

Кіріка Д. В.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри історії, філософії та права  
Подільського державного аграрно-технічного університету

## ВПЛИВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ДЕМОКРАТИЧНУ ТРАНСФОРМАЦІЮ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

### THE IMPACT OF LOCAL GOVERNMENTS ON THE DEMOCRATIC TRANSFORMATION OF THE STATE POWER IN UKRAINE

Стаття присвячена питанням формування сучасного демократичного суспільства в процесі децентралізації влади в Україні на підставі аналізу наукових досліджень та чинного законодавства. Доводиться, що права та гарантії діяльності громадськості в умовах децентралізації та реформування, пряма демократична участь громадян в управлінні на національному, регіональному та місцевому рівнях, реалізація народом своєї суверенної влади сприятимуть повноцінній взаємодії влади і суспільства. Формуються висновки і пропозиції, спрямовані на вдосконалення законодавства в зазначеній сфері.

**Ключові слова:** влада, органи місцевого самоврядування, органи державного управління, демократія, трансформація, децентралізація.

Статья посвящена вопросам формирования современного демократического общества в процессе децентрализации власти в Украине на основании анализа научных исследований и действующего законодательства. Доказывается, что права и гарантии деятельности общественности в условиях децентрализации и реформирования, прямое демократическое участие граждан в управлении на национальном, региональном и местном уровнях, реализация народом своей суверенной власти будут способствовать полноценному взаимодействию власти и общества. Формулируются выводы и предложения, направленные на совершенствование законодательства в указанной сфере.

**Ключевые слова:** власть, органы местного самоуправления, органы государственного управления, демократия, трансформация, децентрализация.

This article explores issues of shaping a modern democratic society in the process of decentralization of power in Ukraine on the basis of the analysis of scientific research and applicable laws. The abstract proves that rights and guarantees of activities of the public under conditions of decentralization and implementation of reforms, the direct and democratic participation of citizens on the national, regional and local management levels, forming the government of the people by the people for the people will facilitate a full interaction between state authorities and society. Suggestions and proposals to improve the legislation within the above indicated domain are being formulated.

**Key words:** government, local government, public administration, democracy, transformation, decentralization.

Беззаперечною умовою побудови демократії в Україні є саме розвинуте громадянське суспільство як рушійна сила процесу політичної демократизації, незалежності людини від держави та суб'єктів владних повноважень. Світовий досвід свідчить: належна підтримка державою громадян має позитивний політичний, соціальний та економічний ефект. Історія створення і розвитку громадянського суспільства в Україні, досвід його розвитку в інших країнах має велике значення для держави. Кожен українець має усвідомити власну відповідальність за розвиток країни, солідарну відповідальність з державними органами через громадську експертизу, участь в обговоренні нормотворчих ініціатив, виконання законів України і, як результат цього – реальне впровадження в щоденну діяльність демократичних інститутів влади принципів демократії та верховенства права [1, с. 160].

**Постановка проблеми.** В нашій країні, зважаючи на те, що громадянське суспільство ще не досить розвинуте, головні важелі формування ефективної влади далекі від досконалості. Внаслідок цього виникає проблема: держава, в особі владної еліти, відмежована від суспільства. Громадяни України досить пессимістично характеризують нинішню,

у великий мірі корумповану, політичну еліту та владні органи усіх рівнів. На сьогодні ресурси зміни існуючої моделі влади виявились вичерпаними. Зокрема, чинна система влади неспроможна забезпечити незворотний характер процесу демократичних трансформацій, виявляє свою обмеженість у здатності запобігати конфліктам, які розбалансують політичну систему. Тому оптимальним виходом з цієї ситуації видається курс на конституційну реформу, яка б чітко збалансувала роль і функції різних органів влади [1, с. 154].

**Аналіз останніх досліджень.** Стан дослідження проблеми організації публічної влади в Україні є дуже незначним, хоча інтерес до цієї теми за десятиріччя незалежного існування України суттєво зрос. В дослідженнях О.Д. Василіка, В.О. Кампо, В.І. Кравченка, А.П. Зайця, В.М. Шаповала, П.Ф. Мартиненка, О.В. Батанова, М.О. Пухтинського, О.В. Корпаня, Н.І. Рудої та ін. проаналізовано значний за обсягом фактичний матеріал, присвячений різним аспектам організації та трансформації публічної влади в Україні. Участь громадян у різних сферах суспільного життя неодноразово була предметом аналізу таких науковців, як В. Акіменко, О. Бандурка, І. Главуш, В. Єременко, С. Конаненко,

А. Ноздрачов, В. Садовський, А. Яворенков та ін. Серед іноземних науковців, базовими є дослідження Ж. Тускоз, Д. Елазар, У. Райкер, Л. Флогетіс, Р.Г. Абдулатіпові, Л.Ф. Болтенкової, О.Ю. Аболіна, І.О. Умнової та ін.

