

УДК 342

*Касинюк Л. А.*

## ДОСВІД ТА ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

*В статтє анализується сутність местного самоуправлення, его філософсько-правовий аспект. Автор исследує процес становлення и розвитку местного самоуправлення в Україні, определяє нинішнєє состояние и существующие проблемы. Акцент делается на основных направлениях реформирования и перспективах развития местного самоуправления в современной Украине.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, территориальная община, децентрализация, принцип субсидиарности, исполнительная власть, распределение полномочий.*

*У статті проаналізовано сутність місцевого самоврядування, його філософсько-правовий аспект. Автор досліджує процес становлення й розвитку місцевого самоврядування в Україні, визначає нинішній стан та існуючі проблеми. Акцент зроблено на основних напрямках реформування й перспективах розвитку місцевого самоврядування в сучасній Україні.*

**Ключові слова:** *місьцеве самоврядування, територіальна громада, децентралізація, принцип субсидіарності, виконавча влада, розподіл повноважень.*

*The article analyzes the essence of local government and its philosophical and legal aspect. The author studies the process of formation and development of local government in Ukraine, defines its current state and actual problems. The emphasis is made on main aspects of reforming and prospects of local government development in Ukraine.*

**Keywords:** *local government, territorial community, decentralization, principle of subsidiarity, executive power, power distribution.*

...Народи всі живуть сьогодні,  
А ми живем напередодні.  
Ми на горі чи у безодні?  
Ні тут, ні там – напередодні.  
В нас реформаторів три сотні.  
Реформи де? Напередодні...  
Євген Рибчинський

**Постановка проблеми.** Необхідність реформування місцевого самоврядування не викликає сумніву. Україна успадкувала систему централізованої влади, якій властиві такі риси: концентрація влади й передання фінансів «нагору», а потім їхній перерозподіл у ручному режимі «донизу»; повна залежність територій від центру; неспроможність членів громад до солідарних дій у питаннях захисту своїх прав та інтересів; розв'язання більшості питань через корупційний чинник. Усе це вимагає негайного реформування шляхом децентралізації влади й максимальної дерегуляції

дозволів і послуг; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів за принципом субсидіарності та посилення відповідальності органів місцевого самоврядування перед виборцями й державою.

**Ступінь розробленості проблеми.** Проблемі місцевого самоврядування в Україні присвячено досить широке коло праць вітчизняних науковців. Зокрема становлення й розвиток місцевого самоврядування вивчають В. Заблоцький, І. Козюра, В. Пархоменко, А. Ткачук та ін. Фінансово-економічні його складові проаналізовано в працях Ю. Дехтяренка, В. Кравченка, О. Лебединської та ін. Філософсько-правові аспекти розглянуто М. Баймуратовим, О. Батановим, П. Біленчуком, В. Кампо, А. Коваленком, В. Копиловим, М. Корнієнком, О. Лазором, В. Погорілкою, М. Пухтинським та ін. У політичному контексті місцевого самоврядування досліджують В. Борденюк, І. Дробот, В. Ковальчук, М. Пухтинський, В. Шарий та ін. Проте проблематика місцевого самоврядування у філософсько-правовому аспекті потребує подальшого дослідження.

**Мета дослідження** полягає в комплексному аналізі інституту місцевого самоврядування в Україні на різних історичних етапах розвитку нашої держави. Для досягнення мети були поставлені такі завдання: виявити історичні й логічні ланки становлення й розвитку місцевого самоврядування; проаналізувати сучасну систему й динаміку розвитку місцевого самоврядування; окреслити перспективи його реформування в Україні.

**Виклад основного матеріалу статті.** Місцеве самоврядування – це місцеве самоуправління, здійснюване самостійно населенням певної територіальної одиниці. Поняття «самоврядування» почало використовуватися в період Великої французької революції, щоб відобразити факт самостійності общини (громади) стосовно держави. До наукового обігу поняття «місцеве самоврядування» вперше запровадив прусський юрист Рудольф Гнейст у середині ХІХ ст. для позначення такого управління на місцях, за якого територіальні громади були наділені правом самостійно (у межах законів) вирішувати місцеві справи [10, с. 12].

