

К. Попова

ТЕОРЕТИЗАЦІЯ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В АСПЕКТІ СУЧАСНИХ УПРАВЛІНСЬКИХ РЕФОРМ

Наведено ключові підходи до теоретизації основоположних засад місцевого самоврядування, які базуються на міждисциплінарній сегментації його функцій. Значну увагу приділено питанням актуалізації реформ місцевого самоврядування, виробленню дієвого механізму, який давав би змогу мобілізувати самоврядні ресурси у середовищі змін адміністративно-територіального устрою. При цьому місцеве самоврядування розглянуто, водночас, і як складова державної політичної влади, і як її системоутворюючий елемент. Така компонентарна структура побудована, враховуючи визнання виключної ролі територіальної громади у формуванні всіх без винятку самоврядних інституційних систем.

Ключові слова: місцеве самоврядування, громада, децентралізація, система, регіональний рівень, функціональна основа, влада, територія, реформи.

В умовах сучасних змін та у середовищі задекларованих урядом України реформ, зокрема адміністративно-територіального устрою, бюджетної, податкової, територіальної організації влади, для означення характеристики інституту місцевого самоврядування найбільш придатним є французький термін “decentralization” (з фр. – відокремлена частина цілісного [1]). На нашу думку, саме він найбільше відповідає внутрішньому змісту самоврядування територіальної громади.

Держава може вважатися правовою і соціальною лише за умови, якщо її територіальна організація забезпечує вирішення двосидного завдання: оптимального розподілу владних повноважень на управлінському й самоуправлінському рівнях та надійного зворотного зв'язку в системі “влада – соціум”. Часто розмірковуючи про децентралізацію та адміністративно-територіальну реформу, ми плутаємо важливі поняття [2]. Оскільки і децентралізація, і адміністративно-територіальна реформа, що є її основою, – це не самоціль, а лише створення одного з ключових інструментів досягнення стратегічних цілей розвитку країни. Зокрема, створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для кожного громадянина України за стандартами розвинених країн світу [3].

На сучасному етапі інститут місцевого самоврядування означає особливу форму публічної влади, якою забезпечується реалізація права територіальних громад здійснювати управління в межах відповідних територіальних одиниць, самостійно вирішувати всі питання місцевого значення [4].

Проблематикою розвитку місцевого самоврядування займалися значна плеяда вітчизняних учених – представників різних галузей науки. Серед вітчизняних дослідників зазначеної проблеми найбільший інтерес мають праці В. Абрамова, В. Кампо, П. Карлова, В. Кравченка, А. Колодія, Б. Колодяжного, О. Оболенського, М. Пухтинського та інших. У своїх монографіях та наукових періодичних виданнях автори зосереджують увагу на питаннях підвищення ефективності діяльності місцевого самоврядування в Україні, на взаємозв'язку влади з громадянським суспільством. Багато статей присвячено

проблемам між секторальних відносин. Однак у літературі з державного управління й досі явно не вистачає наукових обґрунтувань, які б дали змогу здійснити повну теоретизацію основ результативного місцевого самоврядування, а також відповідали сучасному стану динаміки реформ у цій сфері та зростаючим у контексті поглиблення децентралізаційного вектору потребам здійснення повноважень органів місцевої влади.

З точки зору балансу стратегічних пріоритетів розвитку, засад розбудови місцевого самоврядування в Україні, а також шляхів її соціально-економічної модернізації, реформування теоретичних засад реалізації влади на рівні територій має перетворити самоврядування із формалістично-централізованого сателіту керівництва регіонів у засіб забезпечення балансу інтересів населення окремого міста чи села. Водночас таке реформування має враховувати потреби соціального розвитку держави загалом. Наведений баланс є характерним для країн із розвинутою демократією, їх політичний устрій напряму пов'язаний із соціальним типом державного устрою, який сформувався історично. Але на сучасному етапі свого розвитку вітчизняне місцеве самоврядування має значні “хвороби росту” та потерпає від низки як зовнішніх, так і внутрісистемних протиріч.

