

Окремі аспекти наукового забезпечення реформування місцевого самоврядування в Україні

В. І. БОРДЕНЮК

доктор юридичних наук, доцент, керівник Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України

У сучасних умовах серед численних проблем, які постають перед вітчизняною юридичною наукою, на одному з перших місць — наукове забезпечення процесів становлення та розвитку в Україні повноцінної системи місцевого самоврядування, яке визначене в Європейській хартії місцевого самоврядування однією з підвалин демократичного політичного режиму. Адже, як добре відомо, цей процес, який мав свої етапи і відбувався непослідовно, досі не завершився. Однією з причин такого становища — наявність істотних розбіжностей щодо оцінки місцевого самоврядування та його ролі в механізмі управління державними справами [1, 71-87; 2, 114,166; 3, 629-642; 4, 15-36; 5, 60-63; 6, 95-96; 7, 48-54]. При цьому в цій дискусії досить часто відображалось не те, чим насправді є місцеве самоврядування, а те, яким воно має бути відповідно до суб'єктивних поглядів, зумовлених політичними, економічними та іншими інтересами окремих державних і муніципальних діячів, що об'єктивно впливало, і впливає, на визначення перспектив і пріоритетів його становлення та розвитку.

У цьому відношенні не можна не погодитися з колишнім Президентом України Л. М. Кравчуком про те, що «усі реформи, які проводилися в Україні, багато в чому залежали від інтересів конкретних осіб. Зміни мали на меті розширити або звужити обсяг повноважень тих чи інших людей» [8]. Внаслідок цього суть реформ територіальної організації влади на місцях в основному зводилася до штучного відокремлення місцевого самоврядування від державного управління. Це, зокрема, відображалось у звільненні органів місцевого самоврядування від виконання не властивих їм державних функцій та зосередженні їх діяльності на вирішенні виключно питань місцевого значення, відмінних від питань державного значення. Тож наслідком відповідних реформ, як було визнано на найвищому політичному рівні, стало створення в Україні внутрішньосуперечливої системи територіальної організації влади на місцях, яка не відповідає сучасним європейським стандартам, що стримує інтеграцію України до європейської спільноти. Адже за змістом відповідних положень Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» право на місцеве самоврядування визнається лише за територіальними громадами сіл, селищ та міст. Що ж стосується районів і областей, то на цьому рівні функціонують лише представницькі органи місцевого самоврядування, які хоч і покликані представляти спільні інтереси відповідних територіальних громад, але позбавлені права створювати власні виконавчі органи. У зв'язку з цим переважно більшість своїх повноважень вони зобов'язані «делегувати» відповідним місцевим державним адміністраціям, що призводить

до порушення принципів правової, організаційної та фінансової автономії не тільки районних і обласних рад, а й органів місцевого самоврядування первинного рівня.

Саме тому сьогодні не тільки в науці, а й на різних рівнях політичної організації суспільства визнається необхідність реформи місцевого самоврядування. Її проведення пов'язується насамперед із внесенням відповідних змін до Конституції України, що об'єктивно актуалізує проблематику теоретичного осмислення місця та ролі місцевого самоврядування в механізмі управління державними справами, природи співвідношення його функцій, форм і методів з функціями, формами і методами державного управління. Актуальність такого аналізу, який може бути корисним для визначення перспектив розвитку місцевого самоврядування, підсилюється ще й тим, що в численних конституційних проектах знову відображаються ідеї, спрямовані на відокремлення місцевого самоврядування від сфери державного управління, що, на наш погляд, не повною мірою узгоджується реальними державно-правового життя і не відповідає потребам становлення ефективної системи управління на місцях.

У зв'язку з цим теоретичному осмисленню місцевого самоврядування в його співвідношенні з державним управлінням має передувати дослідження первинної сутності та основних ознак явища самоврядування (самокерування, самоуправління), яке є способом (формою) функціонування будь-якого суспільства, яке є складною самокерованою соціальною системою, здатною до саморозвитку. У такому значенні термін «самоврядування» може вживатися як родове поняття, яке включає будь-які форми самоорганізації суспільства, в тому числі державу, яка, здійснюючи управління справами суспільства, забезпечує його сталий розвиток. У більш вузькому значенні термін «самоврядування» включає форми самоорганізації відповідних соціальних спільнот, з яких складається суспільство як соціальна система. Тому залежно від чинників, що зумовили утворення відповідних соціальних спільнот, самоврядування може поділятися на різні види, зокрема, на місцеве (територіальне) самоврядування, що здійснюється у відповідних територіальних колективах, і корпоративне (професійне), яке здійснюється у різноманітних спільнотах людей, об'єднаних за політичними, економічними, професійними та іншими ознаками.

