

11. Півторак Г. Походження українців, росіян, білорусів та їхніх мов. — Режим доступу: <http://litopys.org.ua/pivtorak/pivt.htm>
12. Залізняк Л. Від склавинів до української нації. — Режим доступу: <http://storinka-m.kiev.ua/article.php?id=934>.
13. Кононенко П.П. Український етнос: генеза і перспективи. Історичний нарис / Кононенко П.П., Кононенко Т.П. — Обухів, 2003. — 519 с.
14. Фігурний Ю. С. Український етнос як один із важливих концентрів українознавства / Юрій Степанович Фігурний. — Збірник наукових праць Науково-дослідного інституту українознавства. — К., 2003. — Т. I.
15. Формування української народності. Походження та поширення назви «Україна». — Режим доступу: <http://movakalynova.narod.ru/formuvukrnarodu.htm/>
16. Балушок В. Когда же родился украинский народ? — Режим доступу: <http://www.zn.ua/3000/3050/49862/>

Надійшла до редакції: 14.01.2010

УДК (94)777

Н. М. Довганик, канд. істор. наук, доц.

### ПЕРЕВАГИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В Україні на сьогоднішній день гальмується муніципальний рух. Надмірна централізація державного управління обмежує органи місцевого самоврядування у здійсненні демонополізації виробництва, зміні форм власності, розширенні кооперативних зв'язків між містом і селом. Якщо до цього додати й інші проблеми, то стає очевидною необхідність наукового аналізу причин формування такої ситуації.

В Украине на сегодняшний день тормозится муниципальное движение. Избыточная централизация государственного управления ограничивает органы местного самоуправления в осуществлении демонополизации производства, изменении форм собственности, расширении кооперативных связей между городом и селом. Если к этому прибавить и другие проблемы, то становится очевидной необходимость научного анализа причин формирования такой ситуации.

In Ukraine municipal motion is braked for today. Surplus centralization of state administration limits the organs of local self-government in realization of demonopolization of production, change of patterns of ownership, expansion of co-operative connections between a city and village. If to it to add other problems, the necessity of scientific analysis of reasons of forming of such situation becomes obvious.

**Ключові слова:** територіальні громади, місцеве самоврядування, муніципальний рух.

**Ключевые слова:** территориальные общины, местное самоуправление, муниципальное движение.

**Keywords:** territorial communities, local self-government, municipal movement.

Сьогодні ніхто вже не ставить під сумнів доцільність громадсько-політичних ініціатив, спрямованих на децентралізацію влади в Україні, утвердження місцевого самоврядування в містах, селах і селищах. Однак реальних зрушень на краще дуже мало. Головні чинники місцевого самоврядування — юридична відособленість, економічна самостійність і фінансова самодостатність територіальних громад — залишилися деклараціями. Конгрес місцевих та регіональних влад України<sup>1</sup> зробив

<sup>1</sup> 15 квітня 2002 р. чотири представницькі організації — Українська асоціація місцевих та регіональних влад, Асоціація міст України, Асоціація сільських, селищних та міських рад і Спілка лідерів місцевих та регіональних влад України — на спільному засіданні прийняли рішення про утворення Конгресу місцевих та регіональних влад України (КМРВУ), тобто виступили його співзасновниками. Тоді ж було підписано установчу угоду та хартію КМРВУ. За задумом сторін, Конгрес має стати найвищим представницьким форумом місцевого самоврядування в Україні.

такі висновки. Україна хоч і приєдналася до Європейської хартії місцевого самоврядування, проте система її державного управління досі надмірно централізована, положення відповідних законів не досить чіткі та погано імплементуються, що й призводить іноді до гострих конфліктів між представницькими інституціями та органами виконавчої влади в регіонах [4].