**Мета статті.** Наразі прослідковується тенденція підвищення ролі громадянського суспільства та його впливу на політичну сферу і процес прийняття політичних рішень. Демократичні держави реалізують на практиці певний набір принципів: розподіл функцій влади, систему «стимулювання і противаг», народний контроль над урядом, участь народу в управлінні тощо. Все це передбачає обмеження повноважень влади і високий ступінь передбачуваності того, як ця влада діятиме.

**Виклад основного матеріалу.** Демократична трансформація громадянського суспільства в Україні пов'язана зі зміною ролі держави в їх взаємовідносинах в цілому та об'єднаннями громадян, зокрема. Централізація і децентралізація – дві основні тенденції розвитку держави, протиборство загального та локального, уніфікації та диференціації, єдність і боротьба протилежностей [2, с. 278]. Принцип децентралізації передбачає забезпечення територіально-політичної єдності держави за допомогою законодавчого розмежування предметів повноважень між центральними органами державної влади та органами державної влади регіонального рівня або органами місцевого самоврядування.

Г. Берченко громадянське суспільство розглядає як самоорганізовану і саморегульовану, автономну сферу суспільного життя, в якій функціонують добровільні некомерційні недержавні об'єднання, що діють у межах законодавства і втілюють цінності свободи і солідарності [3, с. 6]. Як вважає дослідник проблем сучасної демократії У. Бек, демократія має перетворитися на таку, що рефлексує. Це означає, що просте відтворення її основ поступається місцем їх критичному аналізу і постійному експериментуванню у всіх сферах соціальної дії [4, с. 49].

Закон України «Про засади державної регіональної політики» під державною регіональною політикою розуміє систему цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, спрямованих на забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності. Метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання [5, ст. 1, 2].

Крім вищезазначеного ЗУ, існує ціла низка законів, що регулюють регіональну політику нашої держави, а саме: «Про засади внутрішньої і зовнішньої

політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про транскордонне співробітництво», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про Генеральну схему планування території України» та ін.

Приоритетами державної регіональної політики є:

1) стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення, підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей;

2) зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку;

3) формування конкурентоспроможності регіонів шляхом розроблення та реалізації програм підвищення конкурентоспроможності територій;

4) стимулювання міжрегіональної інтеграції, інтеграції регіональних економічних, інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір, подолання міжрегіонального відчуження;

5) визначення проблемних територій у регіонах та реалізація державних заходів щодо вирішення проблем;

6) створення ефективної системи охорони навколо-лишнього природного середовища, оцінювання, вирівнювання та зниження техногенно-екологічного навантаження на довкілля у регіонах;

7) запровадження дієвих інструментів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних програм і проектів;

8) формування з урахуванням документів Ради Європи та Європейського Союзу нормативно-правової бази, необхідної для реалізації державної регіональної політики, визначеній цим Законом;

9) поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, сприяння здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування;

10) створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні і територіальних громад – на регіональному рівні [5, ст. 6].

Децентралізацію ж публічної влади розуміють як процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенцій між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях в частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій [6, с. 201].

Децентралізація розкривається через такі її сутнісні характеристики:

– *по-перше*, передані місцевому самоврядуванню державою функції з організації життедіяльності на місцевому рівні виконуються органами, які підпорядковані, підзвітні і підконтрольні більшою мірою

громаді, ніж місцевій державній адміністрації, що гарантує певну організаційну незалежність у прийняті управлінського рішення;

– *по-друге*, представницькі органи територіальних громад як виразники їхніх інтересів зацікавлені виконувати надані державою функції з максимальною для них вигодою, що гарантує вищу якість, а отже, й ефективність надаваних послуг;

– *по-третє*, демократичність формування органів місцевого самоврядування дає змогу широко залучати населення до врегулювання суспільних відносин, що гарантує формування основ демократичного ладу в країні;

– *по-четверте*, держава не втручається в роботу органів місцевого самоврядування, а лише контролює її в межах дотримання вимог нормативно-правової бази країни [7, с. 37].

Ратифікація Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом 16 вересня 2014 р. суттєво вплинула на хід подальших інституціональних перетворень у державі. Перш за все, це пов’язано з пунктами політико-нормативних вимог, які були висунуті до України як потенційного члена європейської спільноти. Один із основоположних критеріїв євростандартів – відповідний ступінь децентралізації політичної влади, досягнення якого визначається публічністю системи місцевого самоврядування. Отже, якісна організація влади на місцях перетворилася на ресурс та рушій політики європінтеграції України.

