ДИСКУСІЇ ТА ОБГОВОРЕННЯ

DOI 10.31558/2518-7953.2018.1-2.17
УДК 32–027.21:352.07

М. В. Примуш
професор кафедри політології та
державного управління
Донецького національного
університету імені Василя Стуса,
д-р політ. наук, професор

ФУНКЦІЇ ТА ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Ключові слова: функції та форми місцевого самоврядування, політико-правова регламентація, місцева громада, Європейська Хартія, місцеве самоврядування, статус процедурності.

Інститут органів місцевого самоврядування грає вирішальну роль у здійсненні процесів демократизації, оскільки саме він забезпечує комплексне виконання рішень офіційних органів влади на місцях і тим самим виконує дуже важливу функцію – забезпечення конституційного ладу в державі. Також сучасний демократичний розвиток неможливий без активної участі громадян у здійсненні головного принципу демократії – місцевого народовладдя. У цьому напрямку молода українська держава хоча й здійснила багато стратегічних кроків, наприклад, декларується розвиток місцевого самоврядування на рівні гарантій Конституції України, прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (який має на меті всебічно реалізувати демократичні положення ратифікованої у 1997 р. Європейської Хартії місцевого самоврядування), втім місцеве самоврядування продовжує залишатися у початковому стані. У свою чергу, положення Європейської Хартії місцевого самоврядування будуються на специфіці розвитку самоврядних процесів у Європі, які беруть свій початок з появи людства на цих територіях. Тобто місцеве самоврядування є старішим за державу, й остання тільки визнає та легітимізує певну історичну модель місцевого самоврядування.

В Україні ситуація набагато інша. Оскільки наша країна не побудувала самоврядних традицій безпосередньо на місцях, місцеве самоврядування гарантується й формується виключно центральною державною владою, а місцева громада, у свою чергу, виступає лише необхідним структурним рівнем такої формації,

ніж є справжньою владою. Причин такої ситуації є дві. Зокрема, дається взнаки радянський досвід централізації влади на всіх її рівнях, де «система совєтов» передбачала включення значної кількості осіб у сферу місцевої влади (партійна номенклатура, призначені особи, керівники підприємств), при цьому влада на місцях виконувала значну кількість функцій, ресурсів на які завжди не вистачало (наприклад, забезпечувала своєчасність надходжень до бюджету). Ця система зберегла свої ознаки й до сьогодення і навіть більше: в умовах сучасної України на органи місцевого самоврядування покладено функції забезпечення належного стану доріг, своєчасність виплат заробітної платні бюджетникам тощо. В європейських традиціях самоврядності названі функції виконуються виключно за державним наглядом і гарантіями державного бюджету. У той самий час органи місцевого самоврядування призначені вирішувати виключно питання і проблеми певних територій, а держава гарантує і надає на це необхідні економічні та фінансові ресурси. Тобто держава делегує свої повноваження, а не власні функції й обов'язки, як це відбувається в Україні.

За останні десятиріччя проблематика місцевого самоврядування в Україні отримала значне теоретичне та практичне обґрунтування. Але переважну більшість цих досліджень складають роботи фахівців з юридичних та економічних наук, таких як Г. Атаманчук, Р. Бабун, М. Баймуратов, О. Батанов, В. Бесчастний, В. Борденюк, В. Гнилорибов, Г. Грицак, Н. Камінська, В. Кампо, Г. Музиченко, Н. Нижник, В. Погорілко, О. Простюк, О. Салов, Б. Свірський, О. Хуснутдінов та інші. Умовно такі дослідження складають 4 групи, які знаходяться на прямому стику правових та політичних наук. Першу найбільш змістовну групу складають дослідження з визначення статусу органів місцевого самоврядування крізь призму теорії та історичної практики міжнародних та вітчизняних самоврядних процесів (О. Батанов, Н. Камінська, В. Погорілко, Б. Свірський, О. Хуснутдінов). Досягненням цього підходу стало рішення процесуальних проблем визначення засад концептуальних положень публічно-владних стосунків місцевих рад та органів державної влади (О. Батанов, І. Бутко, Н. Гаганова, М. Корнієнко та інші). Другу групу досліджень складають загальнотеоретичні та методологічні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування як елемента політичної системи держави, де розробляються критерії ефективної діяльності органів місцевого самоврядування (М. Азнар, Г. Барабашов, І. Бутко, М. Корнієнко, В. Погорілко, О. Фріцький та інші). Третя група вирішує суто правові питання діяльності органів місцевого самоврядування, проте досягненням цього підходу є дослідження впливу реформ, трансформації, законів у сфері місцевого самоврядування на розвиток політичної системи держави (М. Баймуратова, О. Батанов, В. Борденюк, М. Орзіх, І. Пахомов, О. Ткачук, В. Цветкова та інші). Четверта група досліджень намагається об'єднати економічні, правові й політичні процеси у складну систему інновацій-

