

УДК 352.07

СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА

Мордвінов О.Г.

доктор наук з державного управління, професор
Класичний приватний університет

I. Вступ

Місцеве самоврядування як діалектично неоднозначне й динамічне явище не має певного домінуючого серед наукового загалу теоретичного тлумачення. У найзагальнішому визначенні, без акцентування на тих боках, щодо яких немає загальноприйнятого трактування, місцеве самоврядування на сьогодні розуміється, як відносно автономне управління публічними справами, яке здійснюється населенням відповідної територіальної одиниці безпосередньо або через утворені ним органи, а не через центральні органи державної влади.

Особливості становлення місцевого самоврядування нерозривно пов'язані з історією розвитку громадянських свобод та державності. Вони й спричинили формування двох основних моделей місцевого самоврядування, які, у тому чи іншому поєднанні, поширились по всьому світу – англосаксонська та французька (континентальна).

Перша з названих моделей складалася в умовах усамостійнення від абсолютної королівської влади англійського громадсько-політичного життя. Вона відносно вільно еволюціонувала в США, Великій Британії та інших країнах Британської Співдружності (Канада, Австралія, Нова Зеландія).

Англосаксонська модель вирізняється високим рівнем автономії організованого на засадах виборності місцевого управління, яке не має поруч із собою будь-яких призначених центральним урядом паралельно діючих розпорядчих або контролюючих органів чи посадових осіб. Прийнята назва “місцеве управління” (відповідник англійського “local government”) вказує на локальний характер дії місцевих органів, які, маючи специфічний спосіб формування – місцевими спільнотами, фактично постали цілком відповідальними за локальний рівень управління в країні, як складова механізму держави [1, с. 26].

Засади організації управління місцевими справами, що розвинулися в англосаксонському світі, виявилися важливим орієнтиром для наукового тлумачення і практичної реалізації місцевого самоврядування в континентальній Європі.

У період ліберально-демократичних перетворень XVIII–XIX ст., розвинулися відповідні уявлення про муніципальні права місцевих спільнот. Так, французька революція 1789 р. надала всім без винятку громадам, як міським, так і сільським, незалежно від їхніх розмірів, однакову організацію, що отримала назву “municipalite”. Ліберальні ідеї визнання власних прав кожної громади згодом знайшли своє втілення більшою чи меншою мірою в політичних системах країн світу [2, с. 29–34].

Проте, суспільно-історичні умови континентальної Європи врешті спричинили виникнення та розвиток моделі місцевого управління, заснованої на поєднанні прямого державного управління (державної адміністрації) на місцях та місцевого самоврядування. Вона отримала поширення в більшості країн світу (континентальна Європа, Північна Африка, Латинська Америка, Близький Схід) [1, с. 26]. Причому, у найбільш вираженому вигляді, була реалізована саме у Франції, яка від революційно-ліберальних поглядів на природу прав місцевих спільнот скоро і на тривалий час перейшла до доволі централізованих засад організації управління місцевими справами.

Становлення місцевого самоврядування супроводжувалося розробленням теоретичних концепцій, що мали розкрити сутність явища і вказати раціональні шляхи його здійснення на практиці.

В основі цих пошуків є “спроби розв'язати проблему, чи має громада окрему, відмінну від держави владу; чи вона є незалежною від держави публічно-правовою корпорацією, а чи міцно включеною в державний організм і виконує тільки функції органу держави” [2, с. 23]. На різних етапах розвитку місцевого самоврядування та відповідних спроб його осмислення постали дві фундаментальні концепції (теорії, парадигми) – громадівська та державницька. Незважаючи на те, що обидві вони ведуть свій початок ще від позаминулого століття, проте залишаються актуальними й донині.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати історію становлення та сутність основних моделей місцевого самоврядування, розкрити актуа-

льність головних наукових концепцій для практики муніципального будівництва в Україні, обґрунтувати найважливіші завдання реформування місцевого самоврядування в Україні.

III. Результати

Україна фактично перебуває на початку шляху формування сучасних суспільних інститутів демократичного зразка, тому врахування концептуальних підходів має особливе значення для становлення вітчизняної моделі місцевого самоврядування.

Конституційно-правове регулювання сучасного інституту місцевого самоврядування в Україні складалося в умовах відмови суспільства від радянської системи тоталітарного зразка. За таких обставин, у вітчизняній науці та законодавчій практиці певною мірою переважило трактування місцевого самоврядування як самостійного, незалежного від державної влади інституту.

Однак, цей ідеалізований підхід так і залишається нереалізованим. Умов для формування дієздатного місцевого самоврядування в Україні досі створити не вдалося. Це можна пояснювати відсутністю відповідної політичної волі в політичній еліті держави, але, на нашу думку, головною перешкодою є суперечність із реаліями суспільного життя та потребами державного будівництва окремих ключових положень чинного українського законодавства, виписаних у дусі громадівської концепції.

