

Марія Попова

Державний заклад «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського», Україна

СУЧАСНІ ФОРМИ САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ТА ПРАКТИКА В УКРАЇНІ

Mariia Popova

South Ukrainian National Pedagogical University named after K.D. Ushynskiy, Ukraine

CONTEMPORARY FORMS OF SELF-GOVERNMENT: THEORETICAL APPROACHES AND PRACTICE IN UKRAINE

In this article the local government through a prism of the principal idea – involvement of the population to control is considered. This idea is defined by one of the mains in concepts of development of local communities. The principal attention is paid to the analysis of the scientific approaches of local government revealing an entity of this institute and features of its relations in the course of its formation and activities. For achievement of goals principal directions of scientific approaches to understanding of local government are defined; the place of local government in political system of society and institutes of the constitutional system is defined; political and legal bases of interaction of the government and local government are contoured.

Key words: local government, local communities, scientific approach, political system, Ukraine.

В сучасній Україні місцеве самоврядування виступає самостійним інститутом політичної влади, що організаційно відокремлений від системи державних органів¹. З цієї причини важливістю відзначається проблема теоретичного обґрунтування та визначення головних засад функціонування територіальної організації влади в Україні. Це дає можливість забезпечити не тільки успішність діяльності органів місцевого самоврядування, а і їх взаємодію з органами державної влади.

Об'єктом даної статті є місцеве самоврядування. Предметом – сучасні форми самоврядування та особливості його взаємовідносин. Метою статті є визначення сутності даного політичного інституту та визначення особливостей взаємовідносин, які виникають в процесі його діяльності. Для досягнення мети слід вирішити наступні завдання: визначити головні напрямки наукових підходів щодо розуміння місцевого самоврядування; охарактеризувати становище місцевого самоврядування в політичній системі суспільства та інститутах конституційного устрою; окреслити політико-правові засади щодо взаємодії державної влади і місцевого самоврядування.

Головна ідея – залучення населення до управління. Вона є однією із основних концепцій розвитку місцевих спільнот². Органи місцевої влади мають формуватися та функціонувати на основі таких самих принципів, як і органи центральної влади, і головним чином залучати до себе принцип спільності місцевих інтересів. Даний принцип, у відповідності з висновками Дж.Мілля означає, що оскільки кожна місцевість має свої специфічні спільні інтереси, то в кожному виборчому окрузі і кожному місті має існувати власний парламент, який займається вирішенням проблем на регіональному рівні³.

У подальшому виникло наукових підходів щодо походження місцевого самоврядування, які розкривають суть цього інституту та особливості його взаємовідносин. Саме сукупність теорій та концепцій, принципів походження, форм та методів реалізації у суспільстві та з державою і становлять основу базової та наукової муніципальної влади. Їх концептуальне навантаження розкриває політичну, економічну, психологічну, соціологічну та правову модель територіальної громади⁴. Ці наукові теорії значною мірою вплинули на зміст відповідних положень Конституції

¹ Батанов, О.С. (2010). *Муніципальна влада в Україні: Проблеми теорії та практики*. Київ, 56.

² Филиппов, Ю.В. (2000). *Основи розвитку местного хозяйства*. Москва, 17.

³ Работяжев, Н.В., Стюарт, М. (2000). *Федерализм: энциклопедия*. Москва, 300-302.

⁴ Батанов, О.С. (2010). *Муніципальна влада в Україні: Проблеми теорії та практики*. Київ, 80-81.

Україні 1996 року. Так, у статті 7 Конституції України визначається місцеве самоврядування як інститут територіальної громади. Тобто, місцеве самоврядування має самостійно вати важливі економічні та культурні проблеми та локально розміщуватись в селах, селищах та містах.

В Конституції також впроваджено ідею, що основою місцевого самоврядування є верховна влада, джерелом якої є народ, а не громада, а повноваження – це закон. Державотворчий підхід простежується і у Законі про місцеве самоврядування¹.

Якщо у Конституції України зафіксовано, що територіальна громада є первинним суб'єктом муніципальної влади, то у Законі закріплено: «якщо територіальна громада, з певних причин, не зможе здійснювати свої повноваження стосовно місцевого самоврядування, тоді воно буде передане під відповідальність органів посадових осіб місцевого самоврядування». Практичне впровадження даного висновку фактично нівелює право територіальної громади, яке зафіксовано у Конституції на самостійне впровадження місцевого самоврядування, і фактично усуває її можливість приймати участь у вирішенні питань місцевого значення².

