

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ ОБЛІКУ ТА ФІНАНСІВ
КАФЕДРА ГУМАНІТАРНИХ І СОЦІАЛЬНИХ ДИСЦИПЛІН**

Освітньо-професійна програма «Політологія»
Спеціальність 052 Політологія
Ступінь вищої освіти Магістр

Пояснювальна записка
до кваліфікаційної роботи
на здобуття ступеня вищої освіти Магістр

на тему: «МІСЦЕВА ВЛАДА: ВІТЧИЗНЯНА ТА МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА»

Виконав: здобувач вищої освіти
за освітньо-професійною програмою
Політологія
спеціальності 052 Політологія
ступеня вищої освіти Магістр
групи 1 Телятник Р. В.
Керівник: Приходько С. М.
Рецензент: Татаріна Т. І.

Полтава - 2022 року

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	7
1.1. Категоріальний апарат проблем місцевого самоврядування	7
1.2. Методичні принципи дослідження місцевої влади	12
РОЗДІЛ 2. ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ: ЗАКОРДОННИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД	17
2.1 Закордонна система організації місцевої влади	17
2.2. Система організації влади на регіональному та місцевому рівнях в Україні	30
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ	42
3.1. Тенденції децентралізації влади	42
3.2. Механізми вдосконалення місцевих органів державної влади	50
ВИСНОВКИ	57

ВСТУП

Актуальність теми. Україна зараз переживає збройної агресії. Наша країна відстоює своє право на незалежний суверенний розвиток. Одним із його аспектів є розбудова демократичної політичної системи і, зокрема, системи організації влади. Важливою складовою цього процесу є формування демократичних засад місцевої влади і конкретно органів місцевого самоврядування.

Країни стабільної демократії накопили значущий досвід у цьому питанні. Розроблені різноманітні моделі, концепції. Зрозуміло, що вони відображають історичний досвід відповідних країн і їхні реалії політичного життя. Україна знаходиться на етапі розбудови стабільної демократії. І це позначається на діяльності основних політичних інститутів. Особливо це стосується місцевого самоврядування, оскільки воно виступає важливим критерієм рівні демократії в країні. В Україні система місцевого самоврядування пройшла тривалу історію свого становлення. Але й на цей момент її не можна назвати достатньо демократичною. Тому вона має бути реформована, щоб остаточно закріпити її демократичні засади.

Реформування системи місцевого самоврядування має здійснюватися в рамках комплексної трансформації політичної системи загалом. Недостатньо лише просто проголосити широкі права місцевої влади. Її органам мають бути делеговані достатні повноваження для здійснення ними своїх функцій. Також має вони мають бути забезпеченими необхідними матеріально-фінансовими ресурсами для надання населенню якісних послуг.

Для створення дійсно демократичної системи місцевого самоврядування необхідно чітко визначити повноваження її інститутів та встановити чіткі і прозорі принципи їх взаємодії з органами державної влади на місцях. Для цього доцільно використовувати і міжнародний досвід. Він є досить різноманітним і демократичним. Це зумовлює актуальність тематики представленої роботи. Насамперед у контексті визначення напрямів реформування системи місцевого самоврядування.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження виконано на кафедрі гуманітарних і соціальних дисциплін. В рамках виконання науково-дослідної теми «Аналітичне забезпечення діяльності ЗМІ».

Метою роботи є визначення напрямів комплексного реформування системи місцевої влади в Україні.

Поставлена мета досягається шляхом реалізації таких **завдань**:

- зробити аналіз моделей організації системи місцевого самоврядування в демократичних країнах з метою з'ясування найбільш оптимальної для сучасної України;

- з'ясування основних форм побудови органів державної влади на регіональному та місцевому рівнях;

- проаналізувати історичний процес становлення системи місцевої влади в сучасній історії України з виявленням найбільш проблемних місць;

- визначити принципи сучасної організації системи місцевої влади в Україні;

- визначити основні напрями реформування та вдосконалення системи місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

Об'єкт дослідження – система органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в Україні.

Предмет дослідження – напрями та принципи демократичної трансформації місцевої влади в Україні.

Методи дослідження були використані з урахуванням визначеної мети і завдань, обраних предмету та об'єкту дослідження. Зокрема, загальнонаукові (аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, індукція, дедукція). Вони дали змогу виявити особливості функціонування системи місцевого самоврядування як важливого інституту демократії.

Використання методу системного аналізу та структурно-функціонального методу дало змогу розкрити принципи організаційної

структури органів місцевого самоврядування в Україні та демократичних країнах з виявленням тих елементів, які потребують реформування.

На основі застосування порівняльних методів було здійснено зіставлення моделей місцевого самоврядування в різних країнах світу.

Прикладні методи дослідження дозволили розробити гіпотетичні моделі реформованої системи місцевого самоврядування в Україні.

Огляд використаних джерел. Проблеми функціонування системи місцевої влади досліджувалося багатьма вітчизняними та закордонними вченими. Моделі організації місцевої влади в країнах світу докладно проаналізовані у публікаціях Е. Секстона, А. Лелеченка, В. Утвенка, В. Шаповала. Зокрема, визначені найбільш оптимальні для застосування в сучасній Україні.

Принципи організації державної та місцевої влади розглянуті у підручниках авторських колективів науковців Національної академії державного управління при Президентові України.

Проблеми імплементації зарубіжного досвіду до української системи місцевого самоврядування визначені у працях Ю. Ганущака, А. Ткачука, Х. Хачатуряна та А. Некряч.

Наукова новизна отриманих результатів. Представлена робота є комплексним дослідженням стосовно системи місцевого самоврядування як важливого політичного інституту сучасності. Зроблений ґрунтовний аналіз, моделей місцевого самоврядування, поширених у демократичних країнах. Виявлені основні форми, придатні для застосування в сучасній Україні. Найбільш оптимальним є французький довід він дає змогу поєднати широкі права органів місцевого самоврядування та паралельно забезпечити державний контроль за дотриманням законності та загальнодержавних інтересів.

У контексті демократичного реформування системи місцевого самоврядування потрібно послідовно визначити основні напрями заходів з децентралізації влади. Ключовим аспектом варто відзначити надання органам

місцевого самоврядування достатніх матеріально-фінансових ресурсів, необхідних для надання якісних послуг населенню, забезпечення з цією перерозподілу доходів бюджету на користь саме місцевої влади, надходження більшої частини від місцевих податків до місцевих бюджетів.

Практична значущість дослідження полягає у визначенні таких пропозицій щодо застосування у сучасній Україні: здійснення комплексної політики децентралізації по кількох напрямках: організаційному, адміністративному, фінансовому, що дасть змогу забезпечити належний рівень функціонування органів місцевого самоврядування; запровадження посади префекта в адміністративно-територіальних одиницях різного рівня, який має контролювати дотримання законності, прав і свобод людини органами місцевого самоврядування; надання необхідної інформації про демократичні засади організації місцевої влади для вивчення на заняттях з політологічних дисциплін.

Апробація результатів дослідження.

Приходько С., Телятник Р. Перспективи запровадження інституту префекта в Україні. Соціально-економічні та гуманітарні виміри національного та місцевого розвитку: зб. наук. ст. учасників третьої Всеукраїнської наук.-практ. конф. / редкол.: Степаненко С. В. (голова ред.) та ін. Полтава: ПНПУ імені В. Г. Короленка, 2022. С. 89-94.

Приходько С., Телятник Р. Принципи інформаційно-аналітичної діяльності в умовах сучасного суспільства. Правові, економічні та соціокультурні засади регулювання суспільних відносин: сучасні реалії та виклики часу: збірник матеріалів III Всеукраїнської науково-практичної конференції (Полтава, 7-8 грудня 2021 р.). Полтава: ПЕП, 2022. С. 38-40.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які поділені на шість підрозділів, та загальних висновків до роботи, а також списку використаних джерел, який розміщений на 6 сторінках (налічує 60 найменувань). Загальний обсяг роботи 66 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1. 1. Категоріальний апарат проблем місцевого самоврядування

Проблеми організації місцевої влади є важливим напрямом політологічних досліджень як вітчизняних, так ті закордонних учених. Його важливість зумовлюється тим, що місцева влада є важливою характеристикою демократії в будь якій країні в будь який історичний час. Більше того саме на основі її аналізу можна зробити висновок, наскільки в країні розвинута демократія взагалі. Місцева влада є складним, комплексним і багатоаспектним поняттям. Тому аналіз категоріального апарату, пов'язаного з цією тематикою, доцільно здійснювати, враховуючи особливості структурної будови її системи. Авторський підхід щодо аналізу місцевої влади ґрунтується на твердженні, що її структура складається з безпосередньо органів місцевого самоврядування на рівні територіальних громад та регіонів, а також з місцевих (регіональних) органів центральної влади, які виконують роль своєрідних «урядових агентів».

Головною смислоутворюючою складовою місцевої влади є система місцевого самоврядування, яка «означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [11]. Законом України «Про місцеве самоврядування» та Конституцією сутність місцевого самоврядування визначена таким чином: «це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів» [42].

«Термін «самоврядування» має англійське походження (self-government) і починаючи з кінця XVIII ст. використовується в англійському конституційному праві для позначення організації англійського суспільного ладу, коли народ реалізує право на самоврядування через обрані ним парламент і місцеві представницькі органи самоврядування, діяльність яких позбавлена будь-якої зовнішньої адміністративної оцінки» [55, с. 8-9]. Тобто, принцип самоврядування стосується більшою мірою практики представницької демократії. Спочатку його використовували для оцінки рівні демократичності влади на загальнонаціональному рівні. І вже у XX столітті ця категорія застосовувалася для визначення сутності місцевої влади.

Місцеве самоврядування взагалі створює окрему сферу нормативного регулювання, окрему гілку влади. Історично воно пов'язане зі процесами «самоорганізації населення певних територій субнаціонального рівня для самостійного та під власну відповідальність управління місцевими справами [55, с. 9]. Механізми такого управління спираються як на пряму участь громадян у вирішенні своїх справ так і через обрані ними владні органи. Місцеве самоврядування суттєво відрізняється від інститутів влади. Його владні повноваження безпосередньо не пов'язані зі здійсненням примусу. Тут застосовуються інші засоби. В країнах англо-американської системи місцевого самоврядування відповідні органи взагалі є такими собі приватними бізнес-структурами з надання комунальних послуг (про це мова піде у другому розділі). Нормативне регулювання органами місцевого самоврядування суспільних відносин у певній адміністративно-територіальній одиниці також носить принципово інший характер, ніж нормативна діяльність законодавчої та виконавчої влади.

Реалізація місцевого самоврядування спирається на певні принципи, які відрізняють його від інших видів політичної організації і політичної влади. Основні принципи відображені в законі України «Про місцеве самоврядування». Це – народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової,

організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [42].

Діяльність системи місцевого самоврядування регулюються певними нормами, які містяться у різних правових джерелах. Перша група з них має загальнодержавне походження. Це – Конституція, законодавчі акти, які регулюють процеси реалізації місцевого самоврядування, закони, дотичні до них. Друга група джерел регулює відносини стосовно окремих органів місцевого самоврядування. Так, наприклад, майже в кожній країні діють нормативні акти стосовно організації влади в столиці. Ну і третя група – це нормативні акти, ухвалені самими органами місцевого самоврядування. Наприклад, рішення щодо управління комунальною власністю, вирішення бюджетних та податкових питань.