Метою статті є вироблення наукових підходів до теоретизації основоположних засад функціонування місцевого самоврядування та пошук напрямів мобілізації його можливостей в умовах сучасних реформ, зокрема реформи адміністративно-територіального устрою та децентралізації влади, яка визнається основним вектором сучасних управлінських реформ.

Завдання статті полягає у визначенні теоретичного змісту та структури місцевого самоврядування в Україні, його ролі у децентралізаційних процесах. Таке дослідження виходить із наслідків впливу Хартії місцевого самоврядування на вітчизняну правову систему, а також із необхідності розкриття основних міждисциплінарних підходів із удосконалення функціоналу самоврядування як політичного представництва територіальних громад.

Актуальність теми статті визначена посиленням необхідності налагодження процесів формування дієвого місцевого самоврядування, яке б за обсягом та структурою повноважень давало змогу органам представницької та виконавчої влади якісно та ефективно виконувати не лише делеговані державою повноваження, а й свої власні функції. Адже саме вони є ключовими у вирішенні питань життєдіяльності територіальних громад в Україні. Відтак, статтю присвячено одному з найважливіших напрямків вітчизняних перетворень – шляхам розбудови системи місцевого самоврядування на рівні територіальних громад субсидіарного рівня в Україні [5].

Розпочати потрібно з того, що поняття “місцеве самоврядування” має свою історію, але почало воно вживатись із 1785 р. А термін “самоврядування” з'явився у ХІХ ст. у німецькій юридичній науці для означення адміністративних функцій громади, тобто самостійного управління справами громади із залученням місцевої поліції [6]. У другій половині ХІХ ст. до місцевого самоврядування належало земське та міське самоврядування Російської Імперії [7]. В Україні, як в її тодішній етнонаціональній складовій, інститут місцевого самоврядування функціонував таким же чином. Уже у той час зміст місцевого самоврядування полягав у колективній діяльності громади з вирішення місцевих питань.

Досвід розвинутих європейських країн переконливо свідчить на користь цієї тези. Адже у демократичному суспільстві успішний політичний та соціально-економічний

розвиток держави завжди базується на створенні сильних політичних та майнових основ самоврядування муніципального рівня. Природно, що ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування, Україна має врегулювати інститут місцевого самоврядування відповідно до цього документа [8]. Проте в Україні цей процес ще дуже далекий від досконалості. Причинами, що його уповільнюють, продовжують залишатися відсутність достатньої інституційної бази, слабкість прогнозування результатів реформ, що впроваджуються, наявність затяжного перехідного періоду цих реформ, їх дуже слабкий інформаційний супровід, а також традиційна бюрократизація та безсистемність.

На сьогодні Україна стоїть на шляху одного із найскладніших історико-суспільних етапів свого розвитку. Поряд з іншим, він характеризується й тим, що проходить на тлі низки системних перетворень, які виливаються у зміни суспільної свідомості. А отже, процеси, що відбуваються, потребують швидких та рішучих змін вітчизняного нормативного поля. Ці зміни стосуються різних сфер життєдіяльності як самого суспільства, так і його політичного представництва. Таке питання не вирішується як формалістичне – шляхом простої зміни законодавства, що визначає сферу відповідальності та функціонал органів влади. Така реформа вимагає зміни суспільної свідомості, чіткого визначення та оголошення цивілізаційних цінностей як шляху до самоусвідомлення, до незалежності держави. Конституційне визнання, (реальне, а не декларацією) особистої політичної свободи її громадян є найбільшим індикатором цих змін.

Відомий український правознавець В. Кампо, даючи характеристику місцевому самоврядуванню, формує досить поширене (хоча й не загальноприйняте) в Україні розуміння цього інституту. Він зазначає: “за своєю природою воно виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної, так і об’єднань громадян. Воно втілює місцеві корпоративні інтереси територіальних громад...” [9].