У первісному значенні суще самоврядування представляє систему управління, яка характеризується відсутністю розриву між суб'єктом і об'єктом управління, однак у сучасних умовах таке самоврядування можливе лише у відносно невеликих соціально однорідних колективах людей. У більш значних соціальних спільнотах об'єктивно здійснюється звичайне управління, яке поєднується з окремими елементами самоорганізації та саморегуляції. У цьому випадку поняття «самоврядування» здебільшого відображає певну автономію відповідних спільностей людей та створюваних ними органів у вирішенні питань своєї життєдіяльності відносно соціальних систем вищого рівня, в тому числі держави як форми організації всього суспільства.

У сучасних умовах термін «самоврядування» найчастіше вживається як синонім місцевого самоврядування, яке також представляє відносно відокремлену систему управління певною частиною державних справ, формально визначених як питання місцевого значення. За своїми ознаками місцеве самоврядування ба-

гато в чому співвідноситься з державним управлінням, у зв'язку з чим останнє повинно пов'язуватися з діяльністю як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування.

Для характеристики справжньої природи місцевого самоврядування вихідним є поняття децентралізації державної влади (державного управління), яке, за висловом Юрія Панейка, є найвідповіднішим терміном для позначення відповідного явища [9, 19]. Для характеристики територіальної децентралізації державної влади ключовими є поняття «територіальний устрій», який засвідчує поділ єдиної території держави на відносно відокремлені складові частини, які є просторовою основою функціонування відповідних органів влади. Юридична природа цих територіальних утворень може бути різною, що зумовлює багатоманітність форм (видів) децентралізації державної влади, яка об'єктивно притаманна будь-якій державі, територія якої складається з відповідних територіальних утворень, у межах яких функціонують відповідні органи державної (публічної) влади. При цьому природа децентралізації державної влади може бути різною. Зокрема, залежно від прийнятої форми державного устрою децентралізація державної влади може набувати політичного (федеративна держава) або адміністративного (унітарна держава) характеру [10, 229].

В умовах унітарної держави адміністративний характер децентралізації державної влади відображається в тому, що за загальним правилом її територія складається із звичайних адміністративно-територіальних одиниць, яким не властиві ознаки державного утворення. Такий вид децентралізації державної влади об'єктивно притаманний будь-якій унітарній державі, територіальний устрій якої включає хоча б одну підсистему (рівень, ланку) відповідних адміністративно-територіальних одиниць, які є просторовою основою функціонування органів влади, що визначаються в літературі як місцеві. Тому відправними пунктами теоретичного осмислення природи та суті децентралізації державної влади має бути з'ясування питань, хто саме формує відповідні місцеві органи влади та який характер взаємозв'язків існує між ними та центральними органами державної влади. За цими критеріями можна розрізнити два типи (види) децентралізації: суто адміністративну (іноді її називають бюрократичною) і демократичну децентралізацію державної влади [3, 641; 11, 104-105; 12, 340].

Суть першої полягає в тому, що держава наділяє відповідними повноваженнями по здійсненню її завдань і функцій місцеві органи державної влади, які формуються центральними державними органами, а другої — в тому, що держава наділяє відповідними повноваженнями по здійсненню її завдань і функцій на місцях органи влади, що обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць, які прийнято називати територіальними (місцевими) колективами. Цей вид децентралізації державної влади дістав умовну назву місцевого самоврядування, яке на різних рівнях територіальної організації державної влади може набувати різних правових форм. При цьому за умов децентралізації змінюється не природа влади, а характер взаємовідносин між центральними органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Залежно від статусу адміністративно-територіальних одиниць децентралізацію державної влади можна класифікувати на децентралізацію у формі: місцевого самоврядування, що здійснюється на рівні адміністративно-тери-