Водночас у територіальних громадах великих міст дедалі глибше усвідомлюють: без реального місцевого самоврядування неможливо забезпечити сталий соціально-економічний розвиток населених пунктів, активну участь їх жителів у демократичних перетвореннях. За ініціативою відомих політиків і науковців створено чимало впливових асоціацій, громадських об'єднань і товариств, які виступають за муніципалізацію місцевого самоврядування<sup>1</sup>. Тобто в Україні вже започатковано муніципальний рух, ще й достатньо структурований, з науково-методичними ресурсами. В його основу покладено, до речі, «громадівську» концепцію місцевого самоврядування. Її прихильники розглядають територіальну громаду як автономне джерело публічної влади. За своєю суттю вона стає самостійною, муніципальною. Серед ініціаторів цього руху — Асоціація міст України, Спілка лідерів місцевих і регіональних влад, Всеукраїнське об'єднання «Міжрегіональний союз», Українська муніципальна академія, Асоціація сільських, селищних і міських рад. Саме завдяки їх наполегливості, а також науково-консультативній допомозі Фонду сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України було свого часу пролобійовано муніципальні інтереси у Верховній Раді. Вона й ухвалила ті законодавчі акти, які відповідають головним принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

І все ж таки український муніципальний рух не набув якісних практичних ознак, на які очікували його ініціатори. Він позбавлений динаміки, виявляється здебільшого як крок уперед — крок назад. Причини цього досить вагомі.

По-перше, у найвищих керівних органах нашої держави ще остаточно не позбулись усім відомого «демократичного централізму». Його часом використовують як дійовий практичний інструмент, коли муніципальні лідери, мовляв, забагато беруть на себе.

По-друге, в Україні досить повільно відбувається зміцнення правових засад місцевого самоврядування, муніципального руху. Складається враження, що Верховна Рада після ухвалення Конституції України та Закону про місцеве самоврядування дещо охолола до проблем адміністративно-територіальної реформи, регіональної політики та децентралізації державного управління. За останні роки через парламентське горнило пройшли лише поодинокі закони — про столицю України, про службу в органах місцевого самоврядування, про органи самоорганізації населення, про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в Ірпінському регіоні, про статус депутатів місцевих рад. А тим часом у парламентських комітетах чекають на розгляд близько 20 законопроектів, підготовлених за ініціативою Асоціації міст України та народних депутатів [2].

По-третє, досі не створено належних умов, за яких усі органи місцевого самоврядування нагромаджували б достатні власні кошти для виконання своїх функцій. Звернімося до Бюджетного кодексу, який є визначальним документом в еволюції фінансових відносин. Хоч він і відтворює гарантоване державою право місцевого самоврядування самостійно управляти часткою фінансових ресурсів, що можуть, до речі, зростати завдяки господарській активності територіальних громад, однак ще не врегульовано всі аспекти міжбюджетних відносин. За старою схемою формуються, наприклад, бюджети міст районного значення, сіл і селищ. Їх кількість значно перевищує чисельність населених пунктів, що перейшли на нові міжбюджетні відносини з державою. Не все збалансовано також у визначенні обсягів місце-

<sup>1</sup> «Муніципальний» у перекладі з латини — беру тягар на себе.

вих податків стосовно плати за землю. Так, міста обласного значення залишатимуть у своїх бюджетах 75 %, а міста з районним статусом — тільки 60 %. Тож і не дивно, що під час формування фінансових ресурсів територіальних громад ще не забезпечується співвідношення між місцевими і державним бюджетами за схемою 40:60, яке давно стало звичним для провідних зарубіжних країн [6].

І по-четверте, досі не завершено формування комунальної власності. Суб'єктом права на неї відповідно до ст. 142 Конституції України є територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах. Не визначено й правові умови, за яких має використовуватися спільне майно різних територіальних громад. Не складено переліку комунальних об'єктів громадського призначення, що не підлягають приватизації, продажу або відчуженню в будь-який інший спосіб. Виходить, що управління комунальним майном досі належно не впорядковано. А держава часто втручається у формування доходів територіальних громад, ще й перерозподіляє їх фінансові ресурси на власний розсуд.

