



О. Ю. Мороз*

ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розвиток демократії в усіх сферах і ланках життя суспільства є безумовним національним пріоритетом незалежної України. Винятково важливим в цьому плані є розвиток і зміцнення місцевого самоврядування, без якого демократії взагалі не може бути. Ще одним національним пріоритетом України, принаймні, після перемоги Помаранчевої революції став курс на європейську інтеграцію. Наближення місцевого самоврядування до європейських стандартів та налагодження ефективної взаємодії його з органами державної влади є, відтак, актуальним завданням сучасного етапу українського державотворення. При цьому слід визначити чітку тенденцію, згідно з якою в усіх конституційних документах та проектах незалежної України саме проблема місцевого самоврядування є найменш розробленою і продуманою. Необхідність реформування системи місцевого самоврядування є вже давно очевидною для представників політичного бомонду, науковців і пересічних громадян, які найбільше потерпають від її недосконалості. Звідси зрозуміло є увага до проблем місцевого самоврядування української наукової спільноти і потреба подальших досліджень.

Метою цієї статті є з'ясування проблем, які гальмують розвиток місцевого самоврядування в Україні і вимагають свого розв'язання.

Вступаючи у 1995 р. до Ради Європи, Україна взяла на себе низку зобов'язань стосовно утвердження ідеалів свободи, демократії, прав людини, верховенства закону, розвитку самоврядних інститутів. Поступ у реалізації прийнятих зобов'язань цілком очевидний, проте до повного їх виконання ще далеко. Між тим, без визнання Радою Європи відповідності стану справ у вказаних областях європейським нормам і стандартам не може бути й мови про набуття країною-кандидатом членства в Європейському Союзі. Рада Європи є, таким чином, необхідним підготовчим етапом на шляху до Євросоюзу.

Вивчення стану справ у галузі розвитку місцевого самоврядування здійснює такий поважний орган Ради Європи як Конгрес місцевих та регіональних влад. Ще в листопаді 2001 р., обговорюючи на сесії в Страсбурзі питання про місцеву і регіональну демократію в Україні, Конгрес запропонував цілий перелік реформ, що їх необхідно здійснити в цій галузі. І першою серед них була вимога розмежування повноважень між органами державної влади на місцях і місцевим та регіональним самоврядуванням. Пропонувалося також чітко визначити функції різних рівнів влади, передати органам місцевої та регіональної влади важливі, виняткові і повні повноваження разом з одночасною передачею необхідних для їх реалізації фінансових ресурсів. Важливі рекомендації стосувалися також питань статусу місцевої і регіональної власності та управління нею, судового захисту місцевого самоврядування, доступу його представників до засобів масової інформації, можливої реформи виборчої системи на місцевому рівні та ін.¹ Проте

© Мороз О. Ю., 2007

* докторант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, кандидат політичних наук, доцент

¹ Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. Рекомендация 102 (2001) о местной и региональной демократии на Украине // Coe.int.URL: [http://www.coe.int./t/R/Clae/\[Russian_doc\]/\[2001\]/1_REC_102_Ru.asp](http://www.coe.int./t/R/Clae/[Russian_doc]/[2001]/1_REC_102_Ru.asp) Допуск: 19.04.2006.



стан справ змінюється дуже повільно. Не випадково Парламентська асамблея Ради Європи в рекомендації від 5 жовтня 2005 р. “Про виконання Україною своїх зобов’язань” ще раз звернула увагу на необхідність продовження реформ місцевого самоврядування для виконання положень Європейської Хартії місцевого самоврядування².

Що ж гальмує процес реформування системи місцевого самоврядування в Україні? Звернімося до законодавчого забезпечення цього процесу, його теоретичного обґрунтування та проблем реалізації.

Як відомо, існують дві основні теорії місцевого самоврядування, витоки яких сягають минулих століть — “державницька” (її часто називають “державною”) і “громадівська” (вона ж “громадська”). Згідно першої з них (в сучасній Україні її зокрема репрезентують такі відомі вчені, як В. Шаповал, М. Корнієнко, В. Борденюк) місцеве самоврядування розглядається як децентралізована складова державної влади, яка делегує йому виконання частини своїх функцій і повноважень. Друга (серед сучасних українських розробників якої слід відзначити В. Кампа, В. Кравченка, В. Погорілка, П. Біленчука) бачить у місцевому самоврядуванні самостійну владу територіальної громади, яка є її джерелом і суб’єктом. Місцеве самоврядування, відтак, не належить до державного механізму і є лише елементом громадянського суспільства. Обидві теорії мають своїх стійких прихильників, полеміка між якими ніколи не припинялася.