Суспільство може затвердити себе в якості реальної противаги державі лише в тій мірі, в якій воно породжує своє власне право об’єктивної інтеграції, своє власне чисте соціальне право, що забезпечує порядок і мир в суспільстві. А чисте соціальне право, в свою чергу, в силу одного лише факту взаємозв’язку з суспільством, протистоїть державі, проявляючи всі свої приховані сили, акумулюючи ту історичну роль, яку воно здатне відіграти. Чисте соціальне право в силу своєї природи має тенденції: звільнитися повністю або частково від опіки з боку держави; повстати проти насильницького включення в приватне право і затвердити себе як абсолютно незалежний порядок; здатне здобути повну незалежність і отримати визнання своєї рівнозначності в разі колізії з державним правопорядком, стверджуючи себе не в якості партікулярного соціального права, а в якості загального соціального права, службовця не інтересам окремих егоїстично налаштованих угруповань, а спільному інтересу, в рамках якого вступають в конфлікт і знаходять примирення безліч протилежних інтересів [8, с. 161].

Кроком на шляху формування децентралізованої політичної влади в Україні стало внесення Президентом України на розгляд парламенту проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 26 червня 2014 р. Цей документ визначає перспективу переходу до адміністративно-територіального устрою України, який ґрунтуються на засадах децентралізації у здійсненні державної влади, та зміну системи адміністративно-територіального устрою на трирівневу – регіони, райони, громади.

Децентралізація неможлива без свідомого сприйняття та дієвої реалізації її самим суспільством. Нездатність українців до самоорганізації дещо перевеличена і підтвердження тому – масовий волонтерський та добровольчий рух, об’єднання у організації, об’єднання територіальних громад та ін. За Європейською хартією місцевого самоврядування, яка є частиною законодавства України, місцеве самоврядування – це, зокрема, право і спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Верховною Радою ухвалено Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад», а Урядом для забезпечення його реалізації затверджені Методику формування спроможних територіальних громад [4]. Саме ці акти визначають, яким чином має відбуватись об’єднання громад для того, щоб вони стали спроможними для:

– укрупнення шляхом добровільного об’єднання територіальних громад, що є важливим фактором посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення;

– формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів та інших ресурсів;

– створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

Більшість українців вже усвідомлюють переваги децентралізації. Вони розуміють: чим більша кількість населення і територія, тим більший бюджет, акумуляція ресурсів і відчутий рух уперед.

Указом Президента України сформовано Конституційну Комісію, а у Парламенті – експертні групи з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. На часі проводиться інвентаризація проблемних питань функціонування сільських громад та напрацювання пакетів законів щодо всебічної підтримки українського села та, зокрема, розширення повноважень громад у сфері земельних відносин. Обговорюється методика формування спроможних територіальних громад, спрямована на реалізацію повною мірою їх функцій, надання послуг в усіх сферах та забезпечення їх достатніми фінансовими, інфраструктурними та кадровими ресурсами.

На урядовому рівні мова ведеться про необхідність прискорення термінів розробки перспективних планів формування територій громад, визначення зон впливу, паспортів територіальних громад та залучення міжнародних експертів до роботи на місцях. Однак статистичні дані є не досить втішними. Лише один з трьох українців (36%) має сформовану думку щодо об’єднання територіальних громад, natomість 41% ще не визначилися з позицією. Вод-

ночас лише 13% стверджують, що їм взагалі байдуже це питання. Лише 3% населення України виступають за примусове об'єднання громад, натомість 71% українців обстоюють добровільне об'єднання (з них 64% вважають, що громади мають об'єднуватися добровільно за рішенням населення громад, що планують об'єднатися) [9].

Саме тут виникає найскладніше питання – чи спроможні будуть новостворені територіальні одиниці найближчим часом реально, самостійно вирішувати складні питання, які раніше мали централізований характер? Оптимістичним є функціонування з 2015 року «Конгресу громадських об'єднань України». Його метою стало забезпечення прямої та альтернативної участі (шляхом позапарламентської законодавчої і виконавчої опозиції) в розробці та виконанні рішень законодавчої і виконавчої влади за наявності прозорого професійного народного контролю; направлення (в тому числі й через вибори) своїх професійних, високоморальних, ініціативних членів до органів законодавчої та виконавчої влади; сприяння культурно-національному відродженню країни, підвищенню рівня духовності, моральності, інтелектуалізації суспільної свідомості, економічної міцності, обороноздатності України; створення соціально-економічних, правових умов для добропорядку українського народу, забезпечення захисту конституційних прав громадян від свавілля, політичної, економічної влади.