Місцеве самоврядування – поняття багатогранне. У концепціях різних авторів мають місце різні його інтерпретації. Так, відомий німецький правознавець Г. Єллінек ототожнював самоврядування з державним управлінням за допомогою осіб, які не є професійними державними посадовими особами, тобто вважав його управлінням, яке, на противагу державно-бюрократичному, є управлінням саме зацікавлених осіб [5, с. 470–471]. На відміну від нього, англійські вчені І. Редліх і П. Ашлей пов'язували місцеве самоврядування зі здійсненням місцевими жителями або їхніми обраними представниками тих обов'язків і повноважень, що їм надані законодавчою владою або які належать їм за загальним правом [1, с. 203]. Вітчизняні теоретики розглядали місцеве самоврядування через традиційну для українського сільського населення територіально-виробничу форму організації суспільства – громаду. Так, М. Драгоманов вбачав у самоврядуванні оптимальний спосіб подолання надмірної централізації державної влади через широке втілення суспільної свободи на рівні низових адміністративно-територіальних структур, а М. Грушевський розглядав самоврядування як спосіб зміцнення й саморозвитку національних територій шляхом

утілення ідей «широкої козацької автономії» [3, с. 203–204].

У наш час існування інституту місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак демократії. Історія демократії починалася саме з безпосередньої демократії. Вона має глибокі історичні корені, сягає періоду, коли питання спільного життя обговорювалися на загальних зборах роду чи племені, а для поточного управління обиралися вожді, старійшини тощо.

Місцеве самоврядування в Україні має свою історію. Вважають, що першими державними утвореннями, які будувалися на засадах самоврядування ще у VII–VI ст. до н. е., були міста Північного Причорномор'я: Олівія, Тіра, Пантікапрей. За часів Київської Русі форми місцевого самоврядування склалися на підставі звичаєвого права, а найважливіші питання місцевого життя вирішувалися на міському вічі. Суб'єктом сільського самоврядування виступала сільська громада – верв. На українських землях, які увійшли до Великого князівства Литовського, місцеве самоврядування існувало у формі в'їтівств. В'їтів обирали на міському вічі, котре називалося «громада», «копа», «купа».

Подальший розвиток місцевого самоврядування пов'язаний із магдебурзьким правом. Вважають, що його основні принципи були вперше застосовані в німецькому місті Магдебург (звідси й назва). Магдебурзьке право звільняло міста від влади феодала й держави. Їхні мешканці керувалися власними законами, обирали представницькі органи. Протягом XIV–XVII ст. на території України налічувалося до 400 міст і містечок, які мали магдебурзьке право. Їхні мешканці обирали магістрат – адміністративний і судовий орган самоврядування, що складався із двох колегій: міської ради й лави (судового органу). До складу міської ради обиралися радці. Їхня кількість коливалася від 6 до 24 осіб. Зі свого складу радці обирали бургомистра або кілька бургомістрів, які головували на засіданнях ради. Рада була головним органом самоврядування, обирала або призначала лавників (суддів) і в'їта (головного суддю). Суд лавників розглядав кримінальні справи міщан і феодалів. Боротьба зі зловживаннями магістратів призвела до виникнення наприкінці XVI ст. особливих органів контролю за фінансовою діяльністю міської ради. Наприклад, у Львові була створена «комісія 40 мужів», до якої входили двадцять осіб від купецтва й двадцять від ремісників [11, с. 23]. Надавши певних рис західноєвропейського міського устрою організації самоврядності українських міст, магдебурзьке право стало одним із важливих чинників зближення України із Західною Європою.

Якщо магдебурзьке право належить до західної політичної культури, то військово-адміністративне самоврядування й полково-сотенний устрій – явище українське. Уся територія на лівому й правому берегах Дніпра, яка налічувала близько 250 тис. м. кв., була поділена на 16 військових округів, або полків, які відповідали полкам як структурним підрозділам козацького війська. Полковники, які командували трьох-п'ятитисячними полками, були головними адміністративними й судовими урядниками в мирний час. Сотники виконували як адміністративну, так і військову функції. В окремих містечках і селах влада належала козацькому отаманові. На верхівці цієї системи стояв гетьман, який теоретично підпорядковувався козацькій Генеральній Раді, що його обирала. Слід зазначити, що втручання військової

адміністрації в господарській й судовій справі населення та відновлення ними кріпацтва на селі викликали наприкінці XVII ст. різке незадоволення правлінням козаків. Незадоволені жителі окремих сіл і міст Лівобережної України почали шукати допомогу в російського царя. «Допомога», яку ретельно готували протягом кількох десятиліть, не забарилася.