ної діяльності органів місцевого самоврядування, де вона подається як синергетична модель вироблення й впровадження інноваційної політики та забезпечує взагалі державу інвестиційною привабливістю тощо. Представники цього підходу (О. Анастасов, Ю. Коваль, Д. Тарасенко, М. Примуш, Н. Шаргородська та інші) розробляють критерії реформування та засоби впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування з позицій їх раціональності й ефективності. Названий підхід є інноваційним та наукоємним, і тому на достатньому рівні ще не розроблений.

Фундаментом зазначеної проблеми є факт, що у конституціях та інших нормативно-правових актах лише декларуються такі фундаментальні принципи представницької демократії, як «народний суверенітет», «народовладдя», «самоврядність населення» тощо. Але реалізація цих принципів можлива через органи місцевого самоврядування як інститут громадського представництва, який діє на певній території і у встановлених законом межах. Мова йде про те, що громадяни на місцях, об'єднавшись у громади, мають можливість отримати від державної влади повноваження і ресурси для вирішення місцевих питань. Разом з тим здійснення діяльності органів місцевого самоврядування викликає гостру дискусію як серед науковців, так і державних службовців, у громадському суспільстві тощо. Корінь цієї дискусії криється у місці органів місцевого самоврядування у реалізації влади. Тобто постає питання стосовно того, чи є органи місцевого самоврядування державним інститутом зі здійснення державної політики на місцях, чи являють собою інститут громадянського суспільства, який прагне отримати певні повноваження від держави і вирішувати питання місцевого значення (ремонт доріг, будинків, встановлення рівня місцевих податків тощо). Вирішення названої дискусії лежить у відокремленні предмета місцевого самоврядування як ланки правових, політичних, економічних та інших гуманітарних наук. Іншими словами, кожна з гуманітарних наук встановлює певні методологічні кордони щодо вивчення органів місцевого самоврядування з позицій структурних рівнів органів місцевого самоврядування, яких виокремлюється сім: юридично-правовий, державно-управлінський, економіко-господарський, податково-фінансовий, соціально-політичний, теоретико-методологічний і публічно-процесуальний. Кожен з рівнів включає в себе універсальні структурні елементи, які є спільними для всіх них.

Загальносвітова муніципальна традиція з дослідження діяльності органів місцевого самоврядування наділяє ці органи значною кількістю функцій, які мають внутрішню ієрархію. Серед них виокремлюються обов'язкові (забезпечення охорони здоров'я на місцях, вирішення транспортних питань тощо), виборні або дорадчі (такі, що органи місцевого самоврядування обирають на свій розсуд) і найбільш складні і суперечливі – делеговані, або державно-управлінські (ці функції визначають загальний сенс існування органів самоврядування, надаються та переглядаються центральною державною владою і забезпечують не стільки ефек-

тивну фінансову та економічну діяльність, скільки сталість політичної системи) [1, с. 200]. Дещо розширює зазначену типологію підхід В. Бесчастного, який під функціями органів місцевого самоврядування в Україні розуміє заключення їх у теоретико-правові сфери. Таких сфер дослідник виділяє дві: технічну (способи діяльності, методи, які завдають вплив на динаміку у вирішенні місцевих питань) та об'єктивну (вплив органів місцевого самоврядування на протікання тих процесів, які належать до меж його компетенції) [2, с. 72–73]. Такий підхід вдається вкрай корисним, незважаючи на свою обмеженість, оскільки дозволяє побудувати таке поняття, як механізм діяльності органів місцевого самоврядування. Під цим поняттям можна розуміти не стільки функціональне навантаження органів місцевого самоврядування, скільки співвідношення між декларованими функціями та політико-правовою регламентацією їх виконання.

