суспільстві, вона не тільки задекларована, а є нормою повсякденного життя й участі населення у спільних справах, можливість ухвалювати рішення і відповідати за них, тобто власними діями утверджувати демократію; по-друге, — залучення громадян до справ на місцевому рівні означає перерозподіл повноважень влади від центру до територіальних громад, що і є запорукою справжнього суверенітету громадян, а отже, і держави в цілому; по-третє, — децентралізація і роздержавлення влади, є засобом підвищення ефективності врядування.

Історично місцеве самоврядування складалося впродовж тривалого часу паралельно з розвитком громадянського суспільства. Форми організації місцевого самоврядування різноманітні й зазвичай носять індивідуальний характер, оскільки для того, щоб бути ефективними і зручними для членів місцевого співтовариства. Вони повинні відповідати його історичним і культурним традиціям.

Місцеве самоврядування це один із давніх інститутів демократії, в рамках якого громадяни можуть самі безпосередньо захищати свої права й інтереси, залучатися до участі в управлінні справами суспільства. Перша особливість місцевого самоврядування полягає в тому, що воно є однією з форм здійснення народо-владдя, засновану на самоорганізації місцевого співтовариства і самостійному вирішенні цим співтовариством широкого кола проблем власного життєзабезпечення. Друга

особливість пов'язана з реалізацією владної функції, але при цьому влада місцевого самоврядування не відноситься ні до однієї гілки і рівня державної влади.

Світовий Європейський досвід переконує, що місцеве самоврядування виконує найважливішу роль сполучної ланки між суспільством і державною владою, між договірним саморегулюванням, самоорганізацією суспільства і державним владно-примусовим регулюванням суспільних відносин. Тільки в умовах розвиненої громадянськості можливе ефективне функціонування органів місцевого самоврядування, оскільки кожен громадянин має не тільки добре розуміти особисту відповідальність, але і бути готовим узяти її на себе при вирішенні проблем місцевого співтовариства.

Сьогодні у демократичних державах, орієнтованих на децентралізацію влади і наближення її до людей. Місцевому самоврядуванню від державної влади поступово передається все більше функцій і повноважень, які обмежують політичну владу, сприяючи розвитку свободи індивіда. Відповідно до "Європейської хартії місцевого самоврядування" право громадян брати участь в управлінні державними справами може бути здійснене саме на місцевому рівні. Співвідношення між державною і муніципальною владою може бути різним: якщо при авторитарному правлінні переважаючою є концепція єдності влади, при якій місцеве самоврядування відсутнє, то в умовах демократії державна влада і місцеве самоврядування розділені.

У розвитку місцевого самоврядування роль елементів самоорганізації та саморозгортання все більш зростає, оскільки може вирішально визначати історичну долю будь-якого народу. Це переконливо засвідчує приклад розвинених країн, досягнення яких пояснюються відданістю принципам демократії та здатністю народів до самовдосконалення та самоорганізації. Історія відкидає, тоталітарні та авторитарні режими, які обмежують демократію і особисту свободу громадян, ламають цей природний механізм самоорганізації суспільства, гальмують його саморозвиток.

Розбудовою України як демократичної правової держави багато в чому визначається тим, наскільки раціональною і ефективною є організація влади в державі, причому не тільки центральної, але і, перш за все, місцевої влади, представленої системою органів місцевого самоврядування. Адже саме місцеве самоврядування є однією з фундаментальних демократичних основ конституційного ладу України.

У трансформаційних умовах процеси реформування місцевого самоврядування набувають значення найважливішої тенденції розвитку всієї системи української державності. Критичне відношення до окремих нововведень в системі організації влади на місцях не повинне заважати з'ясуванню і визнанню тієї обставини, що муніципальна реформа обумовлена об'єктивними причинами фундаментального характеру. Тому необхідний пошук шляхів подальшого саморозгортання класичних інститутів демократії (до яких відносяться й інститути місцевого самоврядування) на основі оптимального балансу і поєднання національних особливостей суверенної демократичної державності з універсальними загальноприйнятими у сучасному світі стандартами демократії. Принципово важливо виходити з того, що суверенна держава, будучи об'єктом демократичних перетворень, завжди повинна залишатися їх домінуючим суб'єктом. Система державного управління покликана забезпечувати не тільки створення інструментальної системи публічно-правового управління, але і підтримку її ефективного функціонування на основі принципів демократії, верховенства, захисту свобод людини і громадянина.

Децентралізація державного управління гарантує принцип організації місцевого управління, який означає делегування ряду повноважень центральних органів виконавчої влади державним і місцевим органам виконавчої влади, та органам місцевого самоврядування, в результаті чого вони незалежні в усіх своїх діях. Деконцентрація публічної влади забезпечує принцип організації управління на місцях, який передбачає організацію й діяльність місцевого самоуправління як самостійної форми публічної влади на місцевому рівні в результаті трансформації суверенних прав держави у самоуправління прав територіальних громад. Незважаючи на якісні відмінності децентралізації та деконцентрації, у них є спільна риса, тому вони доповнюють одна одну, забезпечуючи найбільш демократичне управління в державі у цілому й на місцях, зокрема. Децентралізація й деконцентрація є двома різними видами переміщення владних повноважень із центру на місця.

