

УДК 352.07

В. Котковський

ІНСТИТУТ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ

Розглянуто основні моделі місцевого самоврядування. Проаналізовано особливості становлення і розвитку інституту публічної влади. Зроблено висновки щодо напрямків удосконалення місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи влади, громада, вибори.

Актуальність обраної теми обумовлена тим, що перебудова організації місцевого життя на засадах ефективного місцевого самоврядування є одним з найважливіших напрямків державного будівництва в Україні. Місцеве самоврядування можна розглядати як комплексну галузь, що є сукупністю правових норм і дій (закріплюють та регулюють суспільні відносини), які виникають у процесі організації місцевого життя, а також у процесі реалізації окремих державних повноважень, якими можуть наділитися органи місцевого самоврядування.

З огляду на це, метою статті є розкриття особливостей становлення і розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні та визначення перспективних напрямків щодо удосконалення діяльності представницьких органів влади в умовах адміністративно-територіальної реформи.

Необхідно наголосити на тому, що за останній період часу проблеми місцевого самоврядування перебувають у колі наукових інтересів представників найрізноманітніших шкіл і течій. Передусім, це обумовлено необхідністю перегляду функцій і повноважень місцевого самоврядування на основі сучасних соціальних ідей та технологій. Тут дуже корисними виявляються напрацювання В. Воронкової, В. Кампо, В. Кравченка, Н. Нижник, О. Оболенського, О. Осауленка, М. Пухтинського та інших.

Для сучасної європейської держави невід’ємним елементом є наявність інституту місцевого самоврядування. Тобто такої системи організації влади на місцях, за якої місцеві громади (об’єднання жителів територіальної одиниці) мають реальну можливість через створені ними структури самостійно, незалежно від держави і її інституцій вирішувати місцеві проблеми, питання, що стосуються організації життєдіяльності будь-якої територіальної одиниці. Світовий досвід свідчить, що місцеве самоврядування на сьогодні є важливими фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. Саме на цьому наголошує О. Зінченко у своєму виступі на VII Всеукраїнських муніципальних слуханнях, зокрема він акцентує: “головним аспектом інтеграційного процесу України до Європи визначено підвищення дієвості держави ... децентралізація влади – делегування управлінських функцій згори донизу і всебічний розвиток місцевого самоврядування є запорукою утвердження в державі демократичних стандартів управління” [1].

У різних державах із метою ефективно організації влади на місцях застосовуються різні системи місцевих органів управління та органів місцевого самоврядування (системи

управління на місцях), на вибір яких впливають такі фактори, як: неоднаковий підхід до розуміння державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на “природні” та “штучні”, національні та історичні особливості і традиції тощо. Останнім часом у літературі [2] виділяють чотири основні системи:

1. Англо-американська (англосаксонська) система. Характеризується тим, що на всіх субнаціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються (зокрема, Велика Британія, США, Канада, Австралія, близька до подібної системи організація влади на місцях і в Росії).

2. Континентальна (романо-германська або європейська) система. Будується на поєднанні місцевого самоврядування і місцевого управління і має різне тлумачення “природних” та “штучних” адміністративно-територіальних одиниць. Така система може мати два різновиди:

а) на всіх субнаціональних рівнях, за винятком низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади (зокрема й органи “вторинної” територіальної громади – територіальної громади “штучної” адміністративно-територіальної одиниці) та призначені представники центральної влади (місцеві державні адміністрації), які здійснюють адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (наприклад, можуть зупиняти на певний строк рішення органів місцевого самоврядування, звертатися до глави держави або парламенту з пропозицією щодо дострокового припинення їх повноважень). При цьому на низовому рівні функціонують винятково органи первинної територіальної громади. Подібна система існує, зокрема, у Франції та Італії;

б) на низовому рівні – в “природних” адміністративно-територіальних одиницях створюються лише органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях (в “штучних” адміністративно-територіальних одиницях) функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Можливий варіант, коли і на регіональному (субрегіональному) рівні функціонують виборні органи місцевого самоврядування, але вони мають принципово іншу сутність – це не представницькі органи територіальних громад “штучних” адміністративно-територіальних одиниць (їх існування не визнається), а органи представництва інтересів територіальних громад “природних” адміністративно-територіальних одиниць на регіональному (субрегіональному) рівні. Подібна система застосовується, зокрема, у Польщі, Болгарії, Туреччині, Фінляндії, Іраку.

3. Іберійська система (зокрема, Бразилія, Португалія, Мексика, з певними особливостями Іспанія) передбачає, що управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькади тощо). Ці посадові особи стають головами відповідних рад і одночасно затверджуються центральними органами державної влади як представники державної влади в адміністративно-територіальних одиницях.

4. Радянська система (система рад та їх виконавчих комітетів) базується на запереченні розподілу влад і визнанні повновладдя представницьких органів знизу до верху. Ця система передбачає, що всі 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. На сьогодні подібна система збереглася лише в деяких країнах, зокрема в КНР.

Теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування було закладено ще в першій половині XIX ст. представниками німецької юридичної школи. Історично першою була обґрунтована теорія вільної громади (теорія природних прав громади), основні положення якої були сформульовані в доповіді щодо законопроекту про реформу місцевого управління у Національних зборах Франції 1790 р. та відображені в положеннях Конституції Бельгії 1831 р. щодо особливої “громадівської” влади.

Теорія вільної громади базувалася на ідеях природного права. Вона зважала на те, що право територіальної громади (звичайно, територіальної громади “природної” адміністративно-територіальної одиниці) самостійно вирішувати свої справи має таку природну та невідчужувану сутність, як і права та свободи людини. Територіальна громада визнавалася незалежною від держави органічною корпорацією, що склалася природним шляхом, відповідно й її право на місцеве самоврядування виводиться з сутності територіальної громади (належить громаді в силу її суті або дарується Творцем). Таким чином, місцеве самоврядування розглядалося як автономна у відношенні до державної влади публічна влада територіальної громади.

Згідно із теорією вільної громади, основними засадами організації місцевого самоврядування є:

- а) виборність органів місцевого самоврядування членами громади;
- б) розподіл питань, віднесених до відання місцевого самоврядування на самоврядні та такі, що передоручені органам громади державою;
- в) місцеві справи (тобто самоврядні) мають іншу, ніж державні справи, сутність;
- г) органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади і не належать до системи органів державної влади;
- д) органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їх функції зводяться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

На зміну теорії вільної громади приходять громадянська теорія місцевого самоврядування, її основні положення збігаються з концептуальними положеннями теорії вільної громади, однак на перший план висувається не природний тип прав територіальної громади, а недержавна, переважно господарська суть діяльності органів місцевого самоврядування. Ця теорія не набула широкого поширення, оскільки вона не могла пояснити публічно-правовий тип багатьох функцій, які здійснюють органи місцевого самоврядування.

В середині XIX ст. набуває поширення державницька теорія місцевого самоврядування, основні положення якої були розроблені німецькими вченими Л. Штейном та Р. Гнейстом. Державницька теорія розглядає місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну з форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Відповідно, всі повноваження територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу.

У рамках державницької теорії сформувалося два напрямки: політичний (Р. Гнейст) та юридичний (Л. Штейн), які по-різному визначали відмінність місцевого самоврядування від місцевого управління. За Р. Гнейстом, самостійність місцевого

самоврядування має гарантувати виконання обов'язків посадових осіб органів місцевого самоврядування на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності від держави.

Л. Штейн вбачав гарантії самостійності місцевого самоврядування в тому, що органи місцевого самоврядування є не органами державної влади, а органами територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань та функцій державного управління.

Основні положення цих теорій XIX ст. зберігають своє значення і дотепер.

В XX ст. поширення отримала теорія соціального обслуговування, в якій акцентується увага на здійсненні органами місцевого самоврядування завдань та функцій, пов'язаних з організацією обслуговування населення, наданням соціальних послуг.

Основні положення цих теорій зберігають своє значення і на сьогодні їх взято за основу сучасних поглядів на місцеве самоврядування.

Водночас необхідно підкреслити, що сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування в різних державах світу показала, що сутність місцевого самоврядування не може бути визначена однозначно, зокрема досить важко виділити власне місцеві справи, які б відрізнялися від загальнодержавних. Функції місцевого самоврядування мають як приватноправове, так і публічне спрямування. Все це свідчить про те, що місцеве самоврядування одночасно містить у собі елементи як державного, так і громадського утворення, що відображено в сучасних тлумаченнях цього поняття.

Реформування місцевого самоврядування, яке розпочалося в Україні ще у 90-х рр. XX ст., відсутність єдиної виробленої концепції реформи, призвело до того, що цей процес затягнувся на довгі роки. Прийняття нової редакції Конституції України і внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" не врегулювали всіх спірних і невизначених питань, хоча й зробили прорив у розумінні суті місцевого самоврядування.

У ст. 3 Європейської Хартії про місцеве самоврядування, яка набула чинності з вересня 1988 р, зазначено, що місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах населення [3]. Міжнародні та регіональні домовленості про місцеве самоврядування зважають на те, що централізація влади не завжди враховує потреби та інтереси населення, які з усією енергією розбудовуватиме і захищатиме свою землю, водночас примножуючи добробут і всієї країни. Беручи участь у місцевому самоврядуванні, кожен громадянин проходить школу управління і розширює свій світогляд на національно-демократичних засадах, з урахуванням специфіки економічного і культурного життя різних регіонів країни. Від цього залежить майбутнє народу, зокрема і нашого.