Навіть тими науковцями, які розглядають місцеве самоврядування в Україні як реалізацію природного права територіальної громади, визнається, що Конституція України та профільний закон про місцеве самоврядування 1997 р., декларуючи статус територіальної громади як провідного, центрального суб'єкта, є "надреволуційними" та "йдуть далі" Європейської Хартії про місцеве самоврядування, і констатується, що ці норми залишаються декларацією, тоді як механізму функціонування територіальних громад та умов для формування дієздатного місцевого самоврядування поки що створити не вдалося [3, с. 53–54].

Так, ст. 140 Конституції України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення [4]. Відповідно до цього конституційного положення, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" встановлені повноваження місцевого самоврядування однакові для всіх територіальних громад [5].

Звідси випливає, перш за все, така очевидна вада, що на рівні невеликих громад практично неможливо забезпечити реальну здатність місцевого самоврядування до са-

мостійного та якісного виконання всього обсягу повноважень.

Як це не парадоксально виглядає, але наполягання на природних самоврядних правах територіальної громади має наслідком суттєві обмеження в практиці здійснення місцевого самоврядування, яке фактично законсервовано на рівні "природних" громад, якими є окремі населені пункти – села, селища, міста.

Таким чином, враховано "самостійницькі" прагнення муніципалітетів, проте ця теоретична конструкція є також дуже зручною для потреб фактичного централізаційного зміцнення державної виконавчої влади. Як зазначає М.І. Корнієнко, громадівська концепція місцевого самоврядування сприяє встановленню французького типу організації влади на місцях. Разом з тим, ця теорія, з її ідеєю суверенітету територіальної громади, хочуть цього чи ні її прихильники, може бути використана для освячення таких явищ негативного характеру, як місцевий егоїзм та сепаратизм [6, с. 28–29].

Отже, за різних обставин може переважати як одна, так і інша тенденція, проте обидві не є такими, що відповідають потребам сучасного демократичного суспільства.

Видаються переконливими аргументи прихильників державницької концепції місцевого самоврядування, в основі якої лежить ідея децентралізації державної (виконавчої) влади, часткове передання, її владних повноважень на рівень територіальних спільнот громадян (громад, комун, общин, територіальних колективів) та тих органів, які вони обирають. Тому, на думку прихильників цієї концепції, коріння тієї влади, яку здійснює місцеве самоврядування, знаходиться не в самій громаді, а в законі, у якому втілена державна воля всього народу. За такого підходу система місцевого самоврядування, що є недержавною інституцією, являє собою невід'ємний елемент механізму здійснення державної влади як єдино суверенної, хоча й діє на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії [6, с. 27].

Як свідчить зарубіжний досвід, у демократичних країнах поступово відбувалася певна переоцінка традиційних цінностей місцевої автономії та муніципальних свобод. Головний акцент переміщується з питань свободи і невтручання з боку центральних урядів у бік таких цінностей, як раціональність, ефективність, економія. Управління, здійснюване муніципальними органами, практично вже не трактується як місцеве самоврядування. Під місцевим самоврядуванням почали розуміти лише певне політико-правове становище місцевих установ [6, с. 16–17].

За умов демократичності політичного режиму, державницька парадигма відкрита для побудови дієздатної системи децентралізованого управління на місцях, орієнтованого на збалансоване забезпечення широкого спектра приватних, локально-групових та загальносуспільних інтересів.

Одна з характерних рис місцевого самоврядування в Україні полягає у тому, що будь-яка громада управляється за єдиним зразком, і однаковими муніципальними правами користуються як міські, так і сільські громади незалежно від розмірів території і чисельності населення. Малі й великі громади мають, таким чином, практично однаковий статус і повноваження, хоча їхні можливості виконувати різноманітні функції, звісно, суттєво різняться.

Очевидною є ірраціональність такого становища. Відомо, що в європейських країнах вона долається укрупненням існуючих адміністративно-територіальних одиниць шляхом проведення відповідних реформ, встановленням меж мінімальної чисельності населення для нових муніципальних утворень (як правило, чисельність населення місцевої спільноти на низовому рівні має становити не менше 5 тис. осіб, а в Італії нові комуни можуть створюватися лише за наявності не менше 10 тис. осіб).

Проекти подібного реформування адміністративно-територіального устрою, неодноразово ініційовані в Україні, залишилися нереалізованими. Головною причиною такої нереалізованості, очевидно, є невідповідність запозичених шаблонів у певних важливих деталях вітчизняним умовам.

Радикальне реформування адміністративно-територіального устрою передбачає як певний позитивний ефект, так і неминучі втрати для певної частини суспільства. Так, у попередніх концепціях, йшлося про наміри створення великих адміністративних районів (зокрема з мінімальною чисельністю населення 50 тис., чи, навіть, 70 тис. осіб), що означає скорочення кількості районів шляхом їх об'єднання. Щодо згаданих концепцій, то іншим наріжним каменем у них було пропонуване укрупнення територіальних громад (критерій чисельності населення, звісно, запозичений з європейської практики – щонайменше 5 тис. осіб).