Головною характеристикою місцевого самоврядування є його становище в політичній системі суспільства та інститутах конституційного устрою. Визначення його статусу засвідчує, що в країні визнаються і гарантуються муніципальні інтереси, від яких залежить вирішення нагальних проблем забезпечення життєдіяльності населення. При цьому муніципальні інтереси розглядаються як рівноправні. Місцеве самоврядування виступає як основа конституційного устрою та охоплює своїми інститутами багато аспектів щодо організації місцевого життя. Це також дає можливість раціональним способом провести децентралізацію деяких функцій державної влади, перенести прийняття рішень щодо питань місцевого життя у територіальні співтовариства, стимулюючи тим самим активність громадян та забезпечуючи їхню реальну роль у громадському житті.

Особливістю місцевого самоврядування серед інших ланок керівництва вирізняється і широтою свого впливу. Головними суб'єктами конкретної діяльності територіальних громад є проблеми місцевого значення, що впливають із колективних інтересів місцевих жителів, які в свою чергу, є представниками певної територіальної громади, зафіксовані Конституцією України та законодавчими актами щодо територіальних громад, а також питання, що не входять до компетенції органів державної влади.

За визначенням дослідника О. В. Батанова, більшість сучасних вітчизняних вчених уникають характеристики основних ознак територіальної громади³. Здебільшого цю проблему презентовано зарубіжними авторами. Так, наприклад, Р. Патнем⁴ вважає, що основною характеристикою територіальної громади є наявність соціальної свідомості. Колектив авторів за керівництвом Д.Барнса визначає комуну як суспільного актора на політичній сцені⁵.

В цілому, можна виділити такі підходи до вивчення форм самоврядування: якісний, що описує спільноту як місце; екологічний, що передбачає вивчення спільноти як певної спільності у природно-географічному просторі; етнографічний – передбачає вивчення спільноти як певного способу життя з акцентом на описанні загальних культурних характеристик, культурного простору, а не тільки демографічних або географічних параметрів; соціологічний, що розглядає спільноту як соціальну систему; економічний, що вивчає взаємозв'язки різних секторів економіки, домогосподарств та підприємств, описує професійний склад населення та робочі місця тощо.

У сучасних концепціях розвитку територіальної громади, більшість визначень містять посилання на географічну ознаку, населення та соціальну взаємодію⁶. Водночас, незважаючи на відмінності у тлумаченнях, більшість вчених визнають наявність таких характерних ознак територіальних громад як населення, його суб'єктний склад, територію, соціальну взаємодію, економічну правосуб'єктність, наявність системи місцевих традицій та соціально-зумовлених інтересів⁷.

¹ Закон про місцеве самоврядування в Україні 1997 (Верховна Рада України). <<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>>.

² Батанов, О.С. (2010). *Муніципальна влада в Україні: Проблеми теорії та практики*. Київ, 131.

³ Батанов, О.С. (2010). *Муніципальна влада в Україні: Проблеми теорії та практики*. Київ, 301.

⁴ Патнем, Р. (1995). Процветающая комьюнити, социальный капитал и общественная жизнь. *Мировая экономика и международные отношения*, 4, 79-80.

⁵ Burns, D. (1994). *The Politics of Decentralization: Revitalising Local Democracy*. London, 304.

⁶ Баймуратов, М.О. (2003). *Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні*. Одеса, 110.

⁷ Батанов, О.С. (2010). *Муніципальна влада в Україні: Проблеми теорії та практики*. Київ, 307.

Отже, громадяни України або іншої країни, зі своїм досвідом, професійними навичками, правами і свободами соціалізовані у процес самостійного розв'язання власних та колективних проблем територіальної громади, членом якої вони є, виступають домінуючою ланкою механізму місцевого самоврядування та першоосновою муніципальної влади.

Спираючись на положення Європейської хартії місцевого самоврядування, головною ознакою територіальної громади, як певного суб'єкта муніципальної влади, є свідома участь жителів – членів територіальних громад в управлінні своїми справами, зумовленість їх діяльності об'єднуючими факторами, стійкістю інтересів, зв'язків та форм соціальної практики; функціонування на основі колективних та індивідуальних форм муніципальної діяльності для забезпечення інтересів місцевих жителів та вирішення питань місцевого значення.

