

## СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Давидович С.Н.

Національний університет водного господарства та природокористування

Стаття присвячена проблемі реформування системи місцевого самоврядування в Україні до сталих традицій демократичного управління зокрема європейського типу самоврядування. Особлива увага приділяється принципам субсидіарності та децентралізації, які виявили свою ефективність у країнах Євросоюзу. В статті розглядається проблема розмежування функцій та повноважень органів місцевого самоврядування та державних органів виконавчої влади. Також наголошується на основних завданнях реформи. Визначаються основні напрямки по-етапного реформування місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** реформування, місцеве самоврядування, європейська інтеграція, система, держава, управління, повноваження, послуги.

**Постановка проблеми.** Актуальність теми дослідження пояснюється тим, що в Україні назріла реформа органів виконавчої влади та реформа місцевого самоврядування, що передбачає більш якісне, ефективне функціонування органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Питання становлення місцевого самоврядування в Україні розглядається в працях відомих вчених: В. Погорілка, М. Пухтинського, А. Ткачука [2, 3, 5], ідея необхідності розмежування функцій та повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування досліджується в роботах В. Копейчикова, М. Баймуратова, В. Чиркіна, В. Борденюка, А. Черкасова, В. Гізеуса, О. Карлова, І. Дробуш, Дж. Локка, К. Солянника, В. Погорілка [1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15]. Також поданий аналіз відповідних положень Конституції України, Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Одними з ключових питань, які стоять сьогодні перед українським суспільством є питання пошуку оптимального варіанту розвитку інститутів місцевого самоврядування, питання співвідношення функцій та розмежування повноважень між органами держави та органами місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу є одним з найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві і є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу [1, с. 259].

**Формулювання цілей статті.** досліджуваної теми: в статті досліджено праці представників світової та української суспільно-політичної думки.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розвиток місцевого самоврядування в сучасній Україні відбувається за складних умов. Україна пережила чотири реформи у цій сфері:

1) запровадження у районах і областях, містах: Києві і Севастополі, у районах цих міст місцевих державних адміністрацій на чолі з представниками Президента України;

2) ліквідація ЦИХ органів влади та відновленням виконавчих комітетів рад як органів місцевого самоврядування;

3) ліквідація виконавчих комітетів та відновлення місцевих державних адміністрацій на чолі

з головами відповідних районних, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних у містах рад (голови адміністрацій одночасно були і головами рад);

4) утворення, відповідно до Конституції України, виконавчих комітетів місцевих рад на рівні сіл, селищ, міст та функціонуванням місцевих державних адміністрацій на рівні районів, областей, міст Києва та Севастополя [2, с. 102].

Місцеве самоврядування в Україні було закріплене на конституційному рівні з прийняттям Конституції 28.06.1996 р. Саме тоді було в загальних рисах завершено пошук базових принципів організації місцевого самоврядування в Україні. Проте конституційне закріплення відповідних принципів не зняло з порядку денного пошук варіантів розвитку інститутів місцевого самоврядування в нашій державі.

Обрана модель місцевого самоврядування найближча за своєю суттю до французької моделі місцевого самоврядування, хоча і передбачає тільки два рівні місцевого самоврядування:

– базовий (села, селища, міста), на якому державних адміністрацій немає, натомість функціонують виконавчі органи місцевих рад та сільські, селищні, міські голови;

– асоційований (райони, області, міста Київ і Севастополь), де функціонують місцеві державні адміністрації, які перебрали на себе велику кількість повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування.

Підпорядкованості органів місцевого самоврядування органам місцевого самоврядування вищого територіального рівня не існує, так само як і підпорядкованості органам державної влади, сфера контролю яких за дальністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування помітно звужена.

Водночас українська модель враховує досвід російського та польського місцевого самоврядування. Здійснення реформи місцевого самоврядування в Україні відбувається паралельно з аналогічними процесами у Польщі та Росії.