Реалізація подібної кардинальної перебудови системи управління на місцях має підкріплюватися відповідними фінансовими можливостями держави. Адже, по-перше, виникла б потреба у значних витратах на створення нових матеріально й організаційно міцних центрів місцевої влади в сільській місцевості, а по-друге, соціально-економічні втрати від ліквідованих адміністративних центрів вимагали б належних фінансових компенсаторів. Інакше кажучи, незабезпе-

чена необхідними ресурсами реформа мала б наслідком занепад щонайменше половини теперішніх районних центрів, утворення в кожному районі кількох великих сільських рад, але не рівних адміністративному центру району, і, врешті, погіршення умов отримання адміністративних послуг для значної частини населення через ускладнення територіальної доступності до установ місцевого управління.

Вважаємо, що при реформуванні мають бути враховані та використані існуючі ключові елементи системи місцевого управління.

У практиці місцевого управління районні державні адміністрації та органи самоврядування територіальних громад, що входять до складу району, є міцно пов'язаними між собою у зв'язку з фактичним спільним здійсненням управлінських функцій на рівні локальної спільноти, якою є населення району. Особливістю діяльності зазначених владних інституцій є щоденні тісні контакти з мешканцями відповідних територій, безпосереднє забезпечення надання їм широкого спектра управлінських і соціальних послуг. З цих позицій і мають визначатися підходи до їх реформування.

Підтримуємо думку щодо необхідності формування на районному рівні самоврядної системи місцевого управління, яка передбачає трансформацію районної державної адміністрації у виконавчий орган районної ради (при поверненні до непартійного принципу її формування).

Суттєві проблеми для ефективної організації самоврядування на рівні територіальних громад створює відсутність у їхньому розпорядженні необхідних матеріально-фінансових ресурсів та достатнього організаційного потенціалу.

Практика свідчить, що в малих територіальних громадах кількісно вкрай обмежений штат посадових осіб місцевого самоврядування, відсутні можливості забезпечити повною мірою визначений законом обсяг повноважень. Ресурс часу посадових осіб сільських рад значною мірою витрачається на обов'язковий обсяг функцій бюрократичного характеру внутрішньої діяльності та зовнішніх зв'язків ради, що зменшує обсяг послуг, які надаються споживачам.

IV. Висновки

На нашу думку, доцільним є запровадження певної диференціації повноважень місцевого самоврядування, якими закон наділяє різні громади, що передбачає різний їх обсяг.

У повному обсязі реалізувати всі визначені муніципальні повноваження можуть великі та середні міста, які мають для цього достатній потенціал.

На рівні невеликих міських та тісно з ними пов'язаних сільських поселень, вважаємо раціональним функціонування цих громад у єдиній системі об'єднаної місцевої спільноти району з дієздатними районними органами управління – радою та її виконавчим органом. Саме на районний рівень місцевого самоврядування доцільно покласти широкі муніципальні повноваження.

Відповідно, для невеликих міських та сільських територіальних громад коло управлінських функцій має бути суттєво звужено. Це дасть змогу змістити акцент діяльності на забезпечення соціальних послуг мешканцям громад, причому їх здійснення вбачається можливим навіть при певному зменшенні кількості посадових осіб на низовому рівні самоврядування. Така модель дає змогу забезпечити ефективне місцеве управління на самоврядних засадах. Вона передбачає збереження на локальному рівні стійких територіальних зв'язків, що склалися, і руйнація яких не була б раціональним варіантом перебудови системи.

Література

1. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А.И. Черкасов. – М. : ФОРУМ–ИНФРА-М, 1998. – 160 с.
2. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Л. : Літопис, 2002. – 196 с.
3. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / О.В. Батанов ; [за заг. ред. В.Ф. Погорілка]. – К. : Ін. Юре, 2003. – 512 с.
4. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
6. Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування: життя йде, проблеми залишаються / М.І. Корнієнко // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків. – К. : Атіка, 2002. – С. 27–31.

Мордвінов О.Г. Становлення місцевого самоврядування: зарубіжний досвід і українська практика

Анотація. У статті сформовано загальне визначення поняття “місцеве самоврядування”, проведено ретроспективний аналіз становлення основних моделей місцевого самоврядування, розкрито актуальність головних наукових концепцій для практики муніципального будівництва в Україні, обґрунтовано найважливіші завдання реформування місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, модель місцевого самоврядування, територіальна громада, муніципалітет, населений пункт, адміністративно-територіальна одиниця.

Мордвинов А.Г. Становление местного самоуправления: зарубежный опыт и украинская практика

Анотация. В статье сформулировано общее определение понятия “местное самоуправление”, проведен ретроспективный анализ становления основных моделей местного самоуправления, раскрыта актуальность главных научных концепций для практики муниципального строительства в Украине, обоснованы важнейшие задачи реформирования местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, модель местного самоуправления, территориальная община, муниципалитет, населенный пункт, административно-территориальная единица.

Mordvinov O. Formation of local government: foreign experience and ukrainian practice

Annotation. In the article a general definition of “local government” is given, a retrospective analysis of the fundamental models of local self-government are conducted, the key scientific concepts for the practice of the municipal building in Ukraine are revealed. Part of the article is devoted to the justification of the major tasks of local government reform in Ukraine.

Key words: local government, local government model, local community, municipality, town, administrative and territorial unit.