На думку О.В. Батанова¹, головними об'єктами локальної діяльності територіальних громад та муніципальної влади є передусім питання місцевого значення, тобто питання (справи), які випливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади. Як зазначає М. Баймуратов, шляхом конституційної регламентації місцевого самоврядування обмежено етатизм держави, зафіксовано її обов'язки щодо децентралізації та деконцентрації владних повноважень².

На думку В. Погорілка, головними суб'єктами муніципально-правових відносин є державна влада, народна влада територіальних громад; права, свободи й обов'язки людини й громадянина, питання місцевого значення, бюджетні доходи, плани підприємств та організацій, адміністративно-територіальний устрій, програми економічного та соціально-культурного розвитку сіл, селищ, міст та цільові програми тощо³.

Об'єктами локальної діяльності територіальних громад та муніципальної влади є, перш за все, питання місцевого значення, тобто ті справи, які впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади.

На певних політико-правових засадах ґрунтується взаємодія державної влади і місцевого самоврядування, як певних підсистем публічної влади. Відповідаючи конституційним положенням, вони є складовими конституційної системи влади народу⁴.

Наявність системи соціально-зумовлених інтересів є головною ознакою територіальної громади. Головне завдання муніципальної влади – забезпечення потреб місцевого населення. Саме це є важливим компонентом у питаннях організації місцевого самоврядування. Основною їх ланкою є публічні інтереси, спільне та опосередковане особистісних та можливість їх вирішення на рівні громади. Іншими словами – це громадські інтереси, без задоволення яких неможливо реалізувати приватні інтереси, або забезпечити цілісність та нормальний розвиток і стійкість системи місцевого самоврядування. Ці інтереси є офіційно визнаними та мають підтримку на державному рівні, а також правовий захист.

Носіями територіальних інтересів є усі члени громади. Для практичного життя людини, інтереси територіальної спільності іноді можуть мати більше значення, ніж інтереси класу або нації. Моральний настрій, становище громади та її членів, що мешкають разом, мають спільні питання та проблеми побутового та соціального характеру, що забезпечують природним шляхом досить міцний громадський порядок та створюються умови для ефективного управління.

Зокрема, муніципальні права людини – члена територіальної громади базовані на «тріаді інтересів», що виникають у сфері місцевого самоврядування: інтереси територіальної громади; інтереси території; інтереси конкретного жителя – члена такої громади.

Прямо пов'язане з домінуючими на сучасному етапі процесами «самоствердження» територій, що виникають в наслідок децентралізації державного управління. Таким чином, інтереси самої територіальної громади виникають на основі сукупності інтересів її індивідів. Інтереси конкретного члена територіальної громади становлять її муніципальні права у вузькому розумінні і виникають у процесі реалізації нею практично всіх своїх життєвих прагнень. За такої реалізації конкретний

¹ Батанов, О.С. (2010). *Муніципальна влада в Україні: Проблеми теорії та практики*. Київ, 332-333.

² Баймуратов, М.О. (2000). Становлення місцевого самоврядування в Україні як фактор формування демократичної державності. *Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем: матеріали міжнародної наукової конференції*. Київ, 115.

³ Погорілко, В.Ф. (2006). *Муніципальне право України*. Київ, 24-25.

⁴ Бориславська, О. (2005). *Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад*. Львів, 208.

житель є суб'єкт-об'єкт місцевого самоврядування, зосереджуючи в собі і виявляючи зовні свій демократичний заряд і позитивний потенціал¹.

Взаємодія місцевого самоврядування та державної влади визначається переліком певних питань, які підпадають під юрисдикцію місцевого самоврядування – питання місцевого значення. В реальному житті, такий стан справи дещо ускладнює проблему розгалуження функцій та повноважень державної влади та місцевого самоврядування.

Як місцева влада, так і державне самоврядування забезпечують інтегративну властивість соціальної системи, яка має на меті підтримку її цілісності, спрямування певних колективних цілей з інтересами спільних елементів, а також забезпечення функціональної взаємозалежності спів систем суспільства на основі легітимізації політичної влади та об'єднання громадян.

Багато в чому єдність влади, економічна, політична та соціальна стабільність держави залежить від діяльності місцевого самоврядування². Вивчення форм, підстав та методів впливу системи державної влади на місцеве самоврядування на достатньому рівні представлене сучасною наукою.