Останнім часом все більшого поширення в Україні набирає ще одне тлумачення сутності місцевого самоврядування і його співвідношення з державною владою та її органами. Прихильники його, враховуючи небезпідставність аргументації на користь кожної з двох вищевказаних теорій, прагнуть “примирити” їх, узгодити, створюючи своєрідну інтегративну модель опису взаємодії місцевого самоврядування і державного управління³. Може видатись, що в основі даної концепції все ж таки лежать громадівські постулати. Базовий з них закріплений в Конституції України та розвинутий в Законі “Про місцеве самоврядування в Україні”. За Конституцією “місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”⁴. Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” фактично дублює це конституційне положення, додаючи, що місцеве самоврядування — це не просто “право”, а “гарантоване державою право та реальна здатність ...”⁵. Водночас Конституція та закон “Про місцеве самоврядування в Україні” тісно прив’язують органи місцевого самоврядування до держави — в першу чергу через систему делегованих повноважень. Ігнорувати виконання органами місцевого самоврядування визначених державою державних же функцій, відтак, неможливо. Це визнають і представники громадівського напрямку, що свідчить про їх дрейф у бік інтегративної теорії. Наприклад, О. Батанов вважає, що реформування системи місцевого управління “має здійснюватися відповідно до концепції дуалізму

² Резолюція 1466 (2005) О выполнении Украиной своих обязательств // Coe.int. URL: [http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/\[2005\]/\[Oct2005\]/Res1466](http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2005]/[Oct2005]/Res1466) Допуск: 21.04.2006.

³ Див., напр.: Коваленко А. А. Развитие исполнительной власти в Украине на современном этапе: теория и практика. — К.: Институт держави і права України ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — С. 305-308; Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер’янова. — К.: Факт, 2003. — С. 33-39.

⁴ Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30 — Ст. 141.

⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.



функцій і повноважень місцевого самоврядування, яка повністю відповідає принципам місцевої демократії, проголошеним Європейською Хартією про місцеве самоврядування”⁶.

Важко не погодитись з думкою, що напрацювання обох — і громадівського, і державницького — напрямків є дуже серйозними і важливими для сучасної науки; не варто відкидати жодного з них⁷. Природа місцевого самоврядування не може бути визначена однозначно, його функції взаємопов’язані з функціями держави.

Слід зазначити, що визначені Конституцією України концептуальні засади місцевого самоврядування в цілому відповідають принципам і духу Європейської Хартії місцевого самоврядування. На наш погляд, найважливіше — ще й до сьогодні добре не усвідомлене на різних щаблях державної влади — значення для розвитку місцевого самоврядування з огляду його перспектив мають формулювання Основного закону — вже згадуване “Місцеве самоврядування є правом територіальної громади ... самостійно вирішувати питання місцевого значення” (ст. 140) і “В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування” (ст. 7). Згідно з цими формулюваннями права територіальної громади не надаються державою, а існують об’єктивно, незалежно від закону або волі установчої влади, і, відтак, не можуть відчужуватися. Держава лише визнає їх, гарантує і захищає в судовому порядку. Фактично це є поширення доктрини природних прав людини на колективи громадян, об’єднаних у територіальні громади. В інших статтях Основного закону концептуально визначено коло повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування, а також їхню матеріальну і фінансову основу. Отже, Конституція України відкрила перспективу для створення ефективної системи місцевого самоврядування, яка відповідає засадничим принципам демократії.

Насторожували, однак, ознаки присутнього впливу старих стереотипів на сутність, роль та місце місцевого самоврядування та його органів у владній системі країни. Маємо на увазі, насамперед, те, що Конституція, визнаючи право територіальних громад здійснювати місцеве самоврядування через сільські, селищні і міські ради та їхні виконавчі органи, водночас позбавила можливості мати свої власні виконавчі органи районні і обласні ради, хоч і визнала їх органами місцевого самоврядування, що представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст (ст. 140). У результаті на районному і обласному рівнях управління фактично здійснюється не місцевими радами, які не мають своїх виконавчих структур, а районними і обласними державними адміністраціями, що взагалі ставить під сумнів саме існування місцевого самоврядування на цих рівнях.

Такий стан справ свідчить про відмінне від прийнятого у Європі розуміння сутності місцевої демократії, однією з найважливіших ознак якої є наявність власної адміністрації, підпорядкованої і підзвітної обраним місцевим радам⁸. Важливо відзначити, що відсутність в районних і обласних радах власних виконавчих органів було не просто невеликим структурного характеру, а відображенням офіційно не декларованого, проте реально здійснюваного централізаторського курсу політичної влади держави. Витоки цього слід шукати і в традиційному прагненні центральної влади тримати «руку на пульсі» всіх елементів суспільного організму, вирішувати якщо не всі, то якомога більше

⁶ Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади // Право України. — 1999. — № 5. — С. 29.

⁷ Місюра В. Місцеве самоврядування як складовий елемент громадянського суспільства // Вісник НАДУ. — 2005. — № 2. — С. 255.

⁸ Ант А. Чи буде самоврядування в Україні європейським? // Віче. — 1998. — № 10. — С. 51.



питань важливого економічного і політичного значення в регіонах через органи державної влади, а також — у міцно вкоріненій у свідомості невірі в можливості органів місцевого самоврядування налагодити ефективне управління справами на місцях. Глибинними причинами таких рішень, на наш погляд, було прагнення створення сильної вертикалі виконавчої влади, яка в умовах важкого економічного становища і політичної нестабільності могла б забезпечити реалізацію запланованих реформ. Відтак, з цієї точки зору більшість реальних інструментів впливу на соціально-економічне життя регіонів обласні і районні ради повинні були передати відповідним державним адміністраціям, підпорядкованим центральним органам влади.