торіальних одиниць первинного (базового) рівня; місцевого (регіонального) самоврядування, що здійснюється в межах звичайних адміністративно-територіальних одиниць регіонального (проміжного) рівня; територіальної автономії — регіонального самоврядування, що здійснюється у межах адміністративно-територіальних одиниць найвищого рівня, які в конституційному праві позначаються умовним терміном «регіон» і мають особливий автономний статус, відмінний від статусу звичайних адміністративно-територіальних одиниць такого рівня. З огляду на виокремлення у системі територіального устрою держав окремих міст (включаючи столицю), які мають спеціальний статус, відмінний від адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня, до своєрідних форм децентралізації державної влади можна віднести місцеве самоврядування на рівні столичних та інших великих міст. Сюди ж можна віднести і місцеве самоврядування на рівні міських районів, яке відрізняється від самоврядування, що функціонує на рівні основних адміністративно-територіальних одиниць, на які поділяється територія сучасних держав.

Залежно від того, на яких саме рівнях адміністративно-територіального поділу населення користується правом на самоврядування в науці конституційного права унітарні держави класифікуються на: децентралізовані, відносно децентралізовані і централізовані. За загальним правилом до децентралізованих відносяться держави, де місцеве самоврядування функціонує на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу і де відсутні спеціальні урядові представництва, які покликані здійснювати контроль за органами місцевого самоврядування. Відносно децентралізованими визнаються держави, в яких місцеве самоврядування функціонує лише на так званому первинному (базовому) рівні системи адміністративно-територіального устрою, тобто на рівні громад, комун, общин, муніципалітетів тощо. Що ж стосується адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня, то управління в таких територіальних одиницях здійснюється через систему органів, сформованих центральними органами держави або ж на основі поєднання прямого державного управління з окремими елементами місцевого самоврядування.

І нарешті, централізованими є держави, в яких місцеве самоврядування взагалі відсутнє. В таких державах управління на місцях здійснюється через систему призначуваних центром місцевих органів влади, у формуванні яких населення відповідних адміністративно-територіальних участі не бере. Втім, у сучасних умовах рідко можна зустріти держави, де на місцях відсутні виборні органи. Така система управління на місцях функціонує в умовах надзвичайного стану або в державах з недемократичним політичним режимом.

Одним із перспективних напрямів наукового забезпечення реформи місцевого самоврядування є дослідження питань віднесеності органів місцевого самоврядування до механізму держави, через який держава забезпечує практичне здійснення своїх завдань і функцій [13, 116; 14, 146]. Своєрідну методологічну першооснову її розв'язання становить загальна теорія систем, згідно з якою властивості цілісної соціальної системи притаманні механізму держави, який за змістом ч. 2 ст. 5 Конституції України включає насамперед дві відносно відокремлені підсистеми органів: підсистему органів державної влади та підсистему органів місцевого самоврядування. Факторами цілісності державного механізму є

єдність визначених у Конституції України цілей держави, реалізація яких має пов'язуватися з діяльністю як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, у зв'язку з чим між ними виникають відповідні системні взаємозв'язки, завдяки яким органи місцевого самоврядування інтегруються в механізм держави. Це засвідчує той факт, що органам місцевого самоврядування в цілому притаманні всі загальні ознаки органів державної влади, в тому числі органів виконавчої влади. З іншого боку, їм властива низка спеціальних ознак, завдяки яким вони утворюють у державному механізмі відносно відокремлену підсистему органів, які беруть участь у реалізації завдань і функцій держави на засадах певної автономії, що визначається Конституцією і законами України. Це означає, що Конституція України не виключила органи місцевого самоврядування з механізму держави, а лише виокремила їх у відносно відокремлену підсистему органів, змінивши характер їх відносин з органами держави. Адже заперечення їх віднесеності до механізму держави, по суті, означало б заперечення цілісності держави, а, отже, й суспільства в цілому.