Особливий інтерес у цій сфері становить думка В. Абрамова, який наводить більше тридцяти відомих у сучасному науковому середовищі визначень місцевого самоврядування. Вчений зазначає, що основною проблемою реального становлення інституту місцевого самоврядування є низький рівень громадянської активності населення [10].

З перетвореннями, пов’язаними із набуттям Україною незалежності, вітчизняна наука дійшла необхідності пошуку теоретико-наукового підґрунтя щодо становлення та впровадження дієвої моделі місцевого самоврядування. Інтенсивний розвиток самоврядних інституцій визначався його визнанням з боку держави як політичної сили, здатної до вирішення багатьох питань розвитку території.

Серед них, з точки зору категорійного апарату та теоретико-управлінських засад місцевого самоврядування, базовими документами є Конституція України, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Європейська хартія місцевого самоврядування, яка після ратифікації її Україною відповідним законом належить до законодавчого поля національної системи місцевого самоврядування. На сьогодні до переліку базових ми можемо додати Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [11].

Ст. 140 Конституції України є конституційним закріпленням поняття місцевого самоврядування. Воно визначається як право “територіальної громади – жителів села або добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста –

самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України” [12].

Визначення місцевого самоврядування більш деталізоване у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”: “Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села або добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України” [13]. Згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну і міську ради;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад;
- органи самоорганізації населення [14].

Головним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста, тобто жителів, об’єднаних постійним проживанням у межах відповідних населених пунктів, або добровільне об’єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [15].

Статус і повноваження районних та обласних рад, які, відповідно до Конституції, є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад на сьогодні також досить чітко унормовані. Фактично, вони є органами управління регіонального рівня. Саме це безпосередньо впливає на зміст їх основних функцій і повноважень.

Але основною елементарною самоврядною одиницею є територіальна громада. Саме вона поєднує в собі вияви людського життя в одну органічну соціальну цілісність. Водночас, незалежно від державного устрою певної країни, всі муніципальні громади характеризуються певними загальними параметрами: територією, ступенем автономності, виборністю органів на основі загального голосування, спільністю інтересів тощо.

Зважаючи на виняткову важливість у системі місцевої політичної влади, територіальна громада одночасно є одним із системоутворюючих понять науки про державне управління. Сутність місцевого самоврядування можна повністю усвідомити тільки розібравшись у поширених дискусіях щодо сутності первинного суб’єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, а також щодо типу тієї влади, яку вона здійснює безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Для цього потрібно дати відповідь принаймні на два запитання: чи здійснює територіальна громада та її представницький орган якусь окрему, відмінну від державної, владу та чи виконує вона якісь функції та повноваження державних органів на своїй території?

Природно, що ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування, Україна має врегулювати інститут місцевого самоврядування відповідно до цього документа. У зазначеній хартії визначено, що “місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої

компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом” [16].

З такого визначення випливає, що об’єктом місцевого самоврядування є частка публічних справ, що мають локально-територіальний тип і виникають у процесі життєдіяльності територіальної громади, задоволення соціальних та особистих потреб її членів.

Безумовно, такі публічні справи мають багатовекторне спрямування, адже інтереси громади реалізуються в усіх сферах життя: економіка, освіта, побут, культура, громадський порядок тощо. Чітко визначити коло питань місцевого значення та відмежувати їх від питань загально державного чи регіонального значення надзвичайно важко. Європейська хартія місцевого самоврядування не містить будь-яких критеріїв такого розмежування, надаючи тим самим повну свободу з цього питання національним законодавствам. Проте визначення місцевого самоврядування, що міститься у цій хартії, є досить прагматичним [17].

У механізмі здійснення місцевого самоврядування у зазначеній вище хартії на перше місце поставлені “ради або збори”, тобто представницькі органи місцевого самоврядування, а вже потім – територіальна громада, яка використовує “збори громадян, референдуми або будь-які інші форми прямої участі громадян”, дозволені законом [18].