Першим елементом такого механізму, який забезпечує ефективну діяльність органів місцевого самоврядування, є їх повноваження, під якими конституціями та спеціальними нормативно-правовими актами розуміються права і обов'язки територіальних громад щодо виконання покладених на них державою завдань. Отже, сама держава, а не місцева громада надає органам місцевого самоврядування таке складне та конфліктне повноваження, як компетенція місцевої влади. Складність полягає у тому, що компетенція передбачає виконання органами місцевого самоврядування тих функцій, які вони можуть виконувати за власні ресурси. Конфліктність полягає у тому, що вкрай важливо на нормативно-правовому рівні знайти баланс меж втручання держави у місцеве самоврядування й намагання останнього постійно збільшувати свою автономність від такого втручання. У загальному виді вказана проблема в Україні вирішується дуже специфічно. За Конституцією України (ст. 143) територіальні громади або створені органи місцевого самоврядування самостійно вирішують майнові, комунальні, бюджетні та господарські питання. Тобто вільно формують соціально-політичні засади діяльності місцевої влади, втім за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» реалізується ця політика через представницькі органи місцевого самоврядування. Позитивний бік такої ситуації – є контроль з боку держави за такими процесами, як недопущення сепаратизму, цільове використання бюджетних коштів тощо. Негативний бік криється у тому, що органи місцевого самоврядування у виконанні своїх функцій дуже обмежені, не мають жодних механізмів впливу на своєчасність виконання рішень і при цьому несуть повну відповідальність за соціальну політику на певній території. Певною мірою вказані питання можливо вирішити відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], де закріплюються:

1) власні повноваження щодо вирішення місцевих питань, тобто надання органам місцевого самоврядування здійснення представницьких функцій;

2) делеговані повноваження щодо надання необхідної компетентності місцевому самоврядуванню з боку держави. У загальному виді це означає також делегування спеціально підготовленим чиновникам на місцях, які слідують за якісним виконанням наданих центральним урядом повноважень [4, с. 201].

Водночас вирішення таких питань в умовах сучасної України є складним на кожному з наведених рівнів, оскільки органи місцевого самоврядування – інститут громадянського суспільства щодо управління місцевою політикою за державними гарантіями. В Україні через відсутність сталих традицій громадської ініціативи щодо органів місцевого самоврядування буде виникати проблема замкнутого кола. Держава й так виступає творцем та гарантом місцевого самоврядування, а тут вона має також взяти функції щодо формулювання завдань та діагностування місцевих проблем, що вкрай унеможливлює розвиток громадських інституцій. У цьому випадку можна, з одного боку, погодитись з думкою О. Батанова, який під функціями органів місцевого самоврядування розуміє перш за все конституційно-правовий порядок діяльності самоврядних органів [5, с. 123], де вони через підміну понять у Конституції України розуміються не як «територіальна громада», а «підконтрольна територія», котра не виконує жодних функцій [6, с. 73]. Проте необхідно чітко розуміти, що за п. 1 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. А з іншого боку, згідно з п. 5 ст. 6 цього Закону у містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності [7]. Це автоматично означає їх включення у функціональну сферу органів місцевого самоврядування, чого на практиці майже не відбувається [8, с. 134]. Тому справедливим є підхід, де самоврядування виконує такі функції:

формує основні напрями щодо видів та форм забезпечення виконання громадських прав у сфері місцевого самоврядування;

реалізує основні завдання соціальної політики держави, але в межах певної компетенції;

захищає на рівні закону недержавний характер місцевого самоврядування, незважаючи на виконання державних функцій;

формує перелік питань, які органи місцевого самоврядування мають вирішувати;

формує ефективну та прозору державну політику [9, с. 206].

З цього приводу можна погодитись з думкою М. Баймуратова, який зазначає, що у процесах аргументації та здійснення органами місцевого самоврядування свої делегованих, фактичних або політичних функцій варто проводити методологічний місток між ними та іншими інститутами як місцевого самоврядування, так і політичної системи [10, с. 134].