Процес ліквідації українських форм місцевого самоврядування започаткував договір між Україною й Московською державою 1654 р. У XVIII, XIX і на початку XX ст. відбувалося «нещадне хижацьке винищення всього українського, яке не обминуло і місцевого самоврядування» [2, с. 62]. У 1831 р. інститут місцевого самоврядування було скасовано, остання його твердиня – місто Київ – протримався ще три роки.

Спробу реорганізувати місцевого самоврядування здійснено в Україні за часів УНР. Проте конституційні положення II Універсалу і Конституції УНР 1918 р. реалізовано не було.

У Радянському Союзі місцевого самоврядування вважалося буржуазним інститутом і не дістало законодавчого закріплення. Ще понад сто років тому професор О. Ященко зазначав, що держава, знищуючи всі сліди місцевого самоврядування, неминуче сприяє власному занепаду й зникненню.

Значним кроком уперед було прийняття в 1985 р. Всесвітньої декларації місцевого самоврядування. У ній визначено основоположні принципи та конституційні основи місцевого самоврядування, які повинні впроваджуватись у практику в усьому світі.

Початком нової історії місцевого самоврядування в Україні стало прийняття 7 грудня 1990 р. Закону «Про місцеві Ради народних депутатів в Українській РСР та місцевого самоврядування». Закон ґрунтувався на теорії дуалізму: місцеві Ради визнавалися органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Нова редакція Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцевого регіонального самоврядування» від 26.03.1992 р. намітила відхід від дуалістичної теорії й запропонувала інститут місцевого й регіонального самоврядування. Територіальною основою місцевого самоврядування визнавалися село, селище, місто, а регіонального – район, область.

Конституція України 1996 р. (розділ XI) відкрила новий простір подальшого становлення місцевого самоврядування. Відповідно до Конституції (ст. 140) місцевого самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України.

Роль місцевого самоврядування не обмежується національними межами. Зростає розуміння, що у світі все тісно пов'язано. Фундаментальні принципи функціонування місцевої влади знайшли своє закріплення в положеннях Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 р., яку Верховна Рада ратифікувала в 1997 р. Цей документ окреслює шляхи розвитку місцевого самоврядування в Європі. У його основу покладено класичний принцип субсидіарності, відповідно до якого саме на нижчих рівнях управління слід вирішувати ті питання місцевого значення, які немає

сенсу передавати наверх. При приєднанні до Хартії кожна з держав, дотримуючись європейських стандартів і виходячи із власних потреб і традицій, має виробити свою національну модель самоврядування. При цьому національні риси не втрачаються, а набувають ще більшого значення [4, с. 142].

Реформування місцевого самоврядування – це нагальна потреба для України. Це одна з тих реформ, які реально змінять країну. Мета реформи – зробити так, щоб кожна громада, село, селище, місто мали свій повноцінний бюджет, щоб кожен мешканець міг впливати на ухвалення рішень. Якщо оживе громада, то оживе й держава. 1 квітня 2014 р. на засіданні уряду України схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні. Вона розрахована на 2014–2017 рр. [6]. Концепція визначає напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування й територіальної організації влади, порядок узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Основними напрямками запропонованої реформи влади є такі нижченазвані напрями.

Визначення територіальної основи органів місцевого самоврядування й виконавчої влади, запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою: базовий рівень (громада), районний рівень (район), регіональний рівень (АР Крим, області, м. Київ, м. Севастополь). Зміни торкнуться базового й районного рівнів. Межі областей змінюватимуться не будуть.