Так і відбувалося на практиці. Цікаво відзначити у зв'язку з цим еволюцію полеміки в українському політикумі, в наукових колах і просто серед широкого загалу громадян щодо роздвоєння влади на місцях. У 1997 р. народний депутат України Р. Безсмертний писав про прикрі колізії: “Не встигло висохнути чорнило на сторінках нової Конституції та Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, як розпочалися дискусії про двовладдя на рівні районів і областей, про рутинність Рад як органів самоврядування, про те, хто головний в районі й області: голова Ради чи голова адміністрації”⁹. Минуло зовсім небагато років, як дискусії на цю тему припинилися, оскільки вже всі знають відповідь на це запитання — голова державної адміністрації.

Між тим, одночасне існування на рівні районів і областей двох владних систем — державної і самоврядної — створює зайвий паралелізм, дублювання, часом — спроби потягнути “ковдру на себе”, що не сприяє ефективності роботи обох структур. І хоч переможець у таких конфліктах завжди відомий — державна адміністрація, в руках якої зосереджені основні важелі впливу, насамперед фінансові, втрачають усі: і учасники, і головне — населення відповідних регіонів.

Відсутність виконавчих структур в органах місцевого самоврядування на зазначених рівнях покликано до життя норму делегування повноважень. Так, ст. 44 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” говорить про делегування обласними і районними радами цілого ряду повноважень місцевим державним адміністраціям. Але в багатьох випадках обласні чи районні ради не бажали віддавати виконавські владні повноваження державним адміністраціям¹⁰. До того ж мала місце неузгодженість з цим законом прийнятого в 1999 р. Закону “Про місцеві державні адміністрації”¹¹. У результаті чіткого розмежування повноважень районних і обласних рад та районних і обласних державних адміністрацій, особливо в частині делегованих повноважень, домогтися не вдалося¹², що й викликає до сьогодні серйозні нарікання з боку Ради Європи та її органів.

Однак, найбільше занепокоєння викликає стан фактичного підпорядкування однієї системи публічної влади іншій, надмірна централізація державної влади, яка негативно позначається на розвитку відповідних адміністративно-територіальних утворень, де фактично здійснюється не місцеве самоврядування, а пряме державне управління. Про це роками пишуть у науковій літературі¹³ і

⁹ Безсмертний Р. Самоврядування. Конституційна модель і проблеми повноцінного функціонування // Віче. — 1997. — № 11. — С. 44-46.

¹⁰ Безсмертний Р., Швидкий П. Взаємне делегування повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування // Самоврядування та самоорганізація територіальних громад. Матеріали науково-практичної конференції (Львів, 24-25 червня 1999 р.) — Львів, 1999. — С. 96-97.

¹¹ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. // ОВУ. — 1999. — № 18. — Ст. 774.

¹² Див.: Делія Ю. В. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики. — Донецьк, 2004. — С. 184-185.

¹³ Див., напр.: Шейка Н. О. Гарантії місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики // Державне управління та місцеве самоврядування. Тези V Міжнародного наукового конгресу, 26 лютого 2005 р. — Харків: ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2005. — С. 59.



говорять представники місцевого самоврядування. Ось типові висловлювання представників місцевого самоврядування: “Головна наша біда: надто велика централізація. Вона привела до концентрації величезних повноважень в руках органів виконавчої влади — місцевих державних адміністрацій ... Райдержадміністрації постійно втручаються в компетенцію місцевого самоврядування”; “одвічні конфлікти органів місцевого самоврядування з виконавчою владою та постійний тиск представників цієї влади на обраних керівників територіальних громад ... — таке сьогодні місцеве самоврядування”¹⁴.

Останнім часом з’явилися ознаки позитивних змін у справі зміцнення і розвитку місцевого самоврядування. Так, попередньо схвалений Верховною Радою в грудні 2005 р. законопроект № 3207-01 передбачає ліквідацію районних державних адміністрацій і можливість створення районними та обласними радами власних виконавчих органів. Проте до реалізації його справа ще не дійшла.

Отже, можна констатувати, що реформування системи місцевого самоврядування разом із налагодженням механізмів взаємодії її органів з органами державної влади на місцях є одним з найбільш актуальних, а, можливо, і найбільш актуальним, завданням модернізації політичної системи України. Цілком очевидно, що наближення до європейських стандартів системи місцевого самоврядування України не буде, допоки більшість важелів впливу в регіонах буде залишатися в руках державної виконавчої влади. Окрім цього, обов’язкового реформування потребує інститут делегування повноважень та система формування місцевих бюджетів, що є темою окремих досліджень. Слід зазначити, що поспіх у законодавчому вирішенні цих проблем є абсолютно неприпустимим, а саме вирішення має бути виваженим результатом співпраці політиків, науковців та широкої громадськості.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою європейської інтеграції та права
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 10 від 29 червня 2006 року)*



¹⁴ Чи стане Україна державою самоврядних громад? // Дзеркало тижня. — 2005. — 8 жовтня.