Таке бачення згадуваною хартією ролі органів місцевого самоврядування, по-перше, свідчить, що вона базується, насамперед, на концептуальних положеннях державницької теорії місцевого самоврядування, а, по-друге, дає змогу деяким ученим стверджувати, що “участь територіальної громади (через форми прямої демократії), громадян у здійсненні самоврядування має “факультативний” характер”.

Останнє положення, на нашу думку, є дещо дискусійним, адже саме громада (шляхом виборів) формує представницькі органи місцевого самоврядування, які функціонують за її “дорученням” та в її інтересах, що обумовлює значення територіальної громади як первинного, основного суб’єкта системи місцевого самоврядування.

Незважаючи на розмаїття дефініцій місцевого самоврядування, їх спільною рисою є твердження про те, що основою місцевого самоврядування як політичної інституції є: людина (як член територіальної громади), місцевий господарський комплекс (як процес, що забезпечується правом комунальної власності) та, власне, вільна діяльність членів територіальних громад. Так само до об’єктивних рис місцевого самоврядування можна віднести: об’єднання громадян за інтересами спільної діяльності з управління комунальною власністю; спільну фінансову базу, яка формується здебільшого з власних джерел і частково з державних дотацій (місцевий бюджет); сумісні дії окремих громадян та представників громадянського суспільства; закріплені у нормативно-правовому полі функції та повноваження місцевого самоврядування; населення загалом як системотворний елемент місцевого самоврядування.

На основі таких положень можна сформулювати ознаки, що є традиційними для місцевого самоврядування у будь-якій країні:

– відсутність безпосередньої (вертикальної) підпорядкованості місцевої влади владі вищого рівня;

- визнання за кожною територіальною громадою власних повноважень;
- самостійність місцевої влади в межах власних повноважень;
- організаційна відокремленість місцевої влади у системі управління державою і взаємодія з органами державної влади у здійсненні спільних завдань і функцій;
- відповідальність органів і посадових осіб самоврядування перед територіальною громадою;
- відповідність матеріальних та фінансових ресурсів повноваженням місцевої влади;
- державна гарантія місцевого самоврядування.

Серед законів України, що містять норми, які регламентують питання організації та фінансування місцевого самоврядування, особливе місце займає згаданий нами раніше Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 1997 р., який є базовим законом із цих питань.

На підставі цього закону були розроблені законопроекти та прийняті закони, в які регламентуються окремі питання функціонування місцевого самоврядування, зокрема: Закони України “Про вибори місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, “Про звернення громадян”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про об’єднання громадян», “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” “Про формування місцевих органів влади і самоврядування”. Необхідність прийняття зазначених законів або передувала прийняттю, або прямо передбачена в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, або випливає з його прикінцевих та перехідних положень.

Окрім того, до пакету законодавчих актів, які складають систему законодавчого забезпечення ресурсного розвитку місцевого самоврядування, безумовно, належать: Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Податковий кодекс України тощо. Таким чином, теоретизація основ місцевого самоврядування знаходиться не лише в класичному управлінському середовищі, вона має здійснюватися на межі багатьох наук – економіки, права, фінансів, соціології, політології тощо.

Повноваження районних і обласних рад виписані у ст. 43 і 44 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”. Ці повноваження поділяються на дві групи: питання, які ради вирішують виключно на своїх пленарних засіданнях; повноваження, що делегуються ними відповідним місцевим державним адміністраціям, з огляду на відсутність у цих радах своїх виконавчих органів. Зроблено максимально можливе, щоб районні та обласні ради мали змогу представляти спільні інтереси територіальних громад. Адже саме тут постають такі питання місцевого значення, вирішення яких неможливе на рівні окремої громади села, селища і міста та його органів. Досить зазначити, що інфраструктура, яка повинна забезпечувати нормальну життєдіяльність, скажімо, сільських населених пунктів, нині зосереджена в районах та їх центрах, а окремі її об’єкти – навіть в обласних центрах.