Передумовою вироблення прагматичних підходів щодо реформування місцевого самоврядування є з'ясування природи співвідношення функцій держави [13, 69; 14, 71; 15, 71] з функціями місцевого самоврядування, між якими існує органічний зв'язок. Цей зв'язок визначається закономірностями взаємодії цілого і частин, відповідно до яких функції частин мають узгоджуватися з функціями цілого. Це зумовлено тим, що держава є формою самоорганізації суспільства в цілому, а місцеве самоврядування — лише його частин — відповідних територіальних колективів (громад). Тому за своєю природою функції місцевого самоврядування об'єктивно є похідними від функцій держави. Це означає, що органи місцевого самоврядування, поряд з органами державної влади, беруть участь у здійсненні єдиної системи функцій держави. Змістова єдність функцій держави та функцій місцевого самоврядування відображається в тому, що форми, методи, порядок їх здійснення опосередковується виключно нормами права, які є результатом правотворчої діяльності держави. Відмінність між ними полягає в тому, що органи місцевого самоврядування реалізують відповідні функції на засадах відносної автономії (самостійності).

Одним із факторів, який засвідчує про органічну єдність державного управління та місцевого самоврядування, є те, що в процесі управління, здійснюваного органами місцевого самоврядування, використовуються відповідні форми управлінської діяльності, природа яких визначається сутністю державної влади. Тому їм в основному притаманні ті ж самі ознаки, що характеризують форми управлінської діяльності органів державної влади, в тому числі органів виконавчої влади. Найвиразніше змістовний зв'язок місцевого самоврядування та державного управління відображається в єдності природи правових актів органів держави та органів місцевого самоврядування, за допомогою яких вони здійснюють управління практично в одних і тих самих сферах державного і суспільного життя, що й органи виконавчої влади, у зв'язку з їхніми актами притаманні ті ж самі ознаки, що характеризують правові акти органів виконавчої влади. На відміну від актів органів виконавчої влади, акти органів місцевого самоврядування можуть бути скасовані лише в судовому порядку з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України. Проте, це не порушує державно-правової природи актів органів місцевого самоврядування.

Важливе значення для пізнання природи місцевого самоврядування має порівняльний аналіз співвідношення методів державного управління з методами управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, яким притаманні здебільшого всі ті риси, що характеризують способи, засоби управлінського впливу органів державної влади. Адже реалізація тих завдань і функцій, що покладаються на органи місцевого самоврядування, не може бути забезпечена засобами виключно громадського управлінського впливу.

Підсумовуючи сказане треба зазначити, що вживаний у Конституції України термін «місцеве самоврядування» є умовною назвою демократичної системи державного управління на місцях, яке здійснюється відповідними органами на засадах відносної автономії в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України. Однак це не означає відмови від використання Конституцією і терміну «місцеве самоврядування», який, з одного боку, відображав би відносну автономію територіальних громад (колективів) та утворюваних ними органів стосовно центральних органів держави, а з іншого — стимулював би розвиток громадянської активності й ініціативи в управлінні державними справами, сприяючи формуванню в громадян навичок управлінської діяльності та підвищенню їх політичної і правової культури. Але це в ніякому разі не повинно зводитись до протиставлення місцевого самоврядування державному управлінню. Його слід розглядати як форму децентралізації державного управління, за якої відбувається розподіл повноважень по здійсненню завдань і функцій держави між центральними органами державної влади та органами, які внаслідок того, що вони обираються територіальними колективами відповідних адміністративно-територіальних одиниць, традиційно визначаються як органи місцевого самоврядування. При цьому за умов демократичного політичного режиму право на вирішення значної частини державних справ може визнаватися за територіальними колективами та утворюваними ними органами не тільки первинного, а й так званого регіонального (проміжного) рівня.

У зв'язку з цим необхідно змінити підходи до визначення поняття місцевого самоврядування на конституційному рівні. З урахуванням відповідних положень Конституції України та Європейської хартії місцеве самоврядування можна було б визначити як гарантоване Конституцією право громадян України, об'єднаних у територіальні громади (колективи) відповідно до системи адміністративно-територіального устрою України, брати участь в управлінні державними справами у межах Конституції і законів України. Це право має здійснюватися ними у порядку, встановленому Конституцією та законами України, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування сільські, селищні, міські, районні у місті, районні, обласні ради та їх виконавчі органи. Це випливає зі змісту частини першої ст. 38 Конституції України, за якою право громадян брати участь в управлінні державними справами повинно пов'язуватися з вирішенням ними значної частини державних справ на всіх рівнях територіальної організації публічної влади, а не тільки на рівні територіальних громад. Це означає, що кожний рівень місцевого самоврядування має бути наділений певним обсягом повноважень та необхідними для їх здійснення матеріальними і фінансовими ресурсами відповідно до його функціонального призначення в механізмі управління державними справами. Різниця між цими формами самоврядування полягає голо-