Система місцевого самоврядування має свою організаційну структуру. Її інститути мають різні назви. Первинною одиницею є в українському варіанті – територіальні громади, в Польщі – гміни, у Франції – комуни. Їхньою узагальнюючою характеристикою є те, що вони представляють мешканців певного населеного пункту (села, селища, міста) або їх об'єднання. Наступним територіальним рівнем є: в Україні – райони, у Польщі – повіти, у Франції – департаменти. Ну а далі місцеве самоврядування переходить на регіональний рівень, який представлений в Україні – областями, у Польщі – воєводствами, у Франції – регіонами. На цих рівнях також створюються органи самоврядування. Їхнім завданням є представництво спільних інтересів низових суб'єктів. «Окрему групу становлять органи самоорганізації населення за місцем проживання для участі у місцевому самоврядуванні (будинкові, вуличні, квартальні ради чи комітети громадського самоврядування, які є масовою опорою місцевому самоврядуванню, зміцнюють його зв'язок з населенням» [55, с. 29].

Місцеве самоврядування як складна система має певні основи, які забезпечують його належний рівень функціонування. Перша та, очевидно, найважливіша серед них – матеріально-фінансова. Її складають «рухоме і нерухоме майно, яке перебуває у комунальній власності, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні (в тому числі валютні) фонди, інші кошти, земля та інші природні ресурси, що є у комунальній власності, об'єкти спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад» [55, с. 221]. Це зрозуміло, тому що без належного матеріально-фінансового забезпечення жоден політичний інститут, тим більше владний не можуть функціонувати належним чином. Важливе місце в його структурі займає комунальна власність. До неї належать «рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, розташовані на території населених пунктів, у тому числі банки, страхові товариства та пенсійні фонди» [53, с. 37]. Для того, щоб комунальна власність справді була ефективною матеріальною базою місцевого самоврядування має бути забезпечений належний рівень її управління. Для цього необхідно забезпечити якісний склад професіоналів – управлінців, сприяти розвитку підприємництва, створювати нові робочі місця тощо. Комунальна власність має працювати на користь територіальної громади, а не лежати мертвим вантажем. Також має бути забезпечений справедливий розподіл бюджетних коштів на користь територіальної громади. Так у ній мають залишатися доходи з податків фізичних осіб. Як свідчить досвід демократичних країн, такі заходи краще забезпечують діяльність органів місцевого самоврядування, ніж просте перейменування міської ради на які небудь міські законодавчі збори, а міський виконавчий комітет на уряд міста.

Іншим важливим аспектом, який забезпечує діяльність органів місцевого самоврядування є їхня нормативно-правова основа. Насамперед вона пов'язана із процесами формування цих органів. Вони відбуваються на основі прямих виборів складу органів мешканцями територіальних громад.

Для цього використовуються різні типи виборчих систем. Наприклад в Україні були використані усі існуючі: мажоритарні та пропорційні з усіма їх різновидами. Вибори до органів місцевого самоврядування мають свою специфіку і відмінність від парламентських виборів. Тому, на думку автора, виборець має голосувати за конкретного кандидата, від партії чи позапартійного, не принципово. Головне, житель територіальної громади має знати, хто його представник в органі місцевого самоврядування. Тому доцільно застосовувати або мажоритарну систему або пропорційну з відкритими списками. До речі в Україні у 2020 році на місцевих виборах була застосована сам така система.

Крім того, нормативно правову основу місцевого складають різні форми прямої демократії. Вони забезпечують участь громадян у житті територіальної громади. Відповідно до закону «Про місцеве самоврядування» визначено такі форми: місцеві референдуми (щоправда, зараз в Україні відсутнє відповідне законодавство), загальні збори громадян, місцеві ініціативи, бюджетна участь. Проте, в законі не передбачено механізми впливу форм прямої демократії на місцевих депутатів. Формулювання має досить нечіткий характер, наприклад, рішення загальних зборів мають бути взяті до уваги депутатами, а місцеві ініціативи – обов'язково розглянуті на сесії органу місцевого самоврядування. Хоча депутати мають проголосувати, чи включати таке питання до порядку денного сесії.

Окремо, варто відзначити процедуру відкликання депутатів. Нинішня процедура є більш дієвою, ніж попередня, за якої для відкликання депутата мало відбутися нове голосування. Зрозуміло, що воно фактично було нездійсненим. Але зараз, на основі підписів виборців, остаточне рішення про відкликання ухвалює центральний орган політичної партії, яку представляє депутат. Також мало спільного з демократією.

До структури системи місцевої влади доцільно віднести місцеві органи виконавчої влади. В різних країнах їхні повноваження неоднакові. Наприклад, у Франції існує інститут префекта який контролює дотримання органами

місцевого самоврядування законів. В Україні – це районні та обласні державні адміністрації, які є реальними органами влади на відповідному рівні.

1.2. Методичні принципи дослідження місцевої влади

Аналіз місцевого самоврядування як теоретичної категорії і політичного інституту здійснюється на основі використання конкретних методів. Вживання цих методів з аналітичною метою базується на чітко визначених наукових принципах. «Кожен метод дозволяє повідомляти інформацію, але жоден із них не може допомогти досягти вичерпного, повноцінного розуміння. І лише наукове дослідження дозволяє здійснити все це і навіть більше. Під науковим дослідженням ми розуміємо запит, який керується науковими методами. Причина такої дієвості в тому, що воно не тільки дозволяє пізнавати реальність і оцінювати способи, якими ми здобули це знання, воно також дає нам можливість удосконалити наші методи запиту. Наукове дослідження – це спосіб пізнання, що постійно розвивається і самокоригується» [27, с. 22].

Особливо важливо дотримуватися чітких принципів при аналізі категорій, які відображають складні і багатоаспектні об'єкти. До яких належить місцеве самоврядування. Його аналіз має виходити із багатовимірності його характеристики. Він і має здійснюватися шляхом дотримання чітких принципів і процедур. Найбільш значущими серед них є експліцитність, системність та контрольованість. «Експліцитність наукового дослідження полягає в тому, що всі правила для опису та вивчення реальності сформульовані у явному вигляді. Системність полягає в тому, що кожен зафіксований факт пов'язаний з причинним зв'язком або спостерігається разом з іншими фактами. Контрольованість виявляється у тому, що аналізовані явища наскільки можна розглядаються з усією суворістю, допустимої у цій ситуації. Узагальнення робляться лише після найдосконалішої та ретельної оцінки під девізом обережності, що у ширшому

значенні означає постійну увагу до деталей» [27, с. 24]. Що стосується процедур проведення наукового аналізу, то вони представляють собою таку сукупність «самостійних, але в той же час тісно пов'язаних один з одним етапів: формулювання теорії, операціоналізація теорії, вибір адекватних методів дослідження, спостереження за поведінкою, аналіз даних та інтерпретація результатів [7, с. 24].

Тепер стосовно конкретних методів, які дають змогу найкращим чином визначити сутність місцевого самоврядування. Досить ефективним у цьому контексті є порівняльний метод. На його підставі виникає можливість зіставити різні моделі місцевого самоврядування, щоб виявити їхні сутнісні характеристики. Також порівняльний підхід дозволяє здійснювати теоретичні узагальнення на базі опрацювання практичних матеріалів. Зокрема, виявлення закономірностей, класифікація. Порівняльний метод передбачає застосування комплексного підходу, поєднуючи побудову теоретичних схем на основі використання емпіричних матеріалів на практичних прикладах конкретних країн.

Порівняльний метод має свої специфічні особливості. «По-перше, він не є самоціллю дослідження, його застосування повинно бути адекватно поставленому завданню». «По-друге, застосування порівняльного методу вимагає знаходження балансу між теорією і емпірикою. Зрозуміло, що порівняльна політологія в силу орієнтації на вивчення різноманіття політичних систем має справу з емпіричними даними, однак, як і в першому випадку, необхідно розуміти, що дослідження має на меті певні теоретичні результати» [28]. Утримання такого балансу передбачає впорядковане зіставлення емпіричних та теоретичних акцентів у порівняльних дослідженнях моделей місцевого самоврядування. Емпіричний аспект передбачає операціоналізацію категорій на основі зіставлення кількох практичних прикладів з подальшим виявленням закономірностей та причинно-наслідкових зв'язків. Зосередження уваги на теоретичному аспекті має наслідком не дає змоги докладно пояснити теоретичні гіпотези практичними

підтвердженнями. Переважання одного з цих аспектів не сприяє виявленню переваг порівняльного методу. І третьою його специфічною особливістю є реальна можливість «поєднати теорію і практику тільки в разі дотримання логіки і принципів організації дослідження. Проведення порівняльного дослідження передбачає вибір серед декількох стратегій, орієнтованих на вивчення» [28].

Застосування конкретного методу зумовлюється відповідним завданням, наявним емпіричним матеріалом. «Принципова відмінність між дослідницькими стратегіями полягає в тому, що вони забезпечують різний рівень абстракції висновків. Вибір однієї або декількох країн дозволяє досліднику оперувати менш абстрактними концептами, враховуючи контекстну специфіку, і навпаки, ця специфіка вислизає при вивченні великої кількості країн» [28].

Важливим критерієм для порівняльного аналізу інститутів державної влади є інституційний дизайн. Аналогічним чином його можна використовувати і для характеристики місцевого самоврядування. Цей критерій є доцільним, оскільки він оцінює місцеве самоврядування саме як політичний інститут, який функціонує у конкретному суспільному середовищі. Він дає підстави ґрунтовніше з'ясувати його сутність, ніж чисто у правовому розумінні, де беруться до уваги лише суто формально-організаційні аспекти. «Під інституціональним дизайном державного правління розуміється організація вищої державної влади і система її відносин з населенням» [28]. Критерій конституційного дизайну розкриває динамічні засади системи місцевого самоврядування.

Використання цього критерію вписується в рамки одного з найбільш поширених у порівняльній політології методологічних підходів – теорія політичних мереж. Вона забезпечує розгляд процесів діяльності політичних інститутів у контексті їх взаємодії із зовнішнім оточенням. Політичні мережі розглядаються як певний набір аналітичних інструментів виявлення багатоманітності форм взаємодії численних політичних акторів, об'єднаних

спільними політичними цілями та інтересами, на засадах взаємозалежності, добровільного співробітництва, неієрархічності і рівноправності. Така взаємодія має на меті досягнення спільних цілей шляхом поєднання та узгодження своїх зусиль. Мережевий підхід до аналізу політики виявився своєрідною відповіддю політичної науки на зміни, які з'явилися у системі публічної політики та діяльності владно-управлінських структур. Управлінські функції значно ускладнилися внаслідок ускладнення і диференційованості структури суспільства. Посилилася плюралізація форм взаємодії між різними політичними акторами. Власне саме політичне управління перестало бути справою виключно владних інститутів. Збільшується присутність різних форм прямої демократії, участі громадян в управлінні суспільними справами. Тому і місцеве самоврядування вже не може розглядатися поза межами громадського простору.

Концепція політичних мереж визначає управління саме з точки зору взаємодії органів влади, інститутів громадянського суспільства та бізнес-структур. Влада на різних рівнях, включаючи місцевий, виступає як один із співучасників формування політичних рішень. Її органи діють у тісній взаємодії з іншими політичними акторами, постійно обмінюючись з ними необхідними ресурсами. Ефективність діяльності органів влади у мережевій системі визначається не їхньою здатністю реалізувати свої цілі в будь який спосіб, а насамперед здатністю задовольнити основні потреби суспільного розвитку. Отже, мережевий підхід дає змогу розкрити механізми діяльності органів місцевого самоврядування з формальної та неформальної точок зору.

Інший методологічний засіб, який також сприяє ґрунтовному розкриттю сутності місцевого самоврядування є теорія раціонального вибору. Для порівняльної політології вона була запозичена з економічної теорії та соціології. «Ця теорія не дотримується принципу складного і розгорнутого бачення соціальної системи (як це відбувається при структурному аналізі), всю свою увагу вона зосереджує на окремій ділянці соціальної діяльності (актор, діяч, суб'єкт)» [50, с. 8]. Її певним аспектом є історичне тлумачення. В його

основі лежить поняття «стежки залежності». Принципи його застосування полягають у розгляді діяльності політичних інститутів, по-перше, у контексті широкого розуміння еволюційного розвитку певної країни, а, по-друге як певну реакцію на зміни навколишнього суспільного середовища на національному і міжнародному рівнях.