Проте не викликає сумніву той факт, що корінний принцип європейської демократії – принцип субсидіарності – може реалізуватися виключно на рівні території і, відповідно, основний адміністративний, політичний, економічний, соціальний ресурси мають концентруватися саме там.

Отже, виняткове інституційне значення місцевого самоврядування не може обмежуватися його винятково управлінськими особливостями. Теоретизація принципів

та положень функціонування місцевого самоврядування має базуватися на міждисциплінарній науковій основі. Це дасть змогу розширити горизонти можливостей територіальної влади, а також наблизити саму цю владу до її “роботодавця” – територіальної громади як системоутворюючого елемента.

Список використаної літератури

1. Французько-український словник. Українсько-французький словник [Текст] / за заг. ред. В. Бусела. — К. ; Ірпінь : Перун, 2010. — С. 254.
2. Литвин В. В. Адміністративно-територіальний устрій України: ретроспективне бачення й перспективи формування / В. В. Литвин // Голос України [Електронний ресурс]. — 2015. — 4 черв. — Режим доступу : www.golos.com.ua/article/255545.
3. Не нашкодь – головне правило лікаря у його стосунках із пацієнтами. Сьогодні це правило має бути основоположним у “лікуванні” нашого неефективного адміністративно-територіального устрою [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://dt.ua/columnists/administrativno-teritorialna-reforma-ne-nashkod-171650_.html.
4. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
5. Голинська О. В. Добровільне об’єднання територіальних громад: чинники спротиву, об’єктивні позиції та переваги [Електронний ресурс] / О. В. Голинська. — Режим доступу : <http://oridu-nadu.livejournal.com>.
6. Реформування державного управління в Україні: проблеми і мотиви [Текст] / кол. авт. ; наук. кер. Цветкова В. В. — К. : Оріяни, 2014. — С. 115.
7. Григор’єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні [Текст] : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юр. наук : 12.00.13 / В. А. Григор’єв ; Одеська національна юридична академія. — Одеса : [б. в.], 2013. — С. 5.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування : ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
9. Кампо В. М. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння / В. М. Кампо // Місцеве самоврядування [Текст]. — 2008. — № 1/2 (9). — С. 35—38.
10. Абрамов В. Ф. Местное самоуправление: идея и зарубежный опыт / В. Ф. Абрамов // Социс [Текст]. — 2007. — № 1. — С. 120—125.
11. Про добровільне об’єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України № 157-VIII від 05.02.2015 р. — Режим доступу : http://zakon517.rada.gov.ua/laws/show/157_80502.
12. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=31992.
13. Про місцеве самоврядування в Україні...
14. Там само.
15. Там само.
16. Європейська хартія місцевого самоврядування...
17. Єфремова І. І. Місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / І. І. Єфремова. — Режим доступу : <http://www.referatik.com.ua/concursworks/author/21/work/22>.
18. Європейська хартія місцевого самоврядування...

Стаття надійшла до редакції 30.11.2016

Схвалена до друку редколегією 15.12.2016

К. Попова

**THEORETIZATION OF LOCAL GOVERNMENT FUNDAMENTALS
IN THE ASPECT OF MODERN MANAGERIAL REFORMS**

This article presents the key approaches to theoretization of local government fundamentals based on interdisciplinary segmentation of its functions. Much attention is paid to the issues of local government reform actualization and development of the mechanism enabling mobilization of self-governing resources in the process of changing the administrative-territorial system. Hereby, local government is viewed simultaneously as a component of political power and as its system-forming element. The building of such component structure arises from the acknowledgement of the exclusive role of the territorial community in forming all, without exception, self-governing institutional systems.

Key words: local government, community, decentralization, system, regional level, functional basis, power, territory, reforms.