На сьогодні визначено два основні наукові підходи до розв'язання цих актуальних проблем.

Прибічники першого вважають, що місцеве самоврядування має ґрунтуватися на «державницькій» концепції. Вона відтворює ідеї «помірної» децентралізації виконавчої влади, перенесення лише певних її повноважень на рівень територіальних громад та органів, які обирає населення.

Прихильники ж другого підходу, сформульованого відповідно до вже згаданої «громадівської» концепції, обстоюють права територіальної спільноти, її своєрідний «суверенітет» щодо держави. Вони наголошують, що самоврядування має здійснюватися передусім на місцевому рівні, у селах, селищах і містах.

Відмінності цих підходів до здійснення місцевого самоврядування даються взнаки, коли формуються його організаційно-правові, матеріальні та фінансові засади. За висновками багатьох вітчизняних і зарубіжних аналітиків, у цій справі немає комплексності й послідовності.

Сьогодні в Україні налічується понад 3 тисячі нормативних актів, де використано термін «місцеве самоврядування». Майже 700 чинних законів у той чи інший спосіб безпосередньо пов'язані зі сферою місцевого самоврядування. Однак у його правовому забезпеченні залишається ще чимало проблем, а в законодавчих актах — багато недосконалих, суперечливих норм. У зв'язку з цим група народних депутатів підготувала проект Муніципального кодексу України, який внесено на розгляд до Верховної Ради.

Щоправда, виникають певні сумніви: чи стане цей проект повноцінним Муніципальним кодексом? Адже ані з-поміж парламентаріїв, ані з-поміж правознавців немає спільної думки щодо його призначення і змісту. А муніципальна реформа ще й досі перебуває в ембріональному стані. До того ж затягнулась підготовка довгоочікуваної Концепції комплексного законодавчого забезпечення місцевого самоврядування, яка вкрай потрібна сьогодні Верховній Раді України.

Дуже важливим є те, щоб основні положення цього документа були узгоджені з іншими нормативно-правовими актами, концептуально пов'язаними з місцевим самоврядуванням. Ідеться насамперед про президентські укази про затвердження Концепції адміністративної реформи, Концепції державної регіональної політики та Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування. Без їх діалектичного взаємозв'язку не можна створити дійових практичних механізмів, необхідних для проведення повномасштабної муніципальної реформи.

Сьогодні в Україні налічується 12 тисяч територіальних громад. І майже 7 тисяч з них, як зазначено у висновках парламентського Комітету з питань державного будівництва і місцевого самоврядування, є бездіяльними, бо не мають ані відповідних матеріально-фінансових ресурсів, ані вагомих практичних механізмів. До того ж не визначено, за якими критеріями можна об'єднувати різні, з невеликою кількі-

стю жителів, населені пункти в одну територіальну громаду. Відповідно до ст. 6 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» згуртовуватися у спільну громаду можуть лише жителі сусідніх сіл. Тим часом на практиці маємо безліч об'єднань населених пунктів різних категорій: 716 сіл і селищ; 457 сіл та селищ міського типу; 123 міст і сіл, 30 міст і селищ міського типу; 47 селищ міського типу, сіл та селищ тощо [5].

Отже, назріла потреба «легалізувати» певним чином такі об'єднання населених пунктів. Потім необхідно створити організаційно-правові умови, за яких нечисленні територіальні громади зможуть згуртуватися у більші самоврядні спільноти жителів. До таких дій свого часу вдавалися, наприклад, у Швеції, Польщі, Іспанії, Чехії та інших європейських країнах.

Надзвичайно актуальною залишається проблема забезпечення належної взаємодії між численними координаційними інституціями, створеними при центральних органах державної влади. До того ж діяльності цих інституцій бракує публічної відкритості. Дуже обмежені інформаційно-аналітичні ресурси муніципального руху. Ним опікується вже більш як 40 всеукраїнських і регіональних асоціацій, громадських об'єднань і товариств, а заснувати хоча б одну загальнонаціональну муніципальну газету чи спеціальний аналітичний часопис ніяк не спроможуться.