Але найбільш поширеною є концепція раціонального вибору в економічній інтерпретації. Вона висунула на перший план політичного дослідження реальну окремо взятую людину з її власними інтересами і потребами, людину самодостатню й активну. «Основний постулат теорії раціонального вибору: суб'єкт (ним може бути як індивід, так і група) використовує найповнішу інформацію, доступну в цей момент, ціною прийнятних затрат, щоб досягти власних цілей ціною найменших затрат. Основним досягненням теорії раціонального вибору вважається те, що вона зводить всю багатоманітність людської діяльності до деяких спрощених моделей – ігор – і в кожній з них визначає оптимальні для конкретних суб'єктів стратегії» [50, с. 8-9].

Основними теоретичними засадами теорії раціонального вибору у порівняльній політології є методологічний індивідуалізм як пріоритет індивідуальних інтересів політичного актора, визначених як визначальна мотивація в його діяльності; раціональність індивіда як прагнення індивіда максимізувати свою вигоду у порівнянні з витратами; оптимальність вибору як раціоналізація свого вибору у політичній діяльності. Попередні дослідження порівняльної політології більшою мірою зводилися до аналізу організаційних аспектів політичних інститутів, включаючи органи влади та місцевого самоврядування.

Отже, проаналізований категоріальний апарат проблем місцевого самоврядування дає змогу визначити його як складну багатоаспектну систему зі складною структурною будовою. А використані методи сприяють виявленню багатоманітності зв'язків органів місцевого самоврядування з іншими політичними акторами.

РОЗДІЛ 2

ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ: ЗАКОРДОННИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД

2.1. Закордонна система організації місцевої влади

Закордонний досвід організацій місцевої влади представляє інтерес з теоретичної і практичної точок зору з огляду на напрями її реформування в сучасній Україні. Насамперед це стосується організації органів місцевого самоврядування і представництв центральної влади в регіонах, а також засад їхньої взаємодії.

У сучасних демократичних системах місцеві органи влади є важливою складовою усієї системи влади. Загалом уся сучасна система місцевого урядування склалася у результаті достатньо тривалої еволюції, зокрема, у контексті організації взаємин її органів з центральною владою держави. «Сьогодні у більшості демократичних країн проблеми управління місцевими справами вирішуються як агентами центральної державної влади, так і представницькими органами населення певної адміністративно-територіальної одиниці. У зв'язку з чим у зарубіжних країнах питанню правової регламентації діяльності місцевих органів влади приділяється значна увага [16, с. 200]. Така регламентація здійснюється положеннями конституцій, а також окремими законами про місцеве самоврядування.

Статус місцевої влади в різних країнах зумовлюється відповідними теоріями, які формувалися паралельно зі становленням цього інституту. Громадівська теорія базується на твердженні, що, крім відомих трьох гілок, влади існує ще одна, представлена саме місцевою владою. Місцева влада, яку уособлює окрема громада, яка є незалежною від центральної. Громада наділена необхідними організаційними і функціональними правами та матеріально-фінансовими ресурсами для незалежного здійснення своїх повноважень щодо вирішення місцевих справ. Завдання держави полягає лише

у контролі за дотриманням місцевою владою законів та державних інтересів. Сутність іншої, державної теорії полягає у тому, що органи місцевого самоврядування є складовими структури державної влади. Вони повністю підпорядковуються уряду держави та його органам.

У структурі місцевої влади слід розрізняти органи місцевого самоврядування та місцеві органи державної (виконавчої) влади. Взаємовідносини між ними визначають статус місцевого самоврядування і зрештою свідчать про рівень демократії в країні. Сучасні системи місцевої влади склалися протягом достатньо тривалої історичної еволюції та численних трансформацій. На ці процеси відбувалися під впливом різноманітних чинників: географічних особливостей країни, національно-етнічного складу, історичних подій (революції) тощо.

Але головною підставою для розмежування моделей місцевої влади, на думку більшості фахівців, є форми державного правління та державного устрою. Виділяють дві великі групи моделей місцевого самоврядування. «Для англосаксонської системи характерно наступне: місцеве управління має максимум децентралізації; місцеві представницькі органи діють автономно у межах наданих ним повноважень; контроль центру за діяльністю місцевих органів має посередній характер, тобто здійснюється через відповідні міністерства та судові органи; на місцях відсутні уповноважені центральної влади». За умов континентально-європейської системи «місцях функціонують як агенти органів державного управління, так і місцеві представницькі органи (органи місцевого самоврядування). Призначені агенти державної адміністрації, як правило, здійснюють виконавчу владу на місцях і здійснюють нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування» [16, с. 206].

Тепер по окремих країнах докладніше. У Сполучених Штатах Америки організація місцевої влади зумовлюється федеративним устроєм цієї держави. Суб'єкти федерації – штати – мають певні ознаки держави. Але вони не володіють суверенітетом. Вони мають свої конституції, які повністю узгоджені з федеральним вищим законом. Структуру влади в штатах

складають легіслатури (законодавча) та вибрані губернатори (виконавча). Конституція США чітко розмежовує компетенції федеральних органів і штатів.

Безпосередня система місцевого самоврядування є досить складною і багаторівневою. Штати складаються із графств, населення яких обирає цілий ряд посадових осіб, які здійснюють виконавчо-розпорядчі функції. «Графства поділяються на тауни і тауншипи. Компетенція органів місцевого самоврядування визначається конституціями і законами окремих штатів. Вона відповідає принципам місцевого самоврядування. Тобто, прийняття і виконання місцевого бюджету, питання громадського порядку, надання соціальних послуг тощо. В адміністративно-територіальних одиницях, містах населенням або місцевою радою обираються також різні ради і комітети з різноманітних питань, наприклад, опікунські ради, шкільні ради, місцеві ради тощо» [16, с. 283].

Окремий статус мають так звані відокремлені міста. В них система управління здійснюється за таким видами механізмів, які відображають відносини між радою і мером.

«1. Система «мер-Рада» існує в більшості міст з населенням більше 3 млн чоловік. При цьому муніципалітети різняться за компетентно «слабким» і «сильним» мером: а) «слабкий» мер обирається муніципальною Радою, головує на засіданнях ради, здійснює представницькі та контролюючі функції, призначає лише керівників нижчого рівня. При «слабкому» меру діє «сильна» рада, яка призначає вищих представників міської адміністрації; б) «сильний» мер обирається безпосередньо населенням, він одноосібно призначає та звільняє вищих представників міської адміністрації, відає бюджетом, має право накладати вето на рішення Ради, «сильний» мер обирається на 4 роки.

2. Система «Рада-адміністратор». При такій системі мер, що обирається Радою, не користується реальною владою, головує на засіданнях і виконує представницькі функції. У такій ситуації виконавча влада концентрується в руках адміністратора. Його призначає спеціальна комісія муніципальної ради.

3. Найменш розповсюджена система «комісійного» управління, коли громадяни обирають невелику (5 осіб) «Раду комісіонерів», кожний з яких очолює визначену галузь, місцевого управління. Головна особливість цієї системи – об'єднання в одному органі нормотворчої та виконавчої влади» [1].

Тобто, у США система розподілу влади, «стримувань і противаг» працює і за горизонтальним принципом. Федеральна влада зосереджує свою діяльність на вирішенні важливих завдань внутрішньо і головним чином зовнішньої політики. Органи влади штатів та місцевого самоврядування займаються місцевими програмами соціально-економічного розвитку, комунальними проблемами [19]. Отже, американська система місцевого самоврядування є дійсним відображенням історичного становлення усієї владної інституційної структури країни. У кожному штаті система місцевих органів враховує його специфіку та історію його розвитку.

У Великобританії система місцевого самоврядування так є своєрідною похідною від історії розвитку країни. Загалом її політична система має найдавніше походження. Також її особливості зумовлюються специфікою її правової системи. «Відсутність у державі конституції у вигляді єдиного писаного акта та, навпаки, наявність великої кількості конституційних угод дозволяють стверджувати, що конституція є неписаною за формою. Конституція складається з наступних частин: а) статутне право; б) прецедентне право; в) доктринальні джерела або твори авторитетних науковців у галузі юриспруденції; г) конституційні угоди» [16, с. 340].

Щодо організації місцевої влади, то слід зазначити, що окремий статус мають такі складові Об'єднаного Королівства як Шотландія, Уельс, Північна Ірландія. Вони мають певну автономію і свої окремі органи влади (парламенти). Що стосується безпосередньо Англії, то вона складається з графств. Столиця Лондон має окремий статус. В принципі у зазначених складових Великобританії адміністративно-територіальними одиницями також є графства.

«У Великобританії діє автономна система місцевого самоврядування, за якою пряме підпорядкування за вертикаллю здійснюються в обмеженій формі. Система місцевого самоврядування Великобританії за вертикаллю включає дві ланки. Органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження у рамках, які визначені центральною владою. Члени місцевих рад обираються громадянами та здійснюють свою діяльність на безкоштовній основі. Рада обирає з числа радників голову (мера). До компетенції місцевих рад належать питання місцевого значення: дорожній рух, соціальне обслуговування, пожежна безпека тощо». Окремо слід відзначити нормотворчу діяльність органів місцевого самоврядування. Її основу складають «акти делегованого законодавства. Нормативні постанови встановлюють загальнообов'язкові правила для визначної території та затверджуються відповідним центральним урядовим відомством. За законністю таких постанов спостерігають судові інстанції» [16, с. 359]. Після підписання Великобританією Європейської хартії місцевого самоврядування місцева владна система стала набувати суттєвих змін. Так, наприклад, мери міст починають обиратися безпосередньо їх населенням на виборах.

Отже, американські й англійська системи місцевого самоврядування мають одну спільну рису, що вони не передбачають представників центральної влади на місцевому рівні. Різноманітні органи (ради, муніципалітети), які є основою місцевого самоврядування в цих країнах, скоріше є юридичними особами чи приватними фірмами з надання публічних послуг. Вони ніяким чином не пов'язані з центральною владою. Між ними немає ніяких ієрархічних зв'язків. Засобом контролю з боку центральної влади щодо місцевого самоврядування є виключно законодавство. «Фундаментальною передумовою такої моделі є те, що центральна влада створює місцеве самоврядування з чітко визначеними повноваженнями стосовно конкретних управлінських функцій в межах певних територій» [51, с. 20]. Ці структури не виступають від імені населення регіонів чи територіальних громад. Вони займаються виключно наданням їх жителям

певних послуг. Відносини з центральною владою не передбачають жодної підпорядкованості. Відстоювання кожною зі сторін своїх прав допускається у судовому порядку.

В умовах федеративних континентально-європейських держав цікавий варіант інституту місцевого самоврядування представлений у Федеративній Республіці Німеччина. Певний акцент на децентралізованості влади міститься у самій назві – федеративна. Очевидно, що Німеччина, пам'ятаючи про тоталітарну частину своєї історії, намагається всіляко уникнути навіть спогадів про цю сторінку. І тому всіляко підкреслює сучасні демократичні принципи організації державної влади. Федеративне начало є одним із них. Федерація складається з 16 земель. Кожна з них має свій представницький орган – ландтаг. «Федеральні землі не є провінціями, це – держави з власною державною владою. Вони мають власну конституцію землі, яка повинна відповідати засадам республіканської, демократичної і соціальної правової держави у суді Основного закону. В іншому землі мають широкі права для розробки їх власної конституції. Принцип федеративної держави належить до недоторканих конституційних засад» [16, с. 304]. Федералізм виявився кращим засобом вирішення регіональних проблем, ніж надцентралізована держава. Саме така модель сприяла створенню систем місцевого самоврядування з широкою компетенцією та суттєвою незалежністю її органів.