Тобто, орган місцевого самоврядування є вільним від держави і лише під її рекомендаційним контролем здійснює свої повноваження або залишається найменшим структурним рівнем держави і доповнює її функціонально. Вітчизняні дослідники намагаються вирішити складні питання: хто саме на місцевому рівні бере на себе відповідальність за впровадження політики. З цього приводу О. Батанов наводить цікаву думку, що варто взагалі відійти від подібного формулювання питання, а перевагу надати структурному виміру функціонального призначення органів місцевого самоврядування, де воно виконує провідну функцію у виді залучення до управління громадян. Реалізація цієї функції стає можливою лише у разі виконання таких вимог: наявність виборних органів місцевого самоврядування й реалізація на місцевому рівні процедур прямої представницької демократії [11, с. 136].

Отже, функції органів місцевого самоврядування з політологічної точки зору зводяться до форм їх діяльності, які наочно демонструють всю ефективність самоврядних інституцій. З цього приводу В. Бесчастний виокремлює форми діяльності, які одночасно є функціями: зовнішньоекономічна; зовнішньосоціальна; зовнішньокультурна; зовнішньоекологічна; оборонна [12, с. 73].

Такий підхід є справедливим, оскільки вносить ясність щодо меж компетенції органів місцевого самоврядування, а також дещо вирішує наведену проблему ресурсного потенціалу самоврядних інституцій вільно вирішувати питання місцевого значення, проте цей підхід не вирішує питання фінансової спроможності органів місцевого самоврядування виконувати свої функції. При цьому І. Дробуш хоча і виокремлює бюджетно-фінансову, матеріально-технічну та функцію соціального контролю, проте стверджує, що такі функції носять суто технічний характер і не відповідають на питання походження та компетенції органів місцевого самоврядування щодо їх реалізації [13, с. 40]. Задля вирішення цього питання пропонується здійснити виокремлення функцій органів місцевого самоврядування у контексті їх реального виконання за допомогою аналізу форм діяльності органів місцевого самоврядування.

Незважаючи на те, що вказаний підхід є недостатньо розробленим, до його досягнень можна віднести інформаційну форму діяльності органів місцевого самоврядування, яка забезпечує гласність та публічність політичних процесів на місцях. Вказане має вигляд аналітичних звітів, які, у свою чергу, виступають науково-дослідницьким аналізом реального стану справ у органах місцевого самоврядування [14, с. 37]. Отже, за Конституцією України та за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування діють у визначених межах, тобто забезпечують реалізацію законів України, забезпечують виконання бюджету та програм соціально-економічного розвитку України. У цьому відношенні, яке можна окреслити як організаційно-функціональні аспек-

ти діяльності, місцеве самоврядування України повністю відповідає традиціям демократичних країн.

Втім головна проблема полягає у тому, що органи місцевого самоврядування, розробляючи та приймаючи власні нормативно-правові акти, мають ланцюг перепон щодо впровадження вдалої та ефективної регіональної політики. Сюди можна віднести невизначений статус актів та процедур з управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. На законодавчому рівні дещо поверхнево визначено режим цих актів та процедур, які виконують функцію управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. Тобто, законодавство наділяє самоврядні органи управлінською функцією, втім їх нормативно-правові акти мають багато в чому обмежений характер. Корінь обмеженості полягає у тому, що рішення спускаються зверху і завжди є обов'язковими до виконання.

В. Нижник зазначає, що рішення органів місцевого самоврядування мають носити статус процедурності, де вони означають реалізацію усталених традицій і норм, а не бути продиктованими зверху [15, с. 198]. Статус юридично закріплених процедур мають формувати усталені традиції та звички, які формують діяльність самої самоврядної системи. Найчастіше під цією діяльністю розуміють управлінську, яка включає в себе аспекти інформаційного та технічного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. На рівні теорії це відбувається так. Органам місцевого самоврядування державою гарантується реальна спроможність приймати і впроваджувати рішення, які мають власне цільове призначення, які, у свою чергу, гарантують державі встановлення на процесуальному рівні відповідальності і мають чіткі просторові межі.