Одне слово, політичних і наукових дискусій довкола місцевого самоврядування сьогодні багато, а практичних здобутків дуже мало. Ідея самоврядування, його відокремленість від державної влади поки що не є аксіомою для всіх. Саме тому іноді виникають нарікання на «роздвоєння влади»; ідеться про необхідність «єдиного хазяїна» у місті, районі чи області, а звідси виникають ідеї «об'єднання» місцевих рад з держадміністраціями та, відповідно, виборності керівників державних адміністрацій. Такі ідеї сьогодні не тільки недоцільні, а й шкідливі, адже система державних органів визначена Конституцією. Спроба ж її чергового перегляду принесе з собою нові потрясіння. Держадміністрації мають залишитися відгалуженнями центральної виконавчої влади, якими вони є за Конституцією, а отже, саме виконавча влада має їх формувати.

На законодавчому рівні ми маємо два вектори, які визначають статус самоврядування: з одного боку, це Європейська хартія місцевого самоврядування, з другого — Конституція України і Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Європейська хартія ратифікована Україною, а значить є частиною українського національного законодавства. Важливо, що у формуванні принципів місцевого самоврядування між цими векторами (європейським і внутрішнім) немає принципових розбіжностей. Невідповідності, які нині існують, часто мають перехідний характер, пов'язаний з тим, що в Україні формується громадянське суспільство, однією з важливих засад якого є місцева громада села, селища та міста, зцементована таким чинником, як відповідальна громадська думка, і спроможна реально контролювати обрану владу.

Хартія стверджує, що самоврядування діє в рамках закону, прийнятого державою. Отже, повноваження місцевого самоврядування походять від держави і визначаються нею. Виходячи з цього ми бачимо, якого великого значення набуває законодавча праця з розвитку самоврядування. Тому далі вдосконалення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» не тільки допустиме, а й бажане. Однак не забуваймо, що цей закон не може в жодному своєму пункті суперечити Конституції України, в якій є окремий розділ про місцеве самоврядування.

Конституція сьогодні має достатньо можливостей для дальшої роботи над удосконаленням інститутів самоврядування. З часом не виключена можливість перегляду деяких конституційних положень, зокрема, з метою розширення прав і повноважень регіональних органів самоврядування. Але це питання не найближчої перспективи. Конституція є фундаментальним актом і слід уникати поспішності під час унесення до неї змін. Що ж до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»,

то слід працювати над його вдосконаленням, оскільки вже наразі постало чимало актуальних питань, які мають знайти своє відображення в тексті цього закону.

Принципового значення набуває чітке розмежування таких термінів, як державна служба і служба в органах місцевого самоврядування. За своєю природою місцеві держадміністрації повинні виконувати загальнодержавні функції, які не можна передати до компетенції органів місцевого самоврядування. Це оборона, управління об'єктами державної власності, законність і правопорядок.

Решту ж повноважень треба віддавати місцевій владі. Для цього вона має створювати власні повноцінні виконавчі органи.

Важливо підкреслити, що бюджетна система України має будуватися по вертикалі, знизу вгору. Особливий наголос робиться на забезпеченні бюджетної самостійності та достатності саме для місцевого самоврядування. Слід, нарешті, змінити ситуацію, за якою гроші у вигляді податків спочатку передаються з регіонів у центр, а потім знов повертаються в ці самі регіони у вигляді дотацій, трансфертів чи інших форм «державної допомоги» регіонам. Сьогодні — це лише 20 копійок з кожної гривні надходжень [2]. Вкрай потрібно, з одного боку, дати самоврядуванню можливість створити власну фінансову базу, з другого — забезпечити покриття видатків на виконання делегованих повноважень за рахунок ресурсів та коштів держави, які вона делегувала.