Особливим механізмом щодо забезпечення незалежності земель виступає система їх фінансових відносин з федеральною владою і загалом весь процес формування і реалізації бюджету. Функціонування бюджетно-фінансової системи спирається на такі фундаментальні засади: життєвий рівень не повинен істотно відрізнятися у суб'єктах федерації, значні самоврядні права земель та територіальних громад у цій сфері. Фінансова система ФРН є досить гнучкою і динамічною. Але суперечності між центром та регіонами все одно залишаються. Додаються міграційні проблеми. Це позначилося на тому, що у партійній системі країни з'явилася

праворадикальна політична сила – Альтернатива для Німеччини, яка критикує цю сферу державної політики. І поки що має певні політичні бонуси, зокрема, отримує частину депутатських місць у Бундестазі. Найцікавіше те, що більшість вона отримує на землях колишньої НДР.

Місцеве самоврядування в Німеччині має досить давню історію, яка сягає часів Магдебурзького права. «Основний закон продовжує цю традицію. Він виразно гарантує комунальне самоврядування в містах, общинах і районах. Відповідно до цього вони мають право всі справи місцевої громади регулювати у межах законів на власну відповідальність. Усі міста, общини і райони повинні бути демократично організованими. Комунальне право є справою земель; з історичних причин комунальні конституції в різних землях значно відрізняються одна від одної» [16, с. 305]. Влада місцевого самоврядування поширюється на головні комунальні питання: місцевий транспорт, будівництво комунальних об'єктів, надання комунальних послуг, утримання об'єктів комунального господарства, закладів освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, інфраструктури, громадського транспорту, поліції, пожежної охорони, містобудування, енергетичного забезпечення тощо.

Основною одиницею політико-територіальної організації земель є громади. «Громадські союзи в рамках встановленої законом сфери своїх завдань також мають право самоврядування (нагадаємо, що громадські союзи створюються самими громадами для кращого здійснення своєї компетенції, здійснюють тільки ті повноваження, якими їх наділили громади, що беруть участь у союзі, і витрачають тільки передані громадами кошти). Гарантія самоврядування охоплює також основи власної фінансової відповідальності» [1]. Громади мають значну автономію, зокрема, у фінансовій сфері. Цим власне і визначається також їхня організаційна незалежність. Щоб збільшити свої можливості, вони можуть об'єднуватися у певні союзи.

На відміну від англо-американської моделі, громади як головні інститути місцевого самоврядування володіють значними повноваженнями

публічної влади. Вони виступають від імені своєї територіальної громади. Аналогічний статус мають і громадські союзи. Федеральні та земельні органи влади можуть делегувати їм певні повноваження, якщо виникає потреба оперативного вирішення місцевих проблем. Також громади для цього можуть отримувати субвенції з федерального або земельного бюджетів. Крім того, між вказаними трьома рівнями влади існують відносини підпорядкованості.

Певний інтерес для України представляє система регіональної та місцевої влади у Французькій республіці. Насамперед у питанні їх взаємодії з центральною владою. Франція протягом свого історичного розвитку пережила численну кількість форм правління та 17 конституцій. Це безпосереднім чином відобразилося і на проблемах організації місцевої влади. Система регіональної та місцевої влади була суттєво реформована у 1980-х рр. у напрямі надання їм значних повноважень. «Складовими частинами адміністративно-територіальної структури Франції є (знизу доверху): комуна, кантон, округ, департамент і регіон. При цьому кантон і округ не мають виборних органів управління та самоврядування, а є територіями, в межах яких діють деякі спеціальні адміністративні органи. Округами управляє супрефект, який призначається зверху. Кантони являють собою історико-географічні одиниці та використовуються як виборчі округи для виборів до ради департаментів» [16 с. 334]. Традиційно базовою адміністративно-територіальною одиницею є департамент. Для вирішення їхніх соціально-економічних спільних проблем та підвищення ефективності місцевої влади вони були об'єднані в регіони, які включають кілька департаментів. Власне на їх основі і реалізуються програми національного розвитку. «Проведена в 1982 р. децентралізація розширила повноваження територіальних колективів, забезпечила їм велику самостійність у вирішенні своїх справ, зберігши разом з тим за центральною владою досить сильні позиції на місцях. З метою реалізації нової урядової політики децентралізації влади у 1983 р. були прийняті Закон про розділення компетенції між комунами, департаментами, регіонами і державою та Закон про розділення джерел фінансування» [10, с.

91]. Їхньою провідною ідеєю стало надання значної фінансової незалежності і відповідних повноважень регіонам. Також було певною мірою розв'язані питання організаційної структури регіональної та місцевої системи влади, формування місцевого виконавчого апарату, проведення місцевих виборів, участі громадян в управлінні місцевими справами.

Сама структура місцевої та регіональної влади є достатньо складною і розгалуженою. Головним представницьким органом в регіоні є регіональна рада, яка обирається населенням департаментів. Раду очолює голова, який одночасно є керівником регіональної адміністрації. Головним представницьким органом у департаменті є департаментська рада, яка теж обирається його мешканцями. На департаментську раду покладається обов'язок координування діяльності низових органів влади шляхом перерозподілу бюджетних коштів. Головною низовою ланкою у системі місцевого самоврядування є комуна. Такий же статус мають і великі міста (Париж, Ліон, Марсель). Їхніми представницькими органами є муніципальні ради, які також обираються загальними виборами жителів комун. Муніципальна рада обирає мера, який і представляє комуну у відносинах з іншими органами влади.

Центральну (урядову) владу на рівні регіону і департаменту представляє префект. Ця посада у Франції існує досить давно. «Префект як інститут влади є становим хребтом французької адміністрації. Вперше він був узаконений у 1799 році Наполеоном Бонапартом». «Префект у Франції від початку виступав як делегат від центрального уряду в рамках суворої ієрархії: від центрального уряду до префекта на рівні кожного департаменту. Префект був наділений дуже широкими повноваженнями щодо загального управління та безпеки» [2, с. 6]. Протягом існування Третьої та Четвертої республік повноваження префекта неодноразово змінювалися. Але загалом «до проведення реформи 1982 року префект був не тільки місцевим органом державної влади, а й виконавчим органом обраної ради департаменту: тобто префект був одночасно і агентом органу місцевого самоврядування, і представником центрального

уряду» [2, с. 6]. Внаслідок реформ місцевого управління першої половини 1980-х рр. «префект став відповідати за дотримання закону, реалізацію політики центрального уряду. За необхідності він повинен досягати домовленостей з органами місцевого самоврядування. Префект є наглядовим органом для органів місцевого самоврядування. Він відповідає за захист населення в найширшому сенсі цього слова» [2 с. 8].

Його призначає і знімає з посади президент за поданням уряду. До повноважень префекта належить контроль за дотриманням законодавства держави органами місцевого самоврядування. «У порядку адміністративного нагляду за самоврядуванням префект одержує всі акти органів самоврядування протягом 15 днів після їх прийняття і може оскаржити їх з мотивів незаконності до адміністративного суду» [16, с. 335]. З огляду на зазначені реформи префект залишається важливим інститутом державної влади. Але його повноваження значно обмежені і чітко регламентовані. Префект призначається з відповідного кадрового резерву, має відповідну фахову підготовку. «У цей час більшість префектів Франції є випускниками ENA (школа вищих державних управлінців). Вона належить до категорії «вищих практичних шкіл», тобто навчальних закладів, які формують фахівців, що вже мають вищу освіту. У більшості випадків вишкіл у таких школах дозволяє отримувати преференції в кар'єрі, насамперед, на державній службі» [2, с. 12]. Він не обов'язково належить до правлячої партії, скоріше, навпаки, він позапартійний. Його посада не є політичною. Він виконує чисто бюрократичні функції.

Своєрідність і специфіка французької системи регіональної і місцевої влади полягає в тому, що вона намагається поєднати широкі права місцевого самоврядування зі збереженням елементів централізованого державного управління на місцевому рівні. Вона є певним компромісом між збереження цих двох тенденцій. Визнається факт існування відмінності інтересів між центральною, регіональною і місцевою владами. Таке розмежування чітко визначено законодавством. На думку авторів підручника «Державне

управління» [10] та Ю. Ганущака [2], вказана система представляє певний інтерес для України. Насамперед з точки зору забезпечення балансу та узгодження загальнодержавних інтересів з місцевими. Особливо в сучасних умовах із наданням значних прав місцевого самоврядування необхідно зберегти і роль загальнодержавного управління на місцевому рівні. «У сучасній Франції грубий центральний нагляд змінився на мезоврядування, яке характеризується більш незалежною формою розробки політики та важливістю контрактних процесів, таких як плани «держава-регіон», контракти міста, контракти щодо вищої освіти, контракти щодо безпеки, які демонструють різні результати на різних територіях Франції» [2, с. 96]. Так забезпечується основоположний принцип цієї системи – «управління на відстані», який дає змогу поєднати права місцевої влади з елементами централізованого державного управління. Автор вважає, що саме такий підхід в організації внутрішньодержавних відносин має бути впроваджений в сучасній Україні. Особливо це стосується інституту префекта.

Також значний інтерес для сучасної України має система організації місцевої влади Республіки Польща. Він доцільний для розгляду і подальшого використання з точки зору системної реформи місцевого самоврядування, проведеної у цій країні. Зокрема, цьому питанню присвячений окремий розділ у конституції. «Одиниці територіального самоврядування є юридичними особами. Їм належить право власності та інші майнові права. Самостійність одиниць територіального самоврядування захищається у суді» [18, с. 58].

Територіальний поділ країни формується із воєводств, повітів, міст і гмін. Місцеве самоврядування має свої чітко визначені функції. Водночас воно здійснює і певні делеговані повноваження державної влади. Основною самоврядною одиницею за конституцією є гміна. «Гмінний рівень складає основу і практично на його долю місцевого самоврядування припадає найбільше завдань із питань, що не закріплені за іншими одиницями місцевого самоврядування. Кожна одиниця місцевого самоврядування володіє

правоздатністю; їм належать право власності та інші майнові права; самостійність цих одиниць підлягає правовому захисту» [16, с. 459].

Основні повноваження, пов'язані з вирішенням питань життя самоврядної спільності, «виконуються одиницями територіального самоврядування як власні завдання. Згідно із законом може бути доручено одиницям територіального самоврядування виконувати інші публічні завдання, якщо це зумовлено обґрунтованими потребами держави. Спори щодо компетенції між органами територіального самоврядування і державного управління вирішуються адміністративними судами» [18, с. 58]. Усім самоврядним одиницям надані широкі бюджетно-фінансові права. Вони мають обов'язкову частку у доходах державного бюджету. Їм надаються державні субвенції і дотації для вирішення своїх невідкладних завдань. Окрім того, органи влади самоврядних територій встановлюють систему власних податків і зборів, що чітко унормовано законодавством.

Вищий рівень місцевого самоврядування в Польщі представляють воєводства. Його вищим представницьким органом є сеймик, який обирається на загальнонародних виборах. Він формує воєводське правління як свій виконавчий орган. Обидва органи очолює маршалок, який обирається членами сеймика. Певну проміжну ланку у цій системі представляє повіт та обрана його жителями рада повіту. Її повноваження не регламентовані чітко законодавством. Скоріше їй належать функції перерозподілу коштів між воєводством і низовими органами. Як уже зазначалося базовою одиницею місцевого самоврядування в країні за конституцією є гміна. «Гміна виконує всі завдання, не заборонені для інших одиниць територіального самоврядування. До складу гміни входять усі жителі. При цьому належність до спільноти гміни є обов'язковою. Гміна має свою правоздатність, виконує власні завдання (визначені законом самоврядуванням гміни), а також надіслані розпорядження» [10, с. 98]. Організаційна будова її влади є аналогічною до воєводств і повітів. Мешканці гміни шляхом прямого голосування обирають раду як вищий представницький орган. Очолює раду війт (бургомістр,

президент), який фактично є найвищою посадовою особою в гміні, також представляє її у відносинах з іншими органами влади. Незалежно від назви посади, йому належать однакові повноваження.