Зокрема, виділяються три групи методів державного впливу на місцеве самоврядування:

1) програмування, нормативно-правове регулювання, координації, інформування, методичного інструктування, кадрового забезпечення, матеріально-фінансового забезпечення, гарантування (властиві в рівній мірі періодам як становлення, так і стабільного його функціонування);

2) заснування первинних суб'єктів місцевого самоврядування, реєстрація статутів територіальних громад, наділення як власними, так і делегованим повноваженнями (властиві здебільшого періоду становлення місцевого самоврядування та відбиває значення центральних органів державної влади в запровадженні системи місцевого самоврядування);

3) здійснення зворотного зв'язку – судовий захист місцевого самоврядування, контроль за здійсненням делегованих повноважень, застосування санкцій до органів і посадових осіб місцевого самоврядування³.

Такий підхід дає можливість визначити особливості державного впливу в залежності не лише від стабільного функціонування місцевого самоврядування, а й надає можливість комплексно простежити позитивні та негативні наслідки цього впливу.

Правове підґрунтя активного впливу місцевого самоврядування на органи державної влади визначається статусом інтересів територіальних громад як публічно-правових та визначенні засад об'єднання інтересів локальних та державних у реалізації права на самоврядування територіальної громади. Місцеві інтереси, в цьому випадку, спрямовуються на отримання ресурсів та обов'язків, виконання яких передбачено державним законом в сфері місцевого самоврядування, реалізація державних гарантій фінансової самостійності та місцевого самоврядування тощо.

Реалізація зазначеної групи місцевих інтересів здійснюється органами і посадовими особами місцевого самоврядування за допомогою як організаційно оформлених механізмів, так і тих, що такого оформлення не знайшли. Юридичною допомогою можуть виступати консультативні, дорадчі та інших спеціально створені органи з питань, що стосуються інтересів місцевого самоврядування та органи державної влади.

Практикуються також такі форми взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування як: комісії, робочі групи. В цьому форматі взаємодії базовими структурами є самі органи державної влади і місцевого самоуправління, які можуть взаємодіяти безпосередньо один з одним⁴.

Для вирішення питань, що вимагають постійної взаємодії, робочі групи і комісії мають формуватися на постійній основі. Перелічені механізми взаємодії можна зазначити як «взаємодія за ініціативою зверху»⁵. Вирішення питань у форматі прямої взаємодії є процедурою достатньо

¹ Баймуратов, М.О. (2006). *Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України*. Київ, 123-124.

² Батанов, О.С. (2010). *Муніципальна влада в Україні: Проблеми теорії та практики*. Київ, 233.

³ Лихачев, С. (2011). Методи діяльності органів місцевого самоврядування. *Юридична Україна*, 2, 29-35.

⁴ Гончарук, Н. (2002). Взаємодія місцевих органів влади в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*, 2(12). 196-205.

⁵ Левчук, М.Г. (2008). Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в умовах децентралізації державно-управлінських послуг. *Державне управління: теорія і практика*, 1(7). <http://www.academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/levchuk.pdf>.

складною, трудомісткою і не завжди ефективною. У більшості випадків проблемні зони функціонування органів місцевого самоврядування можуть співпадати. Доцільним є раціоналізація ухвалення рішень, зокрема в питаннях узагальнення та систематизації проблем і формування інституційної системи ухвалення цих рішень. В цьому контексті представляють інтерес асоціації органів місцевого самоврядування, які у відповідності до статті 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» утворюються органами місцевого самоврядування «з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад»¹ і ставлять за мету участь у формуванні та реалізації державної політики в сфері місцевого самоврядування.

В основі консолідації зусиль органів місцевого самоврядування та їх об'єднань покладений набір чинників соціально-економічного та політичного характеру:

- необхідність в узгодженні позицій з ключових питань територіальної організації влади в Україні, місцевого та регіонального розвитку; зростання впливу органів місцевого самоврядування та їх асоціацій на процеси державотворення;

- розбудова економічних і соціальних відносин у державі;

- розгортання транскордонного співробітництва та вплив європейського досвіду взаємодії органів місцевого самоврядування та їх об'єднань на наддержавному рівні;

- ефективне використання обмежених ресурсів для надання послуг населенню².

Таким чином, в Україні, на сучасному етапі, діє розгалужена мережа зазначених об'єднань, між якими є різниця з погляду їх суспільної ролі, поставлених завдань, організаційно – правових можливостей, історичної генези.