У країнах зі сталою демократією вказана система демонструє свою здатність, оскільки на структурному рівні органів місцевого самоврядування забезпечує легітимні збори жителів, які виступають від імені населення і представляють інтереси різних соціальних груп. Ці органи називають представницькими і вони мають вирішальні повноваження і компетенцію з вирішення місцевих питань. Зазвичай вони функціонують на двох рівнях: місцевому (низовому) і регіональному (середньому). На відміну від України, середні рівні влади також формуються на вибірній основі, тобто регіональні органи місцевого самоврядування також виконують представницькі функції, проте головне їх призначення – забезпечення рівномірного розподілу бюджетних ресурсів. Центральною проблемою є строк їх повноважень, а не створення для них компетенції. Найчастіше регіональним органам відводиться три роки на вирішення місцевих питань. Відносно невеликий строк повноважень дає можливість увійти в курс справ, і взагалі, часте проведення виборів створює навантаження на бюджет, з іншого боку, – термін забезпечує динамізм розвитку самоврядних процесів, вимагає від них креативних рішень і орієнтує на досягнення успіху у можливо короткі терміни. Тому місцеві органи

влади користуються більшим рівнем довіри серед населення, оскільки виборний чиновник орієнтується на вирішення проблем свого виборця швидко і якісно.

Ще один варіант зарубіжного досвіду щодо функціонального призначення органів місцевого самоврядування – створення виконавчих органів місцевої влади, які покликані запровадити в життя рішення представницьких установ, де: голова міста або району – «менеджер-управлінець», головне завдання якого полягає у перетворенні свого міста або території в унікальне економічне та соціальне середовище, у якому мешканцям комфортніше жити. Задля цього у міських радах створюються відповідні фахові комісії, завданням яких є координація роботи виконавчого апарату місцевого самоврядування для підвищення ефективності всієї самоврядної системи. У разі здійснення перших двох вимог значно розширюється роль органів місцевого самоврядування у процесах розробки і впровадження політичних рішень. Центр розробки зміщується з боку державно-адміністративних органів до фахових колегіальних комісій у складі виконавчих органів місцевого самоврядування, загострюється питання компетентності і професіоналізму громадянських політичних чиновників [16, с. 167].

Такий підхід, на думку Н. Камінської, має утворити професійний виконавчий апарат, який спостерігається на низовому рівні у Німеччині і інших країнах Західної Європи, де як виконавчий орган загальної компетенції, так і підпорядковані йому органи спеціальної компетенції, виконують функції держадміністрацій. Органи місцевого самоврядування виконують подвійні функції, чого не відбувається в Україні [17, с. 190].

Наведена ситуація сприяє суттєвому розмиттю між функціями та формами діяльності самоврядних органів, де на рівні законодавства вони продовжують виконувати:

залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого і загальнодержавного значення, управління комунальною власністю;

забезпечення комплексного соціально-економічного і культурного розвитку відповідної території;

надання соціальних послуг населенню;

забезпечення законності, громадскої безпеки, правопорядку, охорони прав і свобод громадян;

соціальний захист населення;

зовнішньоекономічну, природоохоронну функцію;

регулювання земельних відносин;

облікову функцію;

дозвільно-реєстраційну функцію актів громадянського стану або майнових прав;

інформаційну функцію [18, с. 199].

Отже, західна правова думка, на відміну від України, не стала перетворювати функції на форми діяльності. Сенс у тому, що держава на рівні закону гарантує виконання цих функцій, але на рівні фінансового забезпечення створюється реальна здатність займатись такими формами діяльності:

нормотворчою;

організаційною (з'ясовувати коло тих, хто буде реалізовувати рішення місцевих органів влади і надавати за це компетенцію);

правоохоронною (займатись судовим слідством і впроваджувати місцеві закони поряд і загальнодержавними);

контрольно-ревізійною (надання права створювати комісії) [19, с. 141].

Таким чином, у європейській традиції місцеве самоврядування являє «державу в мініатюрі», де остання виконує функції державної інституції, має схожу із центральним урядом форму діяльності, але її компетенція і вплив обмежені територією.

На думку Р. Васильєва, українська держава через невизначення шляхів будівництва національної моделі місцевого самоврядування змушена була дещо обмежувати діяльність органів місцевого самоврядування, зводячи її до обмежено організаційної, яка стосується: видання нормативно-правових актів управління та їх застосування, видання індивідуальних актів управління, адміністративних актів, здійснення громадської організаційно-правової діяльності, матеріально-технічної діяльності, укладання договорів [20, с. 100].

Отже, місцеве самоврядування в Україні найчастіше здійснюється державними адміністраціями. Доказом слугує стаття 7 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», де закріплені положення, що органи місцевого самоврядування мають право засновувати або бути співзасновниками друкованих або аудіовізуальних засобів масової інформації [21].