Вказані органи місцевого самоврядування можуть об'єднуватися в спілки, інші види об'єднань для вирішення питань, які представляють спільний інтерес. Причому це можуть бути об'єднання як у межах одних, так і різних воєводств і повітів. Також надане право створення об'єднань з органами місцевого самоврядування інших держав у рамках регіонального і транскордонного співробітництва.

Отже, зазначеним органам місцевого самоврядування належать значні права. Вони виконують певну компетенцію державної влади, пов'язану з вирішенням завдань місцевого розвитку. А також мають широкі повноваження стосовно управління питаннями місцевого життя. Це зумовлено тим, що, наприклад, гміни найбільше наближені до потреб людей, які мешкають на її території. Водночас держава в особі уряду Республіки Польща має певні контролюючі функції щодо діяльності місцевого самоврядування. Воєводам також належать відповідні повноваження. Тобто, вони можуть виступати вже як представники державної влади. Згідно статті 171 Конституції для контролю у фінансовій сфері створюються спеціальні регіональні рахункові палати. В разі порушення органом місцевого самоврядування будь якого рівня закону або норм фінансової дисципліни за поданням голови уряду він може бути розпущений рішенням Сейму, законодавчим органом країни [18, с. 59].

Система місцевого самоврядування в Республіці Польща також представляє для нашої країни певний інтерес. Насамперед з точки зору трансформації від централізованої тоталітарно-авторитарної системи, в якій виборні органи мали лише номінальну владу, а реальна влада належала призначеним зверху донизу партійним структурам, до справді демократичної системи, в якій народ через обрані ним органи має можливість самостійно вирішувати питання місцевого життя. Головний висновок із польського досвіду організації місцевого самоврядування, на думку автора, полягає в

тому, що радикальних перетворень її структури робити не потрібно, наприклад, надання адміністративно-територіальним одиницям деяких державних прав, та й то лише щодо формальної атрибутики. Зміни можна зробити і в рамках існуючих систем. Передусім достатньо зробити певний перерозподіл коштів на користь самоврядних територій. Звичайно, з більшою відповідальністю і контролем у цих умовах.

2.2. Система організації влади на регіональному та місцевому рівнях в Україні.

Україна також має досить тривалу історію розбудови системи регіональної і місцевої влади. Як певну точку відрахунку варто взяти період козаччини, коли існував сотенно-полковий адміністративно-територіальний устрій держави. Міста при цьому користувалися значними самоврядним правами на основі поширеного в Європі Магдебурзького права. Вони мали свої представницькі органи – магістрати. Звичайно, не обходилося без суперечностей. У період національної революції 1917-1920 рр. в Україні було розроблено значну кількість конституційних актів з приводу організації державної влади. На жаль, вони виявилися нереалізованими. Певна частина цих актів стосувалася місцевого самоврядування. Відповідні положення були достатньо демократичними. Це не дивно, оскільки їхні автори користувалися чинними на той час європейськими нормами.

Під час перебування у складі Радянського Союзу про повноцінну систему місцевого самоврядування говорити не доводиться. Номінально існували виборні органи влади, Ради, на всіх територіальних рівнях. Конституційно було закріплено їхнє повновладдя. Але реальної влади вони не мали. Натомість реальна влада належала відповідним територіальним організаціям правлячої КПРС-КПУ. Вони мали повноцінну владу. Щоправда, народ не мав можливості жодним чином вплинути на їх формування.

Після проголошення незалежності України було зроблене реальне повернення до демократичної практики місцевого самоврядування. Проте, робилося це на основі існуючої системи радянської організації місцевої влади. Певні проблеми розбудови демократичної системи місцевого самоврядування виникали внаслідок суто політичних кон'юнктурних моментів. Президенти майже завжди намагалися підпорядкувати її собі. Якщо в перші роки незалежності потребу певної централізації влади ще можна назвати об'єктивною. То у подальшому спроби демократизувати систему місцевого самоврядування були частковим і непослідовними. А часто навіть суперечили демократичним принципам.

«Реальне відновлення місцевого самоврядування в Україні розпочалося у березні 1990 р., коли на основі формально демократичних виборів було сформовано Верховну Раду Української РСР та місцеві ради народних депутатів. Саме ці вибори привели до складу депутатського корпусу людей, в тому числі й до органів місцевого самоврядування, зокрема колишніх дисидентів, яким була невідома комуністична бюрократична система» [55, с. 179]. Першим кроком створення окремої системи місцевого самоврядування стало прийняття у 1990 р. Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». На фоні попередньої практики фактичної відсутності такої системи це закон містив достатньо демократичні норми. Принаймні було зроблено перший суттєвий крок у напрямі розбудови демократичної організації місцевої влади. Зокрема, вперше на законодавчому рівні було визначено сутність і зміст місцевого самоврядування як окремого інституту політичної системи – «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази» [45]. Територіальну основу і базовий рівень місцевого самоврядування складали міста, селища, села. Його органами було визнано відповідні ради. Важливим аспектом нового закону було запровадження ще однієї системи – регіонального самоврядування. Це –

«територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя» [45]. На думку фахівців, вона створювалася для представництва спільних інтересів органів місцевого самоврядування базового рівня.

Як вважає В. Утвенко, цей закон став певним кроком у трансформації місцевого самоврядування з елементу структури державної влади на дійсно незалежний інститут, у напрямі переходу «від бюрократичної централізованої системи організації влади, що була притаманна радянській моделі, до демократичної децентралізованої системи, яка, своєю чергою, ґрунтується на визнанні місцевого та регіонального самоврядування» [55, с. 180]. Водночас, на його ж думку, «цей Закон був перехідним актом, своєрідним компромісом між «радянською» і децентралізованою моделями організації влади» [55, с. 180]. Тому демократичним його можна назвати насамперед у контексті умов, коли він був ухвалений.

Демократичність закону визначалася деякими його новаціями. Насамперед це фінансово-економічна база, яку складають природні ресурси відповідної території, ресурси комунальної власності та місцевого господарства, фінансові ресурси бюджетних та позабюджетних коштів. Також закон передбачав існування органів самоорганізації населення як певний прообраз сучасних форм учасницької демократії. Основними серед них були визнані такі: місцевий референдум, загальні збори громадян, громадські комітети і ради самоврядування, громадські комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети [45]. Ради проголошувалися головним органами влади на різних регіональних рівнях. В умовах існування правлячої партії, їм також доводилося долати диктат партійних комітетів, які не хотіли так просто віддавати владу. Особливо в тих регіонах де компартійне керівництво програло вибори.

Після проголошення незалежності, починаючи з 1992 р., в Україні розпочалися дещо інші процеси, пов'язані з розвитком системи місцевого і

регіонального самоврядування. Новообраний президент Леонід Кравчук прагнув створити вертикаль виконавчої влади, яку би сам і очолив. У лютому 1992 р. було запроваджено посаду представника Президента на рівні областей, районів, міст Київ і Севастополь. Голова держави фактично очолив систему виконавчої влади на регіональному рівні. Виконавчі комітети обласних і районних рад припинили своє існування. Їх місце зайняли державні адміністрації, повністю підпорядковані президенту. Тобто, обласні і районні ради, втратили реальні самоврядні права. Дійсно органами самоврядування залишилися міські, селищні і сільські ради. В них були поєднані посади голів рад та їх виконавчих комітетів. На рівні областей значно посилювалося протистояння між радами та державними адміністраціями. Однозначно ті події оцінювати складно. Зрозуміло, що процеси перерозподілу влади на регіональному рівні важко назвати демократичними. Але слід згадати ту ситуацію. Йшли процеси розбудови держави, виникли перші соціально-економічні проблеми. Та й міжнародна ситуація була не дуже сприятлива. Хоча Україну визнали майже всі держави. Російська Федерація намагалася максимально ствердити свій провідний статус на території колишнього СРСР, переконати світове співтовариство, в тому, що саме вона є єдиним правонаступником Радянського Союзу, є єдиним оплотом демократії на його теренах.

Утворилася значна криза влади. Було прийняте рішення про те, що у 1994 році одночасно будуть проведено парламентські і президентські вибори. Верховна Рада при цьому фактично підтримала обласні ради. Намагаючись заручитися підтримкою регіональних еліт, парламентарі у лютому 1994 року ухвалили закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». Цим було закладено ще одне джерело протистояння між законодавчою та виконавчою гілками влади. До протистояння, подібно російському у жовтні 1993 р., справа не дійшла. Але нестабільність владної системи залишалася. Згідно вказаного закону голови рад усіх рівнів, від сільської до обласної, обираються безпосередньо населенням; обрані голови рад «підзвітні і

підконтрольні відповідним радам, а також голові ради вищого рівня. Після виборів депутатів і голів рад скасовується посада представників президента та державних адміністрацій [47]. Ситуація стала ще більш незрозумілою.

У 1994 році новим президентом було обрано Леоніда Кучму, який одразу ж виявив бажання відновити вертикаль виконавчої влади і підпорядкувати її собі. Своїм «указом від 6 серпня 1994 р. «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» він оголосив про підпорядкування собі голів районних та обласних рад» [55, с. 181]. Але механізмів впливу президента на голів рад не було. Вони підпорядковувалися «своїм» радам. Далі весь 1995 рік пройшов під знаком протистояння між президентом і Верховною Радою, в якій представники лівих партій мали більшість. Це відображалось і на регіональній владі. Хоча вже тоді намітилася тенденція, коли голови рад більше орієнтувалися на президента, а ради – на парламент.

Протистояння набуло свого апогею на травень-червень 1995 р. «У травні 1995 р. було прийнято Закон України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». За цим Законом місцевими органами державної виконавчої влади в районах (крім районів у містах), областях, містах Києві й Севастополі оголошувалися державні адміністрації, які очолювали голови відповідних рад шляхом призначення їх Президентом України керівниками адміністрації» [55, с. 182]. На базовому рівні місцевого самоврядування все залишалося без змін. На рівні суспільства в умовах перманентної кризи більша орієнтованість була на посилення виконавчої вертикалі. У червні 1995 р. між Президентом і Верховною Радою було укладено Конституційну угоду, згідно якої були відновлені державні адміністрації на чолі з обраними минулого року головами рад. Хоча в деяких випадках були призначені інші особи на ці посади. Тепер вони чітко підпорядковувалися президенту. Виконавчі комітети обласних і районних рад скасовувалися. Але протистояння на тому не скінчилося. Воно тривало до 28 червня 1996 року, тобто до ухвалення Конституції.

Прийняття Конституції припинило протистояння. В її тексті було вже чітко закріплено статус місцевого самоврядування та повноважень його органів. Згідно статті 140 «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [20]. Тобто вперше було визначено територіальну громаду як первинний суб'єкт влади на місцевому рівні «як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення своїх законних прав та інтересів» [55, с. 183]. Конституцією було також визначено матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування – «рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» [20]. Також фактично було підвищено статус міських, селищних і сільських голів. Якщо раніше вона були лише головами рад, то тепер вони стали найвищими посадовими особами відповідних територіальних громад. При цьому обласним і районним радам належало право здійснювати представництво спільних інтересів територіальних громад районів і областей. І хоча їм були визначені певні права, щодо затвердження програми соціально-економічного та культурного розвитку, бюджетів відповідних областей і районів та контролю за їх виконанням, суттєвої влади вони не мали. Реальна влада була надана обласним та районним державним адміністраціям. Їхній статус було затверджено на конституційному рівні і був пов'язаний виконання повноважень місцевих органів державної виконавчої влади. Реальність їхньої влади зумовлювалася визначеними Конституцією функціями: підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів, а також виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку. Натомість у рад значних контрольних повноважень не було. Вони могли 2/3 голосів відправити у відставку голову

державної адміністрації. Але подібних прецедентів не було. Якщо певні протистояння і виникали, то вони носили більшою мірою характер суперечностей між бізнес-структурами, аніж між органами влади. Тому президенту вдавалося їх швидко гасити.