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

Але основою для застосування механізму самоврядування в нашій державі є Закон "Про місцеве самоврядування в Україні", який 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 діючий Закон не є такою гарантією, бо в ньому не подолано протиріччя між вертикаллю виконавчої влади та делегованими органам місцевого самоврядування державними повноваженнями. Вирішення цієї проблеми можна досягнути, зокрема, шляхом розробки і прийняття без затримок законів та доповнень до прийнятих законів про комунальну власність, про місцеві податки і збори, про місцеві фінанси, про адміністративно-територіальний устрій, про органи самоорганізації населення, внесення змін і доповнень до законів про банки і банківську діяльність, про міліцію тощо. В кожному законодавчому акті повинні передбачатись окремі умови щодо їх застосування стосовно органів місцевого самоврядування і державної виконавчої влади.

Наші законодавці закріпили у Конституції наявність в Україні публічної, а не лише державної влади. Хоча самого терміна “публічна влада” у Конституції немає, та її зміст зафіксовано. Такий висновок робимо, 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” [4]. Тобто є влада народу (публічна влада), яка має складовими державну (законодавча, судова, виконавча) і місцеву владу (місцеве самоврядування).

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

Якщо дотримуватися такої думки, 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 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 виділяємо владу, яка повністю відокремлена від державної (ст. 118 Конституції України), а не є частково її складовою. Ось чому неможливий поділ місцевої влади на державну і самоврядну. Розглядаючи місцеву владу як місцеве самоврядування, ми не пересікаємось із жодною з гілок державної влади, тому і можемо говорити про місцеве самоврядування як окремий вид публічної влади.

Місцеве управління, звичайно, розглядається як важливий елемент демократичної, політичної системи. Англійський науковець Д. Хілл у своїй монографії “Теорія демократії і місцевого управління” зазначає, що місцева демократія не може існувати автономно від загальнонаціональної демократичної системи й виправдовувати своє призначення лише як сукупність самоуправних формувань. Демократична система влади враховує низку різних державних і приватних органів та інститутів, одним із яких є місцеве управління [6].

Централізація надає зовнішню впорядкованість 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 добитися того, що “сама сконцентрована і сама

дійова влада була б не в змозі зробити” [7]. Місцеве управління, таким чином, є необхідною демократичною протиположністю 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, переважання центру місцевими справами. Крім того, місцеве управління надає населенню додаткові можливості участі в політичному процесі.

Такий механізм управління сучасною державою сприяє подоланню відчуження особистості від держави, зближенню останньої із суспільством. Місцеві органи найбільш наближені до населення, ніж центральні, їх діяльність безпосередньо стосується багатьох проблем місцевих жителів і є для останніх більш зрозумілою, ніж діяльність центральних властей. Інтервал між прийнятими рішеннями і їх виконанням на місцевому рівні менший, ніж на державному, і результати часто більш відчутні для місцевих жителів.

Проблема взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування посідає одне з основних місць у становленні української державності. 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 загалом можна судити тільки за змінами, які викликані цілеспрямованим впливом управління на його об’єкт, у даному разі на рівень життя населення.

Самоврядування, як і незалежність, не можна запроваджувати наказами, декретами чи законами. Легітимна процедура виборів до органів самоврядування не тотожна безпосередньо самому самоврядуванню. Для підвищення дієвості впливу на стан соціально-економічного розвитку та виведення країни із кризи створюється нова сучасна система державного управління шляхом проведення 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 у підсумку залежить від рівня роботи органів влади. Тому й головний напрям діяльності органів місцевого самоврядування полягає в практичному задоволенні економічних, політичних, соціальних потреб людини, створенні умов для гармонійного поєднання інтересів людини і суспільства.

Література

1. Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку // Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти [Текст] : матер. VIII Всеукр. муніцип. слухань (29 липня – 2 серпня 2002 р., м. Судак, Автономна Республіка Крим) / наук. ред. : М. Пухтинський. — К. : Атака-Н, 2003. — 528 с.
2. Холлис Г. На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе [Текст] / Г. Холлис, К. Плоскер. — М. : [б. и.], 1997. — 248 с.
3. Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування : Закон України // Урядовий кур’єр [Текст]. — 1997. — 24 лип. — С. 7.
4. Конституція України [Текст]. — Х. : ТОВ “Одіссей”, 2006. — 48 с.

5. Криворучко Д. Українська модель місцевого самоврядування: проблеми становлення / Д. Криворучко // Вісник УАДУ [Текст]. — 2001. — № 2. — Ч. 2. — С. 46—51.
6. Хилл Д. М. Теория демократии и местное самоуправление [Текст] / Д. М. Хилл. — Лондон : [б. и.], 1974. — 326 с.
7. Токвиль Ал. (де). Демократия в Америке [Текст]. — М. : [б. и.], 1994. — С. 127.

V. Kotkovskyi

**LOCAL GOVERNMENT INSTITUTION:
PROBLEMS OF FORMATION AND DEVELOPMENT**

The basic models of local government are considered. The peculiarities of formation and development of the institution of public power are analyzed. The conclusions as to the directions for improving local government in Ukraine are drawn.

Key words: local government, authorities, community, elections.