Як і в цих країнах, найбільше проблем виникає з фінансово-матеріальним забезпеченням місцевого самоврядування, відставанням реформи податкової та бюджетної систем, нерозмежуванням об'єктів державної та комунальної власності, нечіткістю існуючої моделі делегування повноважень на місцевому рівні. Все це об'єктивно ускладнює реалізацію всього комп-

лексу функцій місцевого самоврядування та його функціонування у оптимальному режимі. Слушною з цього приводу є думка М. Пухтинського що «епоха романтизму, коли багато хто вірив у абсолютну незалежність місцевого самоврядування в Україні, закінчилася ще на першому етапі державотворення».

У результаті реформування державної влади на місцевому рівні діють дві різні за своєю природою системи органів. Це – системи органів місцевого самоврядування, які є органами територіальних громад і представляють їх інтереси, та система органів державної виконавчої влади, що забезпечує державне управління на місцях. Вони різні за юридичною природою, насамперед за функціями і повноваженнями системи владних органів. Місцеве самоврядування, його органи, згідно з Конституцією України, не входять до механізму державної влади, хоч це не означає його повної автономності в державі. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний, проявляється у тому, що, по-перше, і місцеве самоврядування і державна влада мають єдине джерело – народ, по друге, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади. Таке становище місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє характеризувати його як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади [4, с. 421].

Закон України «Про місцеве самоврядування» визначає систему і гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Але, на жаль, в законі не вирішується питання щодо розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевих рад. Це є певним недоліком, який стає на заваді подальшому розвитку інституту місцевого самоврядування. Питання щодо розмежування функцій місцевих держадміністрацій і органів місцевого самоврядування виникають тому, що нерідко між цими суб'єктами виникають конфліктні ситуації саме через різне розуміння меж здійснення ними їх функцій та повноважень. Причиною цього є те, що в законодавстві України залишається ще один «рудимент радянського типу влади – повна тотожність функцій і повноважень органів різного рівня» [5, с. 268].

Наука про місцеве самоврядування починалася від спроби відповісти на запитання: чи здійснюють територіальний колектив та його органи окрему, відмінну від державної владу, чи вони міцно вмонтовані в державний механізм та виконують функції органів держави. Оскільки відповідно до ч. 1 ст. 6 Конституції державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу виконавчу та судову, то виходячи з цього постає закономірне питання: яку ж саме владу здійснюють органи місцевого самоврядування? Так як, з формальної точки зору, останні взагалі не віднесені до жодної із названих вище влад, то з цих позицій можна констатувати, що в Конституції закладене певне протиріччя. З од-

ного боку, вони здійснюють одну й ту ж саму владу, що й органи державної влади, джерелом якої є весь народ, а з іншого боку – їм (органам місцевого самоврядування) не знайшлося місця в тріаді розподілених влад [6, с. 14].

Важливе теоретичне та практичне значення має визначення співвідношення понять «місцеве самоврядування» та «місцеве управління». З цього питання в літературі висловлюються різні погляди. Більшість вчених протиставляють місцеве самоврядування і місцеве управління. Так, якщо під місцевим самоврядуванням розуміють діяльність територіальної громади та її виборних органів в управлінні її справами, то місцеве управління розглядають як управлінську діяльність в адміністративно-територіальній одиниці, яка здійснюється через адміністрацію, що призначається центральними або іншими вищими органами державної влади [7, с. 332], тобто пряме державне управління на місцях.

Водночас висловлюється думка щодо недоцільності протиставлення цих двох понять. Місцеве управління пропонується розглядати як складний механізм, що може включати в себе як місцеву державну адміністрацію, так і органи місцевого самоврядування, виступаючи при цьому складовою частиною державного механізму [8, с. 16].