Кошти мають залишатися на місцях і відразу потрапляти у відповідні місцеві та регіональні бюджети. Органи самоврядування не можуть залежати в цих питаннях від «милоствого ставлення» центральних міністерств чи відомств. Тому надзвичайної ваги набуває робота над законопроектом про бюджетну систему.

Іншою болючою проблемою є правове врегулювання питань комунальної власності. Виникає досить багато запитань, на які закон поки що не може дати задовільних відповідей. Очевидно, законодавцям є над чим тут працювати: слід визначитися, зокрема, з об'єктами власності, з особливостями управління та розпоряджання нею, зі статусом майна, яке передається на районний та обласний рівні. Щодо цього варто скористатися ґрунтовним аналізом практичного досвіду, якого вже вдалось набути сумчанам. Його узагальнено в інформаційному збірнику «Комунальна власність Сумської області» та в цільовій програмі житлового будівництва «Рідний дім» [7].

Новим явищем у процесі становлення територіальних громад, зростання їх самосвідомості стало налагодження міжсекторного співробітництва владних структур, органів місцевого самоврядування та бізнесових кіл. Прикладом об'єднання зусиль влади, громадськості та бізнесу в ім'я колективного добробуту може бути черкаська модель. Віднедавна в практику роботи Черкаської міськради впроваджено нові форми, як-от: регулярне проведення громадських слухань; виступи керівників міста в прямому ефірі на місцевому телеканалі; випуск муніципальної газети «Місто»; численні зустрічі влади і громадськості в трудових колективах; створення рад соціального партнерства тощо [3].

До речі, вперше в Україні до практики громадських слухань, своєрідного віча, звернулася Комсомольська міськрада, що на Полтавщині [1]. На раду тут збираються представники всіх верств, і телебачення веде пряму трансляцію обговорення найактуальніших міських проблем. Сподіваємося, що практика громадських слухань стане традиційною і для інших міст.

У висновках принципово важливо наголосити, що реальне впровадження засад місцевого самоврядування в життя є непростю справою.

По-перше, воно діалектично пов'язане з багатьма іншими проблемами, наприклад, із загальним станом нашої економіки або ж зі становищем судової влади, в якій органи самоврядування нерідко мали б знайти захист своїх прав. Тому немає сумніву, що в разі поліпшення загальної ситуації в країні ми одночасно закладемо реальні підвалини для дальшого розвитку місцевого самоврядування.

По-друге, на порядку денному залишаються такі актуальні питання, як проведення децентралізації влади, створення правового простору для функціонування органів самоврядування, забезпечення їх бюджетної самостійності, організація для них системи підготовки фахівців.

І насамкінець зауважимо, що специфіка нашої ситуації полягає в необхідності робити все описане комплексно, одночасно координуючи зусилля з конкретними заходами.

### **Література**

1. *Гринь Г.* Міське віче — крок перший ... // *Голос України*. — 2009. — 11 берез. — С. 3.
2. *Місьцеве самоврядування: 15 років здобутків* / За ред. М. Пухтинського. — К.: Атіка, 2008. — С. 157–165.
3. *Нагребецька І.* Міська громада — то великий чоловік // *Урядовий кур'єр*. — 2008. — 25 черв. — С. 5.
4. *Негода В.* Конгрес як шлях до порозуміння // *Урядовий кур'єр*. — 2009. — 29 жовт. — С. 6.
5. *Переваги місцевого самоврядування: Міжнар. конф. (2008, Ірпінь)*. — К.: Логос, 2008. — С. 115–127.
6. *Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики: Зб. мат. Координаційно-методологічної наради (2009, Ялта)*. — К.: Логос, 2009. — С. 126–131.
7. *Хоцький М.* Гальма на місцях — «двовладдя» // *Голос України*. — 2008. — 18 груд. — С. 3.

*Надійшла до редакції: 08.02.2010*