Повне оформлення конституційної системи місцевого самоврядування відбулося внаслідок ухвалення відповідного законодавства. Сучасне розуміння місцевого самоврядування в українській політиці в демократичній інтерпретації доцільно розпочати із прийняття закону «Про місцеве самоврядування» від 1997 р. В ньому вже було опрацьовано чинну на той момент зарубіжну демократичну практику і систематизовано напрацьований в Україні досвід. Головне демократичне досягнення тогочасного закону стало визнання місцевого самоврядування фактичною незалежною гілкою влади. Відповідно до вказаного закону місцевим самоврядуванням в Україні визначалося «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [42]. Головним суб'єктом місцевого самоврядування відповідно до цього ж закону є «територіальні громади сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст» [42].

Законом також було визначено основні принципи місцевого самоврядування. Вони також повністю відповідають нормам демократичної практики: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії

місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування. Виходячи з вище зазначеними характеристиками місцевого самоврядування Республіки Польща, то можна відзначити суттєві аналогії. Тобто, норми демократії були повністю відображені в українському законодавстві. Потрібно було реалізувати їх на практиці.

Нове законодавство повністю відповідає європейським стандартам, зокрема, Європейській хартії місцевого самоврядування, яку Верховна Рада України ратифікувала у червні 1997 року. У Хартії закріплювалися такі принципи місцевого самоврядування: місцеве самоврядування становить одну із засад будь якого демократичного ладу; право громадян брати участь в управлінні публічними справами є загальним демократичним правом, і воно безпосередньо може бути реалізоване на місцевому рівні; з метою забезпечення ефективного і наближеного до громадянина управління мають бути створені органи місцевого самоврядування, наділені реальною владою; місцеві органи влади, наділені правом прийняття владних рішень, мають бути створені демократичним шляхом, мати широку автономію щодо своєї компетенції та порядку її здійснення; місцеві органи влади мають володіти ресурсами, достатніми для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування; права територіальних громад та органів місцевого самоврядування мають бути надійно захищені [11].

Інституційну основу структури місцевого самоврядування відповідно до закону складають територіальні громади, сільські, селищні, міські ради, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, старости, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, органи самоорганізації населення. Суттєвою новацією українського законодавства про місцеве самоврядування визначення його первинним суб'єктом територіальну громаду. Це – «певна самоорганізація громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення своїх законних прав та інтересів» [55, с. 183]. У законі докладно визначено структурну будову місцевого самоврядування. Її

складають «сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування», а також «обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст» [42]. Найвищими посадовими особами територіальних громад є їхні голови, які обираються безпосередньо їхніми жителями. Взаємодія між органами і головами громад існує чітка система розподілу влади, а також стримувань і противаг.

Законом розроблено організаційно-правову основу місцевого самоврядування. Вона складається із владних і делегованих компетенцій у різних сферах, а саме, бюджетно-фінансовій, управління комунальною власністю, житлово-комунального господарства, транспорту, будівництва, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, соціального захисту населення, зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо [42]. Самоврядні повноваження визначаються самим фактом існування органів місцевого самоврядування, а делеговані – делегуються місцевими органами виконавчої влади.

Більш складна система відносин складається між обласним і районними радами та відповідними державними адміністраціями. Передбачено, що ради вже наперед делегують частину своїх повноважень навіть без попереднього обговорення та голосування. Тобто, повноваження обласних і районних рад залишаються незначними. Там, скоріше у відносинах між радами і державними адміністраціями відбувається протистояння бізнес інтересів. А ця сфера, на жаль, не є прозорою.

Далі були ухвалені закони, які деталізували зазначеного закону. Серед них варто відзначити такі: «Про органи самоорганізації населення», «Про службу в органах місцевого самоврядування», численні (під кожні нові вибори) закони

про вибори депутатів місцевих рад. Так перший надавав можливість мешканцям територіальних громад створювати легальні об'єднання на територіальній основі для захисту своїх інтересів. Органи самоорганізації населення визначалися як одна з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення». Ними можуть бути «будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети» [46]. Ці об'єднання наділялися власними, а також делегованими повноваженнями. Делеговані надавалися відповідними органами місцевого самоврядування. Органам самоорганізації забезпечувалася певна матеріально-фінансова база, а також гарантувалися права юридичного захисту.

Отже, з формальної точки організація системи місцевого самоврядування після ухвалення Конституції та відповідного законодавства була досить демократичною. Але з практичної все було неоднозначно. Нерозв'язана економічна криза створювала чимало проблем для місцевої влади. Бюджетні кошти часто розподілялися в ручному режимі, що залежало від лояльності місцевих політиків до центральної влади, потребами забезпечити собі підтримку на найближчих президентських чи парламентських виборах. «Територіальні громади більшості населених пунктів не мали достатніх коштів для вирішення нагальних проблем їхніх мешканців, а значною мірою залежать від центру в плані фінансування. Та й коштів, виділених з державного бюджету України, у вигляді субвенцій, субсидій, дотацій не вистачало органам місцевого самоврядування для розв'язання найважливіших проблем територіальних громад» [55, с. 189]. Тобто, насамперед необхідно було розробити чітку систему фінансово-бюджетних відносин між місцевою і центральною владою, надання місцевому самоврядуванню більше прав щодо формування власного бюджету.

Характеристика принципів організації на регіональному та місцевому рівнях буде неповною без аналізу діяльності місцевих органів державної виконавчої влади. У 1999 році було ухвалено Закон «Про місцеві державні

адміністрації». Він деталізував конституційні положення, що місцевими органами виконавчої влади є обласні та районні державні адміністрації. Вагомість цих інститутів влади зумовлювалася їхніми повноваженнями, головними серед яких були «виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, підготовка та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовка та виконання відповідних бюджетів» [43]. Голови обласних державних адміністрацій призначалися Президентом за поданням Кабінету Міністрів. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій робилися головами обласних. Усунення голови адміністрації здійснюється також Президентом. Причому єдиною політичною умовою для застосування цієї процедури є завершення терміну повноважень діючого президента та обрання іншого. Інші ситуації є досить специфічними. Особливо розмитою є умова щодо порушення головою державної адміністрації Конституції. Під таку умову можна підставити будь яку ситуацію. Загалом же більшість повноважень державних адміністрацій були делегованими від відповідних рад. Ради отримали права лише затверджувати рішення адміністрацій. У переважній більшості випадків так і відбувалося. Тому функціональний статус державних адміністрацій був вищим.

Відносини між радами та адміністраціями були більш менш зрівноваженими до президентських виборів 2004 року, коли почалася жорстка політична поляризація в Україні. Була порушена політична угода щодо основоположних принципів політичної організації країни. Політики почали нав'язувати суспільству штучні проблеми для протистояння. Безпосереднім чином це відобразилося на місцевому самоврядуванні. Почалося з'ясування стосунків, який з регіонів країни більше надає коштів у бюджет, хто є основним донором, а хто лише споживає.

Таким чином система місцевого самоврядування фактично з самого початку свого утворення знаходиться на етапі лише становлення демократичних засад. Це пов'язане з багатьма причинами. Одна з них – це

недосконала система перерозподілу бюджету і податкових надходжень. Надання бюджетних дотацій і субвенцій регіонам також носить несправедливий характер. Останнім часом у контексті політики децентралізації органам місцевого самоврядування було надане право залишати у своєму бюджеті більшість доходів, отриманих від оподаткування фізичних осіб, частину доходів з податку на прибуток підприємств, які знаходяться на території територіальних громад. Та й у відносинах між радами та державними адміністраціями досить складно. Нинішній стан є нестабільним. Потрібно збільшувати повноваження або рад, або адміністрацій. У рамках демократичної трансформації, звичайно, треба більше повноважень надавати органам місцевого самоврядування. А державним – лише контролюючі функції (за французьким зразком). Але в умовах збройної агресії та військового стану централізація державної влади і на місцевому рівні також є невід’ємною умовою сучасної державної політики.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

3.1. Тенденції децентралізації влади

Ефективність функціонування місцевої влади безпосереднім чином залежить від рівня її забезпеченості необхідними ресурсами. У попередньому розділі було визначено, що статус місцевої влади і місцевого самоврядування зумовлений типом політичної системи. Демократична надає і гарантує всі права їхнім органам самостійно вирішувати питання місцевого життя. Тоталітарна та авторитарна системи навпаки вибудовують ієрархічну вертикаль з підпорядкуванням місцевої влади центральним органам влади, визначаючи тим самим напрями місцевої політики, роблячи при цьому органи місцевого самоврядування своїми представниками на місцях фактично без будь самоврядних повноважень.

Подальша демократизація українського суспільства на засадах децентралізації владних повноважень визначається провідним пріоритетом демократичної трансформації системи влади. Вдосконалення принципів організації влади має бути спрямоване на забезпечення громадянам якісних публічних послуг, а також сприяння його громадсько-політичній активності.

«Реформа передбачає створення нової моделі територіальної організації влади, децентралізацію завдань, повноважень та відповідальності; розвиток системи місцевого самоврядування і формування спроможних територіальних громад, удосконалення державної регіональної політики тощо. Водночас успішне здійснення реформ децентралізації тісно пов'язане з формуванням нової генерації місцевих політиків та службовців органів місцевого самоврядування, які будуть діяти в принципово нових умовах та які потребують нових знань, умінь і навичок» [25, с. 5]. Такі завдання зумовлені масштабними змінами у системі влади, зокрема, повноважень територіальних громад як ключових суб'єктів місцевого самоврядування.

Децентралізація влади з посиленням статусу органів місцевого самоврядування є характерним процесом розвитку демократичних держав. Практика децентралізації базується на перерозподілі владних повноважень на користь місцевої влади і конкретно органів місцевого самоврядування. Основні події, пов'язані з цим процесом, відбувалися в кінці XIX - на початку XX ст. Його обґрунтування базувалося на таких тезах насамперед економічного походження. «1. Децентралізація забезпечує більш ефективне розміщення ресурсів у громадському секторі. Система, при якій рішення про розміщення ресурсів у суспільному секторі приймаються на регіональному і муніципальному рівні, робить суспільний вибір більш точним, дозволяючи враховувати місцеві особливості суспільних переваг. 2. Децентралізація сприяє росту підзвітності органів державної влади в питаннях витрачання бюджетних коштів. При децентралізації зв'язок між сплаченими податками й отриманими суспільними благами і послугами виявляється більш прямим і прозорим. 3. Наявність власної податкової бази спонукає регіональну і місцеву владу вживати заходів для її розширення. 4. Наділення регіональної і місцевої влади правом самостійно розпоряджатися бюджетними коштами стимулює їх до скорочення необґрунтованих витрат» [25, с. 8].

В Україні цей процес реально був започаткований Революцією Гідності. 1 квітня 2014 року була схвалена Кабінетом Міністрів України Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. «Вона передбачає децентралізацію, створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебувають у власності територіальних громад), фінансових (податки та збори, що пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці) та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень» [29, с. 22]. В основі завдань здійснення децентралізації лежали такі заходи: перерозподіл повноважень місцевих органів виконавчої влади на користь територіальних громад та відповідних органів місцевого самоврядування з необхідним

фінансовим забезпеченням; чіткий розподіл владних повноважень між цими інститутами і зрештою пропорційне збільшення відповідальності представницьких органів і посадовців місцевого самоврядування насамперед перед територіальними громадами. Головна сутність децентралізації полягає у передачі повноважень центральними органами державної влади не своїм підпорядкованим органам на місцевому рівні, а тим, які обрані територіальними громадами, з якими немає ієрархічного зв'язку.