Управління насамперед передбачає вплив на поведінку людей, підкорення волі одних волі інших для одержання певних результатів, наявність особливого механізму його реалізації. Управління як організаційна діяльність – це процес реалізації, функціонування влади. В свою чергу, влада – це не просто засіб управління, а його необхідна умова. Без влади немає управління. Тому, в такому випадку, необхідно говорити і про місцеву (муніципальну) владу. Такої ж позиції дотримується М. Баймуратов, на його думку, функції територіальних громад хоч певною мірою й аналогічні функціям держави, проте «зумовлені цілями і завданнями муніципальної демократії та спрямовані на вирішення питань місцевого значення» [2, с. 130].

Муніципальна влада є найбільш близькою до громадян і зайнята в першу чергу вирішенням повсякденних, невідкладних проблем. Вона прямо зацікавлена в сильній у правовому відношенні державній владі яка спроможна забезпечити більш високі соціальні стандарти життя громадян і припиняти свавілля регіональної влади. Місцеве самоврядування є нічим іншим, як проявом реалізації принципу децентралізації державної влади на рівень територіальних громад та обраних ними у демократичний спосіб органів. На відміну від принципу розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, який передбачає розподіл функцій та повноважень по здійсненню єдиної державної влади насамперед між вищими державними органами по «горизонталі», принцип децентралізації відображає розподіл функцій та повноважень по її здійсненню між центральними та місцевими органами публічної влади по вертикалі. При цьому за децентралізації природа влади, що делегується на рівень відповідних територіальних спільнот, не змінюється.

Органи місцевого самоврядування намагаються активно впливати на муніципальну політику держави, захищаючи інтереси територіальних

громад. Для цього вони використовують організації своїх прихильників: Асоціацію міст України, Асоціацію шахтарських міст та інші організації, зв'язки народних депутатів з виборчими округами. Різні політичні партії пропонують свої варіанти муніципальної політики, які є інколи діаметрально протилежними. Україна переживає період, коли формування та реалізація муніципальної політики здійснюється на багатопартійній основі, а головні її пріоритети визначає адміністративний апарат. «Щоб користуватися довір'ям, – пише німецький вчений В. Гізеус, – комунальна політика має ставити собі нові завдання і визначати сферу дій. Саме під час змін нам потрібна політика, позначена громадянським діалогом» [9, с. 13]. Виходячи із суті відповідних положень Конституції України, місцеве самоврядування є насамперед формою залучення громадян України до управління державними справами шляхом самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Виходячи з цього, до основних функцій місцевого самоврядування можна віднести: забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами на рівні територіальних громад сіл, селищ та міст; надання громадянам управлінських, соціальних та інших послуг; встановлення, збір податків та ін.

Необхідно враховувати ще ряд обставин: місцеві справи вирішуються самостійно, однак у руслі єдиної державної політики; рішення органів самоврядування обов'язкові для виконання на їх території всіма, кому вони адресовані; органи самоврядування можуть наділятися окремими державними повноваженнями; в них є відповідний комплекс повноважень державно-владного характеру, без якого неможливе управління; але вони не можуть самостійно визначати коло своїх повноважень, на відміну від держави, оскільки місцеве співтовариство не наділене суверенітетом. Дані органи не мають законодавчої влади. Відсутність права видавати закони з тих чи інших питань для даної місцевості, замінюючи закони загальні, є достатньо важливим критерієм, що відрізняє місцеве самоврядування [10, с. 29.] Органи самоврядування наділені нормотворчою функцією, видають нормативні акти, але вони не мають сили законів, за своєю природою є підзаконними та локальними.

Для обґрунтування недержавного характеру органів місцевого самоврядування наводяться такі аргументи: в їх системі відсутня чітка ієрархія; вони діють не від імені держави; питання місцевого значення вирішують з врахуванням особливостей розвитку своєї території; їх матеріально-фінансову базу становлять муніципальна власність і місцевий бюджет; вони мають тісний зв'язок з населенням, ніж державні органи; менший обсяг політичних функцій та ін. Зокрема І. Дробуш досліджуючи функції місцевого самоврядування доходить висновку що «оскільки місцеве самоврядування є суспільною, громадянською інституцією, то і функції його представницьких органів мають громадянський, а не державний характер» [11, с. 7], який визначається муніципальною природою питань місцевого значення [11, с. 9].