Сучасні організації побудовані за такими ознаками: за територією: регіональні, міжрегіональні, всеукраїнські та міжнародні асоціації; за статусом членів асоціації: асоціації міських, селищних, сільських рад; асоціації районних у місті рад; за характером діяльності: громадсько-політичні – представництво інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування у взаєминах з органами державної влади, сприяння інституціональному розвитку місцевого самоврядування, координація діяльності органів місцевого самоврядування; за соціально-економічним напрямком: соціально-економічні асоціації – координація зусиль органів місцевого самоврядування з питань розроблення та реалізації проектів і програм соціально-економічного розвитку регіонів.

References:

1. Baimuratov, M.O. (2003). *Munitsypalna vlada: aktualni problemy stanovlennia i rozvytku v Ukraini* [The municipal authority: actual problems of the formation and development in Ukraine]. Odesa, 110. [in Ukrainian].
2. Baimuratov, M.O. (2000). *Stanovlennia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini yak faktor formuvannia demokratychnoi derzhavnosti. Yevropa, Yaponiia, Ukraina: shliakhy demokratyzatsii derzhavno-pravovykh system: materialy mizhnarodnoi naukovoï konferentsii* [The formation of local self-government in Ukraine as a factor of formation of democratic state. Europe, Japan, Ukraine: ways of democratization of state and law systems: the materials of the International Scientific conference]. Kyiv, 115. [in Ukrainian].
3. Baimuratov, M.O. (2006). *Terytorialna hromada v politychnii systemi i systemi mistsevoho samovriaduvannia Ukrainy* [The territorial community in political system and the system of local self-government of Ukraine]. Kyiv, 123-124. [in Ukrainian].
4. Batanov, O.S. (2010). *Munitsypalna vlada v Ukraini: Problemy teorii ta praktyky* [The municipal authority in Ukraine: problems of theory and practice]. Kyiv. [in Ukrainian].
5. Boryslavska, O. (2005). *Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: teoriia ta praktyka realizatsii konstytutsiino-pravovykh zasad* [The local self-government in Ukraine: theory and practice of realization of constitutional and legal foundations]. Lviv, 208. [in Ukrainian].
6. Honcharuk, N. (2002). *Vzaiemodiia mistsevykh orhaniv vlady v Ukraini* [The interaction of local power bodies in Ukraine]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia* [The actual problems of state management], no. 2(12), 196-205. [in Ukrainian].
7. *Zakon pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini 1997* [The Law on local self-government in Ukraine 1997] (Verkhovna Rada Ukrainy) [The Verkhovna Rada of Ukraine]. <<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>>. [in Ukrainian].

¹ Закон про місцеве самоврядування в Україні» (Верховна Рада України). <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>>.

² Сало, І.С. (2011). *Асоціації органів місцевого самоврядування в системі узгодження інтересів на національному, регіональному та локальному рівнях: аналітична доповідь*. Київ, 39.

8. Levchuk, M.H. (2008). Vzaiemodiia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia ta hromadskykh ob'iednan v umovakh detsentralizatsii derzhavno-upravlinskykh posluh [The interaction of local self-government bodies and public associations in the conditions of decentralization of state-management services]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka* [State management: theory and practice], no. 1(7). <http://www.academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/levchuk.pdf>. [in Ukrainian].
9. Lykhachev, S. (2011). Metody diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [The methods of the activity of local self-government bodies]. *Yurydychna Ukraïna* [The Legal Ukraine], no. 2, 29-35. [in Ukrainian].
10. Patnjem, R. (1995). Procvetajushhaja kom'juniti, social'nyj kapital i obshhestvennaja zhizn' [The prosperous community, social capital and social life]. *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija* [The world economy and international relations], no. 4, 79-80. [in Russian].
11. Pohorilko, V.F. (2006). *Munitsypalne pravo Ukraïny* [The municipal Law of Ukraine]. Kyiv, 24-25. [in Ukrainian].
12. Rabotjazhev, N.V., Stjuart, M. (2000). *Federalizm: jenciklopedija* [The federalism: encyclopedia]. Moscow, 300-302. [in Russian].
13. Salo, I.S. (2011). *Asotsiatsii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v systemi uzghodzhennia interesiv na natsionalnomu, rehionalnomu ta lokalnomu rivniakh: analitychna dopovid* [The associations of local self-government bodies in the system of the interests coordination on the national, regional and local levels: analytical report]. Kyiv, 39. [in Ukrainian].
14. Filippov, Ju.V. (2000). *Osnovy razvitija mestnogo hazjajstva* [The fundamentals of the development of local economy]. Moscow, 17. [in Russian].
15. Burns, D. (1994). *The Politics of Decentralization: Revitalising Local Democracy*. London, 304.