Проте деякі вчені вважають, що у перехідних державах, до яких належить і Україна, не варто проводити розподіл на функції та форми діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки через відсутність усталеної традиційної моделі самоврядних інституцій слід говорити про ситуативний характер певних форм. Причина у тому, що органи місцевого самоврядування у процесі розвитку, і за короткий час місцеве самоврядування має здолати 400-річну перерву. Тому на думку С. Лихачова, можна не проводити паралелей між формами діяльності і функціями місцевого самоврядування [22, с. 60].

Корінь ситуації криється у впливі комуністичного минулого, де радянська система виокремлювала дві групи самоврядних територіальних одиниць:

1. Правова діяльність – належала виключно адміністративним органам влади на місцях, які входили структурно до державного рівня виконавчої влади.

Держоргани влади на місцях реалізовували політичні рішення, розробляли постанови тощо.

2. Неправнича діяльність – громадська ініціатива, яка може руйнувати державу, тому сюди відносили питання організаційно-масових заходів і їх забезпечення [23, с. 200].

Наведене свідчить про три тенденції у функціональному розвитку сучасного місцевого самоврядування в Україні, де збігаються форма, функція, різновид і спосіб діяльності органів місцевого самоврядування, а громадська ініціатива продовжує перебувати поза правової площини і найчастіше має консультаційні ознаки; наведена ситуація дозволяє державі посилювати контрольну функцію державних органів влади на місцях (держобладміністрації). На думку Н. Камінської, у цьому випадку контрольна функція передбачає здійснення контрольних заходів щодо перевірки діяльності посадових осіб, виконавчих органів місцевого самоврядування. Ці заходи здійснюються у вигляді звітів, розгляду запитів або прийняття рішень про дострокове припинення повноважень посадових осіб органів місцевого самоврядування. Але при цьому строки, напрями і регламент встановлюються виключно державними органами, що дозволяє тримати органи місцевого самоврядування під тонким контролем з боку держави. Сенсом такого контролю є бажання держави повністю контролювати розвиток самоврядних процесів і впливати на їх правове оформлення. Метою такого впливу може слугувати перекладання відповідальності за наслідки соціальної політики урядом на місцеве самоврядування.

Наслідком може стати суттєве обмеження прав громади на здійснення місцевого самоврядування. Засобами можуть стати як проаналізовані аспекти злиття функцій і форм діяльності місцевого самоврядування в Україні, так і економіко-фінансове обмеження місцевого самоврядування і прихований контроль завдяки контрольній функції діяльності місцевого самоврядування. Все це у комплексі дає змогу державним органам влади ігнорувати будь-які законні вимоги та рішення рад та їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень, оскільки останні не виконують своїх прямих зобов’язань, навіть незважаючи на відсутність бюджетних коштів на таку діяльність [24, с. 199].

Таким чином, можна дійти таких висновків. По-перше, місцеве самоврядування в Україні має власну національну специфіку і вдалий історичний досвід, який було перервано геополітичними процесами в Європі, за результатами яких наша держава втратила свою незалежність і почала розвивати самоврядні традиції держав, до яких вона територіально входила (Річ Посполита, Румунія, Австро-Угорщина, Російська Імперія). По-друге, перший досвід державної незалежності у вигляді Української Народної Республіки переконливо засвідчив, що відсутність національної моделі місцевого самоврядування може призвести до занепаду держа-

ви, чим і скористалися більшовики. По-третє, розвиток Радянської системи самоврядування побудував самоврядні інституції, які збереглися й дотепер, втім їх діяльність, як і залучення громадян до реалізації самоврядних процесів, залишається невідомою. По-четверте, незважаючи на те, що з проголошення незалежності України у 1991 р. розпочався процес розробки та впровадження національної моделі місцевого самоврядування, втім він будувався на фундаменті застарілої централізованої радянської системи й означав передання повноважень уряду місцевим радам. Головним елементом цієї реформи було те, що на районному та обласних рівнях ради народних депутатів позбавлялись власних виконавчих органів і набули характеру виключно представницьких органів. Лише на рівні населених пунктів функціонувало місцеве самоврядування на основі його базових принципів. На думку Р. Куйбіди, «недопрацьованим залишився розподіл функцій між представницьким та виконавчим органами», що означало фактичну відсутність місцевого самоврядування в Україні на рівні його практичної реалізації.