На основі цього можна зробити висновок, що муніципальна влада є різновидом не лише соціальної, але й публічної влади, діє в межах територіальної громади, реалізується від її імені органами самоврядування і заснована на нормах права. Громада, як типова самоврядна одиниця, що виконує різні соціальні функції і відіграє важливу роль в ефективній роботі державного механізму, посідає провідне місце в організації європейського самоврядування. Аналіз природи місцевої влади дозволяє зробити висновок, що в ній одночасно поєднуються громадський та державний аспекти. Сказане підтверджує той факт, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють одну й ту ж саму владу, джерелом якої відповідно до ст. 5 Конституції України є народ, а не його частина у вигляді територіальної громади.

При всіх індивідуальних особливостях, притаманних місцевому самоврядуванню в різних державах, можна відмітити і деякі безспірні суттєві ознаки, які йому властиві і відрізняють його від центральної виконавчої влади. Головна різниця в характері влади. Центральна виконавча влада є владою суверенною, верховною, що може сама по собі реформуватись; а органи місцевого самоврядування – влада підзаконна, що діє в порядку та в межах, вказаних верховною владою. Хоч стосовно місцевих державних адміністрацій законодавство допускає певний зворотній вплив органів місцевого самоврядування зокрема, закріплена процедура висловлення недовіри голові місцевої державної адміністрації, відповідною територіальною радою, крім того, в ст. 1 закону України «Про місцеві державні адміністрації» вказується: «місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою» [12, с. 7].

Отже, держава є основним, але не єдиним засобом реалізації політичної влади.

На думку Дж. Локка, держава має отримати рівно стільки влади, скільки необхідно і достатньо, щоб досягти головної мети політичного співтовариства: збереження та реалізації громадських інтересів людей на життя, здоров'я, свободу володіння власністю [13, с. 28].

Суспільство, в рамках якого функціонує держава, бере участь у розробленні та прийнятті державних рішень шляхом створення органів самоврядування. Вони виконують подвійну функцію: сприяють визначенню інтересів населення адміністративної одиниці; сприяють реалізації права населення на самоврядування, тобто вирішення питань місцевого характеру. Між тим, як свідчить світовий досвід здійснення функцій виконавчої влади органами місцевого самоврядування в окремих країнах дорівнює 90% від усього обсягу діяльності [14, с. 914].

Особливості функцій цих органів обумовлені тими способами, за допомогою яких ці функції реалізуються, тобто специфікою діяльності суб'єктів, на які покладено їх здійснення. Так, реалізація функцій держави здійснюється через спеціальний апарат органів державної влади і управління, які мають певний порядок формування, організації та діяльності. Більшість функцій органів місцево-

го самоврядування мають недержавну природу, оскільки дані органи утворені територіальними громадами, є максимально наближеними до них та несуть відповідальність перед ними. Крім того, першочерговим завданням законодавця є вирішення питань щодо форм власності, а саме: органи державної виконавчої влади мають володіти, користуватись та розпоряджатись майном, яке є державною власністю, а органи самоврядування повинні мати всі права щодо комунальної.

На думку В. Погорілка, формально розширення повноважень органів місцевого самоврядування є позитивним явищем, оскільки є звільнення місцевих органів державної виконавчої влади від здійснення не властивих їм функцій і повноважень, а саме від вирішення питань місцевого значення. Фактично ж реформа місцевого самоврядування полягає в поверненні органам місцевого самоврядування природних прав [15, с. 23].