вним чином у ступені децентралізації державної влади, що відображається в обсязі та характері повноважень, що передаються на рівень відповідних територіальних колективів та утворюваних ними органів.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: основні ознаки та особливості // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / За ред. В. В. Кравченка. — Наук.-практ. посіб. — К.: Атіка, 2003. — С. 71-87.
2. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — 512 с.
3. Конституційне право України: підруч. / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, О. В. Городецький та ін. / За ред. В. Ф. Погорілка — К.: Наукова думка, 1999. — 735 с.
4. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи: навч. пос. — К.: Алерта, 2005. — 144 с.
5. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України: навч. посіб. — К.: Атіка. — 2003. — 672 с.
6. Муніципальне право України: підруч. / [В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.] / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер. — 2001. — 352 с.
7. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування // Право України. — 2002. — № 3. — С. 48-54.
8. Кравчук Л. «Я проти того, щоб зміни до Конституції приймалися між першим і другим турами президентських виборів» // Дзеркало тижня. — 2004. — 11 вересня.
9. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. — Львів: Літопис, 2002. — 196 с.
10. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: монографія. — К.: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. — 560 с.
11. Хвостов В. М. Общая теория права. — СПб., М., Варшава, Вильно, 1914.
12. Яценко А. Теория федерализма: Опыт синтетической теории права и государства. — Юрьев: Тип. Маттисена, 1912.
13. Загальна теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. / [М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.] / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Харків: Право, 2002. — 432 с.
14. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч. / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 688 с.
15. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.] / За ред. В. В. Копейчикова. — К.: Юрінком-Інтер, 2000. — 320 с.

Борденюк В. І. Реформування місцевого самоврядування: теоретико-методологічні питання

Анотація. Стаття присвячена теоретико-методологічним питанням реформування місцевого самоврядування в контексті його співвідношення з державним управлінням з точки зору місця та ролі місцевого самоврядування в механізмі управління державними справами, природи співвідношення його функцій, форм і методів з функціями, формами і методами державного управління. У статті проводиться ідея, що у сучасних умовах місцевого самоврядування слід розглядати як відносно автономну частину державного управління, яке повинно пов'язуватися з діяльністю не лише органів державної влади, а й органів місцевого самоврядування, у зв'язку з чим обгрунтовується потреба у зміні підходів до визначення поняття місцевого самоврядування на конституційному рівні.

Ключові слова: міське самоврядування, державне управління, децентралізація, механізм держави, функції держави, форми управління.

Борденюк В. И. Реформирование местного самоуправления: теоретико-методологические вопросы

Аннотация. Статья посвящена теоретико-методологическим вопросам реформирования местного самоуправления в контексте его соотношения с государственным управлением с точки зрения места и роли местного самоуправления в механизме управления государственными делами, природы соотношения его функций, форм и методов с функциями, формами и методами государственного управления. В статье проводится идея, что в современных условиях местное самоуправление следует рассматривать как относительно автономную часть государственного управления, которое должно связываться с деятельностью не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления, в связи с чем обосновывается потребность в изменении подходов к определению понятия местного самоуправления на конституционном уровне.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственное управление, децентрализация, механизм государства, функции государства, формы управления.

Bordenyuk V. The municipal government' reform: theoretical-methodological questions

Annotation. The article is devoted the theoretical-methodological questions of the municipal government' reform in context of it's correlation with the state authorities from the point of view of the role and the place of municipal government in the mechanism of state governance, the nature of it's functions', forms' and methods' correlation with functions, forms and methods of the state authority. The main idea of the article is on the fact that in modern conditions the municipal authorities should be examined as the relatively stand-alone fraction of the state authority, which should be associated not only with the state power bodies but with the activity of the local authorities as well. Minding above-mentioned, the need of changes in approach to definition of the municipal government on the constitutional level is stated.

Key words: municipal government, state authority, decentralization, the state structure, state functions, forms of governance.

Стаття надійшла до редакції 12.11.2010.