Сьогодні більшість територіальних громад через їхню надмірну подрібненість, слабку матеріально-фінансову базу неспроможні виконувати свої повноваження, тому Верховною Радою 05.02.2015 р. був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», відповідно до якого сусідні міські, сільські і селищні ради в межах області можуть об'єднуватися в одну громаду, яка матиме визначений адміністративний центр з урахуванням якості й доступності публічних послуг [8]. У населених пунктах, котрі не визначені адміністративними центрами, обиратимуть старосту на строк повноважень місцевої ради. Він є посадовою особою місцевого самоврядування й керується у своїй діяльності Положенням про старосту.

Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів за принципом субсидіарності. Слід зазначити, що філософською підвалиною принципу субсидіарності вважають слова папи Пія XI з його енцикліки 1931 р. «Цей найсерйозніший принцип соціальної філософії не повинен бути ані змінений, ані послаблений: так само, як можливості, що використовувалися з власної ініціативи і власними силами, не повинні відбиратись у людей та передаватись громаді. Так само буде несправедливим і порушить суспільний порядок, якщо у менших угруповань буде відібрано та передано ширшим громадам вищого рангу функції, з якими вони могли б впоратись і самі» [9, с. 2].

Європейська Хартія місцевого самоврядування принцип субсидіарності визначає як такий, що визнає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади в державі. Найбільш важливі повноваження слід передати на рівень громади. Це шкільна та дошкільна освіта, первинна медична та швидка допомога, комунальне господарство,

охорона правопорядку, соціальний захист, пожежна охорона тощо.

Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади на засадах децентралізації влади. Децентралізація – це передання повноважень і бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування. Районні й обласні ради залишаються, створюються їхні виконавчі органи (зараз вони відсутні) і ліквідуються державні адміністрації. Це посилює місцеве самоврядування, адже управляти будуть люди, обрані під час місцевих виборів.

Після ліквідації державних адміністрацій і набрання чинності змін до Конституції України щодо децентралізації влади вводиться інститут префектів, які будуть наглядати за конституційністю й законністю рішень органів місцевого самоврядування та матимуть право зупиняти дію незаконних актів органів місцевого самоврядування з одночасним зверненням до суду. На посаду префекта особа обиратиметься за конкурсом, а призначатися й звільнятися Президентом за поданням уряду. Щоб не було зловживань, префекти працюватимуть 3 роки, а далі – ротація.

Загальна кількість депутатів районних і обласних рад скоротиться, частина функцій буде передана на рівень громади. На вищому рівні (район, область) залишаться лише ті питання, які є спільними для громад. У цьому принципова відмінність децентралізації від федералізації. У децентралізованій унітарній державі є найбільш спроможними два рівні публічної влади: національний і місцевий. У федеративній державі навпаки – найбільше повноважень і ресурсів зосереджено на рівні регіону, що може призвести до формування надто амбітних регіональних політичних еліт чи навіть до регіонального сепаратизму.

Забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, у тому числі їхня участь у загальнодержавних податках. Податки стають основою місцевого бюджету, вони йдуть на ремонт доріг, школи, охорону правопорядку тощо. Це умова розвитку місцевої економіки, малого й середнього бізнесу, з'являються нові робочі місця та надходження до бюджету. Механізм розподілу податків визначають зміни до Бюджетного кодексу України.

Зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою. Люди повинні розуміти, що від їхнього голосування залежить, чи добре працюватиме влада, чи покращиться їхнє життя, чи ні. Із метою контролю за органами місцевого самоврядування у Європі запроваджується «SmartCity» («розумне місто»), яке передбачає, зокрема, урядування за широкої участі громадян. Такі прості речі, як електронні опитування громадської думки, дають змогу враховувати думку громадян при плануванні місцевого розвитку. Перші кроки в такому напрямку зроблено у Вінниці. Через реалізацію низки проектів ІТ-технологій кілька років діє Центр адміністративних послуг «Прозорий офіс», створено відділ оперативного реагування «Цілодобова варта», реалізовано сервіс «Мапа звернень громадян», введено в експлуатацію автоматизовану систему нарахування субсидій тощо.

Завершення реформи залежить від політичної волі. Уже підготовлені й спрямовані в парламент пропозиції щодо змін до Конституції України. Увесь пакет документів напрацьовується депутатами й буде спрямований до Верховної Ради.