Постанова КМУ від 8 вересня 2016 р. № 601 «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад» врегульовує питання внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей, подання таких змін на розгляд Уряду, а також офіційного підтвердження складу об'єднаних територіальних громад, включених до відповідного перспективного плану. Okрім цього, забезпечено офіційне закріплення кола територіальних громад, що входять до складу спроможних територіальних громад, з метою уникнення помилок при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів з держбюджету новоутвореним об'єднаним територіальним громадам. Прийняття даної постанови сприятиме вирішенню проблемних питань, що виникають в діяльності облдержадміністрацій під час підготовки змін до перспективних планів формування територій громад областей.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Кіріка Д.В. Спонтанний вплив децентралізації на правосвідомість громадянського суспільства // Антропосоціокультурна природа права: матеріали наукової конференції (Чернівці, 25-27 травня 2016р.). – Чернівці : ЧНУ, 2016. – 544 с.
2. Акмалова А.А. Гармонизация тенденций централизации и децентрализации как предпосылка развития местного самоуправления / Акмалова А.А. // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы международной научной конференции. Москва, 7-9 апреля 2005 г. / под. ред. С.А. Авакьяна. – М., 2006. – С. 278.
3. Берченко Г.В. Конституційні засади громадянського суспільства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Г.В. Берченко. – Х., 2011. – 216 с.
4. Beck U. The Reinvention of Politics. Rethinking Modernity in the Global Social Order. – Cambridge, 1997. – Р. 49.
5. Закон України «Про засади державної регіональної політики» / ВВР, 2015. – № 13. – Ст. 90.
6. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку / Р.А. Колишко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Міжнародні відносини. – 2003. – Вип. 27. – С. 201.
7. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: [наук. доп.] / [редкол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.

У Листі йдеться, що за рішенням КМУ на підставі висновків відповідних обласних адміністрацій до потенційно спроможних можуть бути віднесені територіальні громади, які об'єдналися навколо: міст обласного значення; районних центрів; населених пунктів, які раніше мали статус районних центрів; населених пунктів, територія яких не охоплюється зонами доступності вищезазначених потенційних адміністративних центрів.

**Висновки.** Нова державна регіональна політика має бути спрямована на вирівнювання якості життя населення різних регіонів, а це означає, що повсюдно в Україні для людини повинні бути створені умови для реалізації її інтересів під відповідальність місцевої влади. Формується нова парадигма – регіональний саморозвиток [10, с. 172]. Однак передавати повноваження і відповідальність за регіональний саморозвиток на органи місцевого самоврядування не можна до того часу як:

- не буде створена дієва і ефективна система місцевого самоврядування;
- не буде ефективних механізмів контролю з боку виконавчої влади і територіальних громад за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- не буде запроваджено комплексний моніторинг розвитку регіонів у адміністративно-територіальному розрізі.

Дієздатна територіальна громада повинна утримувати і розвивати необхідну інфраструктуру. Децентралізований державний сектор потребує такої будови, яка б сприяла його спроможності задовільнити майбутнє шляхом створення адміністративних одиниць з чіткими повноваженнями і відповідальністю. Згідно з принципом субсидіарності, найбільше повноважень повинні мати ті органи влади, які є найближчими до людей, і на рівні яких вирішення завдань та надання послуг є найбільш ефективним та найменш ресурсовитратним. А під нові повноваження необхідно сформувати відповідну ресурсну базу, посилити політико-юридичну відповідальність органів публічної влади. Лише тоді укрупнені адміністративно-територіальні одиниці стануть основою для більш досконалого вирішення завдань і соціального, і економічного, і політичного характеру на місцевому рівні, що, в свою чергу, приведе до демократичної трансформації державної влади в Україні.

8. Стрільчук В.А. Особливості становлення муніципальної влади в умовах глобалізації // Держава і право: Збірник наукових праць. Серія Юридичні науки. Випуск 72 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2016. – 514 с. – С. 166 – 178.

9. Войцеховський Н.В. Правова природа меж державної влади та влади місцевого самоврядування // Антропосоціокультурна природа права: матеріали наукової конференції (Чернівці, 25-27 травня 2016 р.). – Чернівці : ЧНУ, 2016. – 544 с. – С. 225-231.

10. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: [монографія] / відп. ред. І.А. Грицяк ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : « К.І.С. », 2009. – 240 с.