**Висновки з даного дослідження.** Отже, розмежування функцій органів місцевого самовря-

дування та державної виконавчої влади є важливою теоретичною та практичною проблемою під час проведення в життя адміністративної та муніципальної реформ, здійснення нової регіональної політики. В процесі адміністративної реформи уряд, центральні органи виконавчої влади мають звільнитись від виконання невластивих їм функцій шляхом децентралізації державного управління, деконцентрації управлінських повноважень, передачі, делегування відповідних функцій на рівні управління, наближені до населення. Має відбутись розмежування функцій і повноважень щодо надання державних і громадських послуг на державному, регіональному та місцевому рівнях. Що стосується місцевих органів виконавчої влади, то, на думку розробників засад адміністративної реформи та концептуальних положень регіональної політики, вони мають поступово трансформуватись з органів державного господарського управління в органи, в яких головними будуть контрольно-наглядові функції.

## Список літератури:

1. Копейчиков В. В. Конституційне право України. – К: Атіка, 2000. – С. 259.
2. Муніципальне право України. Підручник / В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицький М. О. Баймуратов. – К. Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
3. Пухтинський М. У пошуках конструктивного прагматизму / Урядовий кур'єр. – 2000. – 12 липня.
4. Чиркин В. В. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М. изд. Зерцало, 1998. – С. 421.
5. Ткачук А. Довга дорога до місцевого самоврядування / Становлення і владних структур в Україні (1991-1996 рр.) – К. День, 1997. – С. 117-139.
6. Борденюк В. Місце самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект / Право України. – 2003. – № 4.
7. Чиркин В. В. Основы сравнительного государственного управления. – М. Артикул, 1997. – С. 332.
8. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М. – 1988. – С. 16-18.
9. Гизевус В. Политика местного самоуправления в ФРГ. – К. – 1995. – С. 13.
10. Карлов О. О. Формування інституту місцевого самоврядування. – К. 1999. – С. 29.
11. Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. – К., 2002. – 16 с.
12. Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Голос України. – 1999. – 12 трав. – С. 7-9.
13. Історія розвитку політичної думки. – К, 1996 р. – С. 173.
14. Соляник К. Є. Організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад в Україні. Автореферат дис. канд. юрид. наук – Харків, 2003. – С. 914.
15. Погорілка В. Думка експертів. – К – Віче, 2005. – № 10.
16. Пітнік М. Україна: курс на децентралізацію / М. Пітнік // Місьцеве самоврядування. – 2015. – № 12. – С. 4-7.
17. Письменний І. В., Прокопенко Л. П. Ретроспектива адміністративно-територіальних реформ в Україні в контексті суспільної самоорганізації // Аспекти публ. укр. – 2015. – № 5-6(19-20). – 748 с.

**Давыдович С.Н.**

Национальный университет водного хозяйства и природопользования

## СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К РЕФОРМИРОВАНИЮ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

### Аннотация

Статья посвящается проблеме реформирования системы местного самоуправления в Украине к постоянным мировым традициям демократического управления, в частности европейскому типу самоуправления. Особое внимание уделяется принципам субсидиарности и децентрализации, которые проявили свою эффективность в странах Евросоюза. В статье рассматривается проблема разграничения функций и полномочий органов местного самоуправления и государственных органов исполнительной власти. Также указываются основные задачи реформы. Определяются основные направления поэтапного реформирования местного самоуправления.

**Ключевые слова:** реформирование, местное самоуправление, европейская интеграция, система, государство, управление, полномочия, услуги.

**Davydovych S.N.**

National University of Water and Environmental Engineering

## **MODERN APPROACHES TO LOCAL GOVERNMENT REFORM IN UKRAINE**

### **Summary**

In the article the author focuses on the issue of local governance system reformation in Ukraine, most reforms seen in the light of the world traditions of democratic governance, especially of the European type of local governance. Special attention is given to the principles of subsidiarity and decentralization that proved effective in the EU countries. In this article we examined the problem of correlation between functions and authorities of bodies of local self – government and bodies of executive power. It is also noted on the key tasks of the reform. Main directions of on-stage of local government reform.

**Keywords:** reforming, local government, European integration, system, state, management, authorities, services.