В основі децентралізації лежить передача органам місцевого самоврядування прав надавати послуги відповідно до потреб та інтересів місцевого населення. В такий спосіб система функціонування влади спрямовується більше до громадян, вибудовуються принципи організації влади від суспільства до вищих владних органів, відбувається певне звільнення громадян від надмірного державного впливу. За умов децентралізації більшої ваги набувають саме інститути місцевого самоврядування. «Оскільки для процесу демократичного розвитку дуже важливий зворотний зв'язок між владою і людиною – поінформованість громадян про дії влади та поінформованість влади про реальні потреби конкретного громадянина, то природно, що здійснити це найлегше на базовому рівні влади – місцевому, де громадяни і представники влади живуть поруч» [25, с. 9].

Процес децентралізації державної влади доцільно розглядати у контексті заходів щодо широкої демократизації політичної системи. Цей напрям не просто змінює її організаційну структуру. Насамперед змінюється стиль здійснення політики. Переміщення акцентів у державній діяльності на низовий рівень висуває на порядок важливе завдання сприяти взаємодії місцевих інститутів влади і територіальних громад. Причому така співпраця і кооперування зусиль має відбуватися не лише між ними, а також з центральними органами та їхніми представництвами на місцевому рівні. В такий спосіб краще та ефективніше буде забезпечене узгодження загальнонаціональних інтересів із місцевими.

Для кращого розумінні сутності процесів демократизації, а також для її більш якісного здійснення, потрібно виділити її основні типи. Такий підхід є цілком логічний. Тому що така класифікація дає змогу акцентувати увагу і на відповідних заходах. Отже, виділяють такі типи децентралізації: політична, адміністративна та фінансова. Політична «пов'язана із ситуацією, коли політична влада передається в субнаціональні органи управління. Очевидним прикладом є те, що обираються і повноважні субнаціональні органи управління, від сільських рад до органів державного управління». Адміністративна «полягає в передачі на місця повноважень приймати рішення, ресурси і відповідальність за роботу деяких видів соціальних служб. Вона часто збігається з реформою соціальних служб». Фінансова «є найбільш повним і, можливо, найбільш прозорим видом децентралізації. Вона означає передачу фінансових ресурсів з центра на місця. Умови такої передачі часто обговорюються в ході переговорів між центральною і місцевою владою на основі декількох факторів, серед яких – взаємозв'язок регіонів, доступність ресурсів і місцеві можливості управління» [25, с. 12].

Зрозуміло, що з точки зору широкої трансформації ці напрями недоцільно розглядати як окремі, спрямовані на вирішення окремих, не пов'язаних між собою завдань. Вони мають бути узгодженими і збалансованими. Політичний різновид акцентує увагу на проведенні виборів до місцевих органів різного рівня з нормативним оформленням їхніх повноважень. При адміністративній передбачається надання таким органам повноважень від центральних чи місцевих органів державної влади необхідних повноважень і розширення сфери їх компетенції щодо управління місцевими справами. Перерозподіл стосується не лише делегування таких повноважень. Відповідальність за їх наявність і право реалізовувати також суттєво збільшується. І, як уже зазначалося, найважливішим напрямом децентралізації є фінансова. В її основі лежить «делегування фінансових ресурсів та повноважень, формування дохідної частини бюджету. Вона передає місцевим органам влади, приватним підприємствам фінансові засоби,

повноваження збирати місцеві податки, а також право визначати видатки місцевих бюджетів з метою виконання ними децентралізованих функцій» [25, с. 13]. Саме в такому поєднанні політика децентралізації дасть необхідний ефект і забезпечить органам місцевої влади повноцінно виконувати свої повноваження. Зрозуміло, що без належних матеріально-фінансових ресурсів надавати якісні послуги населенню неможливо. Також потрібне і належне нормативно-правове забезпечення названих повноважень.

Іншим важливим аспектом політики децентралізації є питання обсягів щодо надання та делегування таких повноважень. У цьому контексті необхідно використати важливу категорію, як докладніше розкриває змістовну сутність цього процесу. Це – субсидіарність. Цей показник визначає обсяг та рівень державного втручання у діяльність місцевих владних органів. Принцип субсидіарності (англ. subsidiary – допоміжний, доповнюючий) – загальний принцип, який передбачає передачу повноважень на прийняття рішень з центрального на нижчі організаційні рівні [53, с. 6-7]. Це поняття істотно уточнює сутність політики децентралізації. Наголос робиться на тому, що делегування повноважень здійснюється шляхом його регламентації нормативно-правовими актами; надані повноваження обов’язково мають стосуватися повсякденних інтересів і потреб мешканців територіальних громад, коли саме місцева влада може вирішити ці питання краще, ніж центральні органи; делеговані повноваження неодмінно підкріплюються матеріально-фінансові ресурси, за допомогою яких надаватимуться послуги населенню. У цьому контексті важливо сформувати оптимальні бюджетно-фінансові відносини органів місцевого самоврядування з центральною владою. При цьому необхідно забезпечити розумний баланс між загальнодержавними і національними інтересами з відповідним фінансуванням.

Основні напрями та механізми децентралізації влади були визначені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, ухвалену Кабінетом Міністрів 1 квітня 2014 року.

Запровадження такого напрямку державної політики стало певною реакцією на необхідність здійснення суттєвих кроків щодо демократизації політичної системи, а також на запити суспільства щодо максимального наближення до потреб людей. Саме цим і пояснюється актуальність проблеми надання якомога максимальної кількості повноважень органам місцевого самоврядування. Метою зазначеного документу полягала у визначенні «напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [22].

У документі з'ясовані основні обґрунтування застосування відповідних заходів. Визначено основні територіальні засади діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, в рамках яких вони спроможні надавати адміністративні послуги населенню. Забезпечення необхідних матеріально-фінансових та організаційних ресурсів для реалізації самоврядних і делегованих функцій у повному обсязі. Не менш важливим аспектом децентралізації є розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на основі принципу субсидіарності, тобто рівномірного розподілу владних повноважень. Ну і для повноцінного функціонування зазначеної системи потрібен повноцінний державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. В країнах з зі суттєвою регіональною відмінністю такі заходи є потрібними для підтримання загального напрямку державної політики. І зрештою, необхідне посилення громадської активності у місцевому самоврядуванні. Реалізація поставленої мети базується на основі умов для стабільного розвитку територіальних громад як провідних суб'єктів місцевого самоврядування. Зазначений документ як спрямовуючий фактор децентралізації у сфері державної політики

Метою Концепції стало визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад, самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких зможуть захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення за рахунок організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування [22].

У Концепції зазначено, що умовою для ефективної реалізації територіальними громадами своїх повноважень є поєднання їхніх зусиль. Оскільки їхня розпорошеність не дає змогу ефективно сприяти вдосконаленню рівня функціонування управління суспільним розвитком на місцевому рівні. Неузгодженість між принципами організації повноважень органів місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади зумовлює невпорядкованість відносин між принципами централізованості державної політики стосовно місцевих проблем та місцевого підходу щодо організації влади на місцевому та регіональному рівнях. Крім того, виникають питання з'ясування статусу територіальної громади як базового інституту місцевого самоврядування. Територіальна громада є ключовим інститутом самоврядних повноважень місцевої влади. І тому саме він є провідною структурою, за якою визначають базові демократичні засади місцевого самоврядування за умови впливу мешканців громади та їхніх можливостей впливу на політичні процеси та механізм ухвалення політичних рішень.

Концепція визначає максимально доцільний перерозподіл функцій між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади в рамках існуючих адміністративно-територіальних одиниць, зважаючи на принцип субсидіарності, з урахуванням наявних кадрових та ресурсних

можливостей органів місцевого самоврядування. «Трансформуючи повноваження в структурі держави, передаючи владу на місця, українська держава отримує більше переваг. Структурні зміни не є втратами повноважень, вони дають оптимально залучати ресурси, що використовуються місцевими органами влади, що не тільки не втрачає свого центрального значення, а навпаки, отримує модель стійкого економічного зростання. Відповідно, метою адміністративно-територіальної реформи має бути утворення на базовому рівні адміністративно-територіальних одиниць, спроможних до виконання своїх повноважень» [25, с. 63].

Згідно до Закону «Про місцеве самоврядування» та в рамках принципу субсидіарності повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні (самоврядні) та делеговані. Вона потрібні для ефективного виконання функцій надання послуг місцевому населенню. Як уже зазначалося, краще функції виконуються у разі значного наближення владних структур до потреб місцевих мешканців. Місцеві органи виконавчої влади делегують частину свої повноважень для кращої реалізації своїх завдань місцевим самоврядуванням щодо забезпечення територіальних громад необхідними механізмами задоволення власних потреб та інтересів. Найбільш значущими серед них є такі: сприяння «місцевому економічному розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг; організації пасажирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я; розвитку культури та фізичної культури; надання соціальної допомоги через

територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг» [22].

3.2. Механізми вдосконалення місцевих органів державної влади.

В рамках політики децентралізації суттєвого вдосконалення та реформування потребує система місцевих органів виконавчої влади. У цьому контексті на увагу заслуговує ідея запровадження в Україні інституту префекта як представника державної влади на місцевому рівні. Його запровадження має сприяти вирішенню кількох важливих проблем. По-перше, надання реальних можливостей органам місцевого самоврядування здійснення свої повноважень щодо більш якісного вирішення питань місцевого життя, по-друге, збереження повноцінного державного контролю за місцевою владою, але без дрібного втручання в її діяльність і, по-третє, налагодження оптимальної взаємодії між органами місцевої та державної влади із дотриманням як загальнонаціональних, так і місцевих інтересів. Такий підхід є дуже важливим, оскільки необхідно дотримуватися певного балансу між механізмами місцевого самоврядування та державним контролем за його діяльністю, щоб не допускати сепаратистських тенденцій.

26 серпня 2015 року було опубліковано проєкт закону «Про префектів». На його основі пропонувалося запровадити на обласному та районному рівнях посади префектів як представників виконавчої влади. До їх повноважень було віднесено «здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та посадовими особами місцевого самоврядування; здійснення координації діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України; виконання державних програм; спрямування і організацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та їх взаємодію з органами

місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації» [41]. На перший погляд відповідна постановка питання свідчила про те, що змінювалася лише назва посад голів місцевих адміністрацій. Але ситуацію пропонувалося змінити набагато глибше. Статус префекта значно відрізнявся від попереднього «губернатора».

Значно змінювалися принципи діяльності нової посадової особи. До них належали такі: «верховенство права – спрямування діяльності на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, здійснення її на засадах справедливості та гуманізму; законність – здійснення повноважень у межах та в порядку, встановлених Конституцією та законами України; відкритість – забезпечення постійного інформування суспільства про діяльність префектів, гарантування доступу кожного в обсягах та порядку, визначених законом, до інформації про їх діяльність, забезпечення громадського обговорення найважливіших актів префектів; єдине правозастосування – префекти забезпечують однакове застосування законодавства України органами місцевого самоврядування та територіальними органами центральних органів виконавчої влади на всій території держави; ротація – одна й та сама особа не може перебувати на посаді префекта однієї адміністративно-територіальної одиниці більше трьох років; безперервність – забезпечення постійного здійснення повноважень префектами, незалежно від політичних процесів у державі та за її межами; підконтрольність – забезпечення контролю з боку інших державних органів та громадськості за діяльністю префектів; ефективність – забезпечення досягнення максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів та часу; політична неупередженість – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення префекта, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов’язків» [41].