У той же час самостійність органів місцевого управління не повинна протистояти державним інтересам. Конституція України зумовлює поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, що передбачає встановлення меж децентралізації, обумовлене загальнодержавними інтересами й потребами, необхідністю управління дер-

жавою як єдиним політичним, соціально-економічним та правовим простором.

Основною вихідною методологічною передумовою розмежування повноважень між органами державного управління й органами місцевого самоврядування є принцип, згідно з яким держава не зобов'язана брати на себе відповідальність за питання, які можна успішно вирішити на місцевому рівні.

Згідно з Конституцією України місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

За своєю структурою система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської рад; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створені радами виконавчі органи.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади — підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Виходячи з цього, передача повноважень від держави до території регіонального та місцевого рівнів вимагає першочергового розгляду. Проте, не існує жодної моделі чи методології, яка б дозволила чітко сформулювати це питання. Розподіл повноважень найчастіше є питанням історичного розвитку і практики, а також рівня розвитку.

В умовах соціально-економічної та суспільно-політичної стабільності в державі об'єктивно формується підґрунтя для розширення повноважень органів місцевого самоврядування, а також децентралізації і деконцентрації влади центру. Реалізація конституційної моделі місцевого самоврядування, що характеризується вимогами єдності правотворчої і правоприменительної практики, зумовлює появу свого роду кумулятивного ефекту у вигляді відносного нового явища демократичній дійсності

— інститутів муніципальної демократії, що припускає необхідність спеціальних наукових досліджень.

Розвиток місцевого самоврядування є матеріальною основою становлення і розбудови інститутів муніципальної демократії. У цьому плані муніципальна демократія в нинішньому її розумінні — це універсальний, такий, що отримав визнання, зокрема на міжнародно-правовому рівні, інститут демократичної організації сучасного цивільного суспільства і правової держави. Так, Європейська хартія міст, прийнята Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи Ради Європи 18 березня 1992 р., містить спеціальний пункт 3.3 "Місцева демократія", в якому розкриваються основні характеристики цього поняття, а сама Хартія широко, комплексно закріплює принципи місцевої (міської) демократії, сфери і форми її реалізації.

У наш час ідеї муніципальної (місцевої) демократії можуть і повинні розкриватися в контексті єдиної конституційної концепції демократії незалежно від того, якими політичними прикметниками на тому або іншому історичному етапі це поняття доповнюється, включаючи сучасне її розуміння як суверенної демократії. Місцеве самоврядування є важливим елементом, свого роду фундамент української державності. У цьому плані суверенітет як конституційна цінність і політико-правова властивість публічної влади у всіх формах її прояву як єдиної системи народовладдя розповсюджується на всі сфери владних відносин від до низу верху, включаючи муніципальну; відповідно, місцева (муніципальна) демократія — важлива форма єдиної системи конституційної демократії в Україні, суверенітет якої розповсюджується на всю її територію.

Поняття самоврядування близьке, але не тотожне поняттю демократії. Демократія як спосіб здійснення політичної влади реалізується, зокрема, через систему самоврядування, і демократичність політичного режиму багато в чому визначається широтою і глибиною впровадження в практику початків самоврядування. Тому конкретні інститути самоврядування співпадають з інститутами демократії.

У цьому знаходиться віддзеркалення сутнісна природа місцевого самоврядування, яка виявляється в єдності публічних і приватних, влади і свободи. Сучасні інститути державної демократії, засновані на ідеях безпосередності і представницьких форм народовладдя, технологічно відпрацьованих моделях партійних систем і систем голосування (виборів), декоративного парламента-

ризму і тому подібне.

Питання місцевого самоврядування пов'язані з необхідністю вирішення повсякденних проблем населення за місцем проживання. Вирішення саме цих питань є критерієм ефективності і доцільності форм здійснення влади, що складаються, на місцях, так само як і показником спроможності практики реалізації ідеї місцевого самоврядування. На даному рівні, в межах конкретного міста або району, села або селища, люди дістають можливість реальної участі у вирішенні питань господарсько-економічного, політичного життя. Саме тут вони можуть безпомилково оцінити за діловими якостями своїх керівників, обранців у представницькі органи.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗРОБОК

Як висновок зазначимо, що на рівні місцевого самоврядування яскраво і одночасно найзриміше, результативно виявляються гострі питання розвитку демократичних процесів, тут виявляється "олуднений" образ соціально-економічних і політичних реформ. Саме місцеве самоврядування, що забезпечує розвиток демократії "малих просторів", здатне створити органічне поєднання влади і свободи, державного управління (що реалізовується зокрема за допомогою збудованої останніми роками виконавчої вертикалі) і внутрішньої самоорганізації населення. Тим самим стає можливим подолати наші традиційні, авторитарні за своєю суттю, уявлення про демократію як виключно державну форму організації влади, та розбудувати місцевого самоврядування як єдиного джерела і головного гаранту прав і свобод людини.

### Література:

1. Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування // Право України. — 2005. — № 6. — С. 21.
  2. Калиновський Б. Державні гарантії здійснення конституційних принципів місцевого самоврядування в Україні // Право України. — 2005. — № 9. — С. 16.
  3. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. — К., 1997. — С. 4.
  4. Прієшкіна О.В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: навч. Посібник. — К.: Кондор, 2004. — 336 с.
  5. Тодика О. Верховенство влади народу в умовах становлення правової державності // Юридична Україна. — 2005. — № 5. — С. 27.
- Стаття надійшла до редакції 07.07.2009 р.*