Сутність проблеми полягає в тому, що в Україні органи місцевого самоврядування існують лише на найменшому рівні – місцевому, який не має жодних ресурсів для вирішення місцевих питань. Регіональний рівень, у свою чергу, виступає сферою певного рівня державного втручання в органи місцевого самоврядування. Отже, у дослідженні органів місцевого самоврядування в Україні відбувається рішення проблеми меж державного втручання й повноважень місцевих громад у здійсненні функції місцевого управління. Головною проблемою є слабке розуміння держаними службовцями реального сенсу існування місцевого самоврядування не як найменшого рівня влади, а як інституту громадянського суспільства. Невирішеним через так звану дуальність залишаються питання фінансування органів місцевого самоврядування, недостатня компетентність посадовців та непрозорість у процесах прийняття рішень на місцях. Органи місцевого самоврядування мають самостійно моделювати перспективу свого розвитку й аналізувати заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату певного регіону як аспекту загальної політичної стабільності в державі. Проте політичні гарантії мають торкатися й фінансово-бюджетної та ресурсної сфер органів місцевого самоврядування у питаннях вільного їх використовування.

---

1. Свирский Б. М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: учебное пособие / Изд. 2-е, перераб. и доп. Харьков: Эспада, 2004. 304 с.

2. Местное самоуправление в Украине: проблемы и перпективы : монография / В. Н. Бесчастный, Ю. В. Делия, В. А. Устименко и др.; под ред. В. Н. Бесчастного. Донецк : ДЮИ ЛГВУД, 2008. 288 с.

3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. Ст. 170. (Із змінами).

4. Свирский Б. М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: учебное пособие / Изд. 2-е, перераб. и доп. Харьков: Эспада, 2004. 304 с.

5. Батанов О. Муніципальна влада у системі сучасного муніципалізму: концептуальні проблеми теорії. *Юридичний вісник.* 2010. № 3.

6. Местное самоуправление в Украине: проблемы и перпективы : монография / В. Н. Бесчастный, Ю. В. Делия, В. А. Устименко и др.; под ред. В. Н. Бесчастного. Донецк : ДЮИ ЛГВУД, 2008. 288 с.

7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. Ст. 170. (Із змінами).

8. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицького. К. : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.

9. Свирский Б. М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: учебное пособие / Изд. 2-е, перераб. и доп. Харьков: Эспада, 2004. 304 с.

10. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицького. К. : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.

11. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: монографія. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.

12. Местное самоуправление в Украине: проблемы и перпективы : монография / В. Н. Бесчастный, Ю. В. Делия, В. А. Устименко и др. ; под ред. В. Н. Бесчастного. Донецк : ДЮИ ЛГВУД, 2008. 288 с.

13. Дробуш І. Функції органів міцевого самоврядування в Україні. К. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. 244 с.

14. Швидко Г. Державне управління і самоврядування в Україні: навчальний посібник. К. : Вид-во УАДУ, 1997. 264 с.

15. Нижник Н. Р. Государтвенно-управленческие отношения в демократическом обществе. К. : НАНУ, 1995. 207 с.

16. Громадянське суспільство і політика органів місцевого самоврядування (проблеми теорії і практики) / матеріали наук.-практ. конференції (м. Львів, 4–5 березня 2002 р.). Львів : Наук. т-во ім. Шевченка, 2003. 415 с.

17. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: навч. посібник. К. : КНТ, 2010. 232 с.

18. Салов О. А. Местное самоуправление: историческая практика и современность. М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2003. 119 с.

19. Местное самоуправление в Украине: проблемы и перпективы : монография / В. Н. Бесчастный, Ю. В. Делия, В. А. Устименко и др.; под ред. В.Н.Бесчастного. Донецк : ДЮИ ЛГВУД, 2008. 288 с.

20. Васильев Р. Ф. Акты управления. Издание второе. М. : Х., 2002.

21. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 49. Ст. 299. (Із змінами).

22. Лихачов С. В. Щодо класифікації форм діяльності органів місцевого самоврядування. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності.* 2011. № 1(44). С. 58–63.

23. Габричидзе Б. Н. Апарат управления местных советов. М. : Юрид. лит.,1981. 240 с.

24. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів : Літопис, 2002. 350 с.