Запровадження принципово нового інституту було певним етапом у політиці реформування місцевої влади. Певні спроби, загалом невдалі,

застосовувалися, починаючи ще 1990-х рр., але домінувала ідея збереження виконавчої вертикалі, підпорядкованої безпосередньо президенту. Незважаючи, що формально голови обласних та районних державних адміністрацій підпорядковувалися Кабінету Міністрів, фактично вони належали до когорти особистих представників президентської влади. Щоправда, не завжди такий підхід утримував баланс загальнодержавних та місцевих інтересів. Особливо коли намітилася тенденція протистояння між головами державних адміністрацій та обласними радами, де більшість належала політичним силам, опозиційним президенту, та міськими головами обласних центрів. Ситуація явно не сприяла стабілізації системи місцевої влади.

«Жорсткий на перший погляд контроль на регіональному та субрегіональному рівнях показав свою абсолютну недієздатність під час подій на Майдані 2013 – 2014 років. Президентська вертикаль швидко розвалилась, і новому центральному уряду коштувало багато зусиль відновити керованість територією. Більш того, зараз спостерігається прискорена регіоналізація влади. Таким чином, нагальною є необхідність здійснити наскрізне проникнення державної влади в регіонах, запровадивши інститут органу державної влади загальної юрисдикції» [2, с. 11]. Навіть неозброєним оком помітно, що ідея такої посади запозичувалася з французької практики організації місцевої влади. Там він «має подвійну функцію. Префект є представником держави на рівні регіону та департаменту і як такий відображає політичний вимір держави як політичний орган. Але, з іншого боку, він із самого початку був визнаний вищим адміністративним органом, наділеним загальними функціями та повноваженнями. Таким чином, префект вважався професійним державним службовцем» [2, с. 9].

Запровадження нового інституту влади потребує реалізації цілого ряду завдань. Насамперед це визначення механізмів призначення на відповідну посаду. Відповідно до зазначеного проекту закону «Про префекта» передбачалося, що його призначає на посаду президент. Причому він не належить до політичних посад. Тривалість роботи в певний адміністративно-

територіальній одиниці складає три роки. Він має виконувати відповідні повноваження протягом усього терміну незалежно від того, чи залишається на посаді президент, який його призначав. Також визначені вимоги до кандидатури префекта. На момент свого призначення він «на момент призначення працює префектом в іншій адміністративно-територіальній одиниці в порядку переведення; перебуває в кадровому резерві префектів не менше року; працював на посаді префекта не менше двох років і з моменту звільнення з такої посади пройшло не більше трьох років» [41].

Тобто, була запроваджена нова інституція – кадровий резерв префекта. Тому одразу постало питання, яким чином він буде формуватися. У Франції існують відповідні навчально-наукові установи, вищі політичні школи, де готують потенційних префектів. Причому акценти в їх підготовці робляться саме особливостях майбутньої роботи. «Форми навчання різноманітні. Це завдання колективного характеру, наприклад, підготовка звіту, який передається в міністерство. Побудова злагодженої роботи в колективі є дуже складним завданням, тому Школа дає певну модель роботи в уряді і вчить, як жити з амбіціями серед інших, володіти мистецтвом проводити переговори, вирішувати конфліктні ситуації. Інша форма – рольові ігри, наприклад, підготовка засідання ради безпеки з того чи іншого питання. У Школі вчать мистецтву риторики, умінню поведіння перед екраном та під час інтерв'ю. Характерною ознакою є висока еволюція програм та модернізація конкурсів» [2, с. 13]. В Україні реалії трохи інші. Тривалий час призначення на посаду «губернатора» здійснювалося за принципом особистої відданості та лояльності кандидатури президенту. Рівень професіоналізму якось залишався другорядним питанням.

Для реалізації поставленого завдання було створено Національну академію державного управління при Президентіві України. Але там домінував більшою мірою кількісний показник. Але навіть наявність диплома не дає гарантій просування по службі. Кар'єрне зростання залежить від кон'юнктурних, корпоративних принципів. Спільна регіональна

приналежність часто має більше значення, ніж професійна підготовка.. Тому підхід до підготовки управлінських кадрів має бути радикально змінений. Насамперед застосувати якісні показники та зосередити увагу на формування управлінських та аналітичних умінь і навичок. «Необхідно змінити методологію навчання – надавати слухачам практичні навички. Але найголовніше – слід відкрити перспективи для кар'єрного зростання випускникам вищої адміністративної школи. Наразі Україна потребуватиме підготовлених спеціалістів хоча б для запуску корпусу префектів (щонайменше сто осіб). Надалі пропонується створити спеціальний резерв префектів, який слід формувати на конкурсних засадах. «Резервісти» мають пройти спеціальний вишкіл для отримання необхідних навичок та додаткову селекцію перед призначенням на посаду» [2, с. 14-15]. Підготовку кадрів для роботи у префектурах та для самих префектів слід здійснювати, використовуючи зазначений вище досвід політичних шкіл у Франції.

У цій країні префект не є політичною посадою. Його функції мають суто бюрократичний характер. В Україні у проєкті закону «Про префекта» взята за основу саме французька модель. Його повноваженнями є контроль за дотриманням місцевими владними органами конституційності та законності у відповідних адміністративно-територіальних одиницях, прав і свобод людини і громадянина. Зважаючи на важливість статусу префекта, є нагальна потреба чіткіше регламентувати процедури його призначення на посаду та звільнення з неї. «Звичний» конкурс на посаду префекта теж не дасть потрібного результату. Насамперед тому, що ніякий конкурс не зможе відфільтрувати випадкових чи нечистих на руку людей. А оскільки префект належить до фігур, які єдині на території повинні представляти і уряд, і Президента, то довіра до нього має бути повною. Спостереження за кандидатом на цю посаду повинно бути довгим в часі та комплексним. Знову ж таки посада префекта передбачає володіння низкою навичок та наявність специфічних знань. І нарешті, префект має бути готовий приступити до виконання своїх обов'язків негайно після призначення. Тому потенційні кандидатури повинні бути в

«короткому списку» на призначення» [2, с. 18-19]. Така постановка питання зумовлює необхідність створення спеціального кадрового резерву префектів і навіть, можливо найбільш ключових посад у префектурах. Формування такого резерву має здійснюватися на засадах досить жорстких і водночас відкритих процедур. «Кваліфікаційні вимоги мають забезпечувати необхідний досвід роботи на державній службі, вищу базову освіту та спеціалізовану освіту в системі підготовки кадрів для державної служби, вільне володіння українською мовою, підтверджене результатами тестів. Для забезпечення аполітичності префекта в резерв не можуть включатись особи, які займають виборні та політичні посади, а також народні депутати» [2, с. 19]. Такий підхід зумовлюється важливістю посади префекта у системі державної влади та налагодженням його нормальної співпраці з відповідним органом місцевого самоврядування.

Серед найважливіших повноважень префекта окремо слід відзначити його право зупиняти дію нормативних актів місцевої влади в разі порушення її органами Конституції і законів України. Це досить тонкий момент. Тут необхідно також розписати відповідну процедуру. Оскільки тут може виникнути дві ситуації, які негативним чином вплинути на роботу усієї структури влади у регіоні. З одного боку, часта зупинка префектом актів органів місцевого самоврядування може призвести до зменшення їхніх самоврядних повноважень, з іншого – органи самі можуть ухвалити неправове рішення цілком навмисно, щоб ускладнити роботу префектури. Причому такі заходи можуть здійснюватися з політико-кон'юнктурних міркувань або внаслідок якихось особистих антипатій. Тому процедура такого оскарження має бути також чітко регламентована та унормована.

Таким чином, напрями удосконалення системи місцевої влади має здійснюватися шляхом запровадження системної політики децентралізації. Вона повинна мати комплексний характер і враховувати всі аспекти як загальнонаціонального, так і місцевого рівнів. Децентралізація має обов'язково включати такі складники, як політичний, адміністративний та

фіскальний. Політичний передбачає особливу процедуру формування органів місцевого самоврядування (через мажоритарну або пропорційну з відкритими списками системи), адміністративний – делегування органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для якісного надання населенню необхідних послуг, фіскальний – надання органам місцевого самоврядування матеріально-фінансових ресурсів, достатніх для реалізації своїх функцій і фінансування програм регіонального і місцевого розвитку.

Іншим напрямом вдосконалення системи місцевої влади є реформування системи місцевих органів виконавчої влади. Зокрема, запровадження посади префекта. Тут цілком доцільним є використання досвіду Франції. Повноваження префекта полягають у здійсненні контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування стосовно дотримання ними норм Конституції і законів України, а також прав і свобод людини. Префект є неполітичною посадовою особою і виконує чисто адміністративні функції. Така система має забезпечити широкі самоврядні права органів місцевого самоврядування та водночас державний контроль за їх діяльністю і, збалансовану взаємодію у структурі місцевої влади, яка взагалі повинна мати позаполітичний характер і виконувати функції надання послуг населенню.

ВИСНОВКИ

Демократизація політичної системи та системи місцевої влади України залишається для неї актуальним завданням навіть в умовах збройної агресії. В країнах стабільної демократії історично склалися різні моделі організації місцевого самоврядування. Їхній досвід є цілком доцільним для вивчення і певного запровадження в сучасній Україні. Так, англо-американська система місцевого самоврядування передбачає повну незалежність її органів та відсутність будь яких представництв центральної влади на місцевому рівні. Такі органи взагалі не доцільно розглядати як інститути публічної влади. Вони скоріше є такими собі організаціями із надання публічних послуг для населення.

Європейська модель представляє собою досить розгалужену структуру і в окремих випадках передбачає присутність представників центральної влади на місцевому та регіональному рівнях. Їхнє завдання полягає виключно у контролюванні органів місцевого самоврядування на предмет дотримання ними норм конституції і законів. Така система існує у Франції. Наприклад, у Польщі протягом 1990-х рр. відбулася комплексна трансформація політичної системи у напрямі максимальної демократизації системи місцевого самоврядування та її наближення до повсякденних потреб та інтересів людей. Запроваджено первинний інститут місцевого самоврядування – гміну, від якого всі інші є похідними.

В Україні протягом періоду незалежності інститут самоврядування пройшов досить тривалу історію свого становлення. Принаймні на рівні законодавства він характеризується достатньо демократичними властивостями. Але практика його функціонування не дає підстави визначити його як однозначно демократичний. Тривалий час це зумовлювалося несправедливим розподілом коштів між державним і місцевими бюджетами. Органам місцевого самоврядування елементарно не вистачало коштів на фінансування програм розвитку своїх територіальних громад. Та й вони виділялися вони за принципом відданості центральній владі.

Починаючи з 2014 року в Україні почало здійснюватися комплексне реформування системи місцевого самоврядування на засадах децентралізації державної влади. Органам місцевого самоврядування почали надавати загалом належний обсяг матеріально-фінансових ресурсів, необхідний для надання якісних послуг місцевому населенню. Політика децентралізації спрямована на забезпечення органів місцевого самоврядування потрібних повноважень, коштів, в рамках яких вони могли забезпечити прийнятний рівень життя територіальних громад.

В рамках реформування планується реорганізувати систему організації державної влади на місцевому рівні. Замість обласних та районних державних адміністрацій планується запровадити інститут префектів. Він також є представником центральної влади, але його функції суттєво змінені. За французьким зразком він має забезпечувати дотримання законності та конституційності органами місцевого самоврядування. Його посада не належить до політичних, оскільки виконує суто адміністративні функціональні обов'язки. Запровадження такого інституту влади ставить на порядок денний розробку механізмів підготовки відповідних кадрів. Вони мають володіти необхідними властивостями державного службовця-управлінця з розвинутими практичними навичками.

Реалізація зазначених змін має сприяти комплексному запровадженню двох важливих принципів: надання органам місцевого самоврядування широких самоврядних повноважень із відповідним обсягом ресурсів для їх реалізації та здійснення паралельного державного контролю за їхньою діяльністю. Їхнє дотримання забезпечить ефективне функціонування всієї системи місцевої влади. Досвід демократичних країн свідчить на користь такої позиції.