Реформування у сфері місцевого самоврядування може дати потужний поштовх для прискорення розвитку суспільства. Прикладом є реформи Польщі, здійснені урядом Тадеуша Мазовецького на початку 90-х рр. Польський публіцист С. Братковський зазначав: «Місцеве самоврядування, надаючи самостійність гмінам, вивільнило динаміт та енергію, якої ніхто не сподівався. Малі містечка, тепер чисті й освітлені, змінювали свій вигляд з місяця в місяць; уже за рік Польща стала іншою країною» [7, с. 6].

Важливим чинником у реформуванні системи органів місцевого самоврядування є вияв громадської активності. Віра громадян у всемогутність держави, упевненість у тому, що саме держава має вирішувати всі проблеми, повинні залишитися в минулому. Пасивність провокує зниження якості реформ. Чим активніше громадяни будуть відстоювати власні інтереси, тим відповідальнішим стане політикум.

Таким чином, метою реформування місцевого самоврядування в Україні є підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права й інтереси шляхом участі в розв'язанні питань місцевого значення.

**Висновки.** Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування в нашій країні має глибокі історичні корені. Зародившись у додержавницький період, сформувавши елементи місцевого самоврядування за часів Київської Русі, пройшовши міське самоврядування, що надавалося магдебурзьким правом, набувши своєрідних форм за часів існування Української козацької держави, місцеве самоврядування остаточно було ліквідоване після об'єднання України з Росією. Етапи розвитку місцевого самоврядування в Україні характеризувалися чергуванням його розквіту і занепаду або повною заборонаю.

В умовах незалежності України спостерігаються активізація інституту місцевого самоврядування й постійний пошук можливостей підвищити ефективність цієї системи через її реформування відповідно до принципів, закладених у Європейській Хартії місцевого самоврядування. Для цього необхідні не лише нове законодавство, але й велика просвітницька робота. Головним ресурсом будь-якої реформи є людський потенціал. Лише та реформа має майбутнє, яку розуміють люди і яка буде підтримуватись у суспільстві.

#### **Література:**

1. *Ашлей П.* Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов / П. Ашлей. – Санкт-Петербург, 1910. – XII. – 296 с.
2. *Грицяк І. А.* Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні / І. А. Грицяк // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – №2, квітень-червень, 2013. – С. 62.
3. *Грушевський М. С.* Очерк історії українського народу / М. С. Грушевський. – Київ : Либідь, 1991. – 250 с.
4. *Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посіб. ; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова.* – Київ : Крамар, 2003. – 400 с.
5. *Еллинек Г.* Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – 2-е изд., испр. и доп. по 2-му нем. изд. С. И. Гессеном. – Санкт-Петербург, 1908. – 598 с.

## **Касинюк Л. А. ДОСВІД ТА ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

---

6. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р [Електронний ресурс]. – zakon.rada.dov.ua|do|333 – 2014.

7. Куц Ю. О. Концептуалізація територіальної громади в проблемному полі державного управління / Ю. О. Куц, О. В. Решеvecь // Територіальна громада: управління розвитком : за заг. ред. Ю. О. Куца. – Харків : Констант, 2013. – С. 5–14.

8. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р., №157-VIII // ВВР-2015, №13.

9. Прошко В. Принцип субсидіарності – інструмент розподілу повноважень / В. Прошко // Аспекти самоврядування. – 2000. – №1 (6). – С. 2–7.

10. Сенктон Е. Системи міського управління / Е. Сенктон. – Харків : Центр освітніх ініціатив, 2001. – С. 12.

11. Страхов М. М. Міське самоврядування на засадах Магдебурзького права в Україні у XIV–XVII ст. / М. М. Страхов // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування : матеріали наук.-практ. конф. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2002. – 301 с.

Надійшла до редакції 08.09.2016. Розглянута на редколегії 19.09.2016

### **Рецензенти:**

Доктор філософських наук, завідувач кафедри філософії Національного аерокосмічного університету ім. М.Є. Жуковського «ХАІ» Чернієнко В.О.

Доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри філософії Харківського національного університету будівництва та архітектури Проценко О.П.