

*С.В. Павленко,*  
здобувач кафедри регіонального управління  
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ

## **СУЧАСНА КОНЦЕПЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇЇ ВІДОБРАЖЕННЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ**

*Розкрито питання відображення в ключових законах України відносно місцевого самоврядування сучасної концепції місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** місьцеве самоврядування, концепція місцевого самоврядування, муніципальна реформа, правова доктрина місцевого самоврядування.

Прийняття Конституції України 1996 р. стало початком нового етапу розвитку суспільства і поставило завдання побудови демократичної, суверенної, правової держави.

Конституція України створила правові передумови утвердження місцевого самоврядування в Україні, окреслила загальні засади конституційної моделі територіальної організації влади на місцях, визначила концептуальні напрямки діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування.

Про це свідчить р. XI Конституції України, а також ст. 5, 13, 19, 38, 40, 71, 118 та інші. Особливо принципове значення має ст. 7 Конституції України, в якій записано, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [1].

У Конституції Автономної республіки Крим також визнано право на функціонування місцевого самоврядування. У ст. 42 записано, що місцеве самоврядування в Автономній республіці Крим здійснюється згідно з Конституцією України і законами України [2].

Найбільш детально здійснення місцевого самоврядування висвітлено в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, в якому відповідно до Конституції України визначено систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності правового статусу і відповідальності виконавчих органів та посадових осіб [3].

В. Борденюк підкреслює, що Конституція України визначила концептуальні засади компетенції сільських, селищних, міських рад, згідно з якими місцеве самоврядування в Україні здійснюється територіальною громадою [10].

Таким чином, місцеве самоврядування в Україні утверджується як один з важливіших конституційних інститутів. Водночас Основний Закон залишив простір для вдосконалення інституту місцевого самоврядування, оскільки воно є змінним, і з розвитком держави відбуватиметься й еволюція інституту місцевого самоврядування.

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” також апріорі не були вирішені всі проблеми місцевого самоврядування. Тому, у п. 1 “Прикінцевих та перехідних положень” Закону вказано, що його норми є основою для інших законодавчих актів.

Тобто, законодавче забезпечення здійснення місцевого самоврядування є одним із головних напрямів муніципальної реформи, яка є однією зі складових частин державно-правової реформи в Україні.

Муніципальна реформа передбачає здійснення системи заходів, які можливо поділити на чотири блоки [19]. Перший блок заходів пов’язаний зі створенням стабільної правової основи місцевого самоврядування, другий – з формуванням матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, третій – з наданням інформаційної, науково-методичної та організаційної підтримки місцевому самоврядуванню, четвертий – з створенням системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування.

У блоці цих питань, у першу чергу, необхідно вирішити питання щодо узгодження законодавства України з нормами міжнародного права, що викладені у таких документах, як Європейська хартія про місцеве самоврядування, Всесвітня декларація місцевого самоврядування, Європейська хартія міст, Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи та ін.

Особливо це стосується норм Європейської хартії про місцеве самоврядування, бо після її ратифікації Верховною Радою України, згідно ст. 9 Конституції України вона стала частиною національного законодавства України. У

зв'язку з цим виникла необхідність приведення у відповідність до положень Хартії норм чинного законодавства України.

Метою Хартії є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення і захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого значення [21].

Хартія зобов'язала держави, які її підписали, застосовувати основні правові норми, що гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність територіальних громад та їх органів. Тим самим вона стала важливим кроком на шляху до утвердження життєздатності на всіх територіальних рівнях управління принципів, які Рада Європи проголосила, і захищає з моменту свого створення з метою захисту прав людини, формування демократичної суспільної свідомості в європейських країнах.

Хартія є першим різноплановим правовим документом, який визначає і захищає принципи місцевої автономії – однієї з підвалин демократії, яку Рада Європи зобов'язалася захищати і розвивати в дусі загальноєвропейських цінностей.

Слід зазначити, що Європейська хартія місцевого самоврядування в основному проводить ідею децентралізації частини державної виконавчої влади, її деволюції на рівень територіальних спільнот громадян та тих органів, які вони обирають. Тобто, місцеве самоврядування входить у механізм народовладдя, відповідно його здійснення можливе не тільки на рівні територіальних громад, а й на рівні регіонів (районів, областей).

Теоретик місцевого самоврядування Ю. Панейко підкреслював, що самоврядування є динамічною державно-правною інституцією [20].

На сьогодні сформувалося декілька теорій (концепцій) місцевого самоврядування, які по-різному трактують його сутність. Однією із загальновизнаних теорій організації місцевої влади є теорія вільної громади (представниками цієї теорії були Г. Аренс, Н. Гербер, О. Гірке, А. Токвіль, О. Лабанд, Г. Мауренбрехер, Е. Мейер, О. Ресслер, А. Шеффле, Б. Чичерін та ін.). Згідно з цією теорією, поряд із законодавчою, виконавчою та судовою владами має

право на існування й громадська (комунальна або муніципальна) влада. Безумовно, як підкреслює В. Лапін, місцеве самоврядування повинно володіти правом влади [8]. Але характерна для цієї теорії ідея недоторканості прав громад, як вважають О. Кутафін та В. Фадєєв, є недостатньо обґрунтованою, бо важко обґрунтувати невідчужуваність прав, виходячи з посилання на їх природний характер [16].

Досить відома й господарська (або громадсько-господарська) теорія місцевого самоврядування, яка обґрунтовує статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права й акцентує увагу на змісті комунальної діяльності. Фундаторами цієї теорії були Р. Моль, А. Васильчиков, В. Лешков та інші. Взагалі, ця теорія виходить із протиставлення територіальної громади державі і вимагає, щоб громада і держава здійснювали свої власні інтереси.

Але повного невтручання державної влади у справи громад у світі немає і, крім того, місцеве самоврядування не можна повністю ототожнювати з громадським управлінням. Тобто, у цієї теорії також є свої вади.

Загальновідома і державна (державницька) теорія місцевого самоврядування. На відміну від громадської, ця теорія трактує місцеве самоврядування як частину держави (тобто будь-яке управління публічного характеру є справою державною). Цієї теорії дотримувались такі вчені, як Л. Штейн, Р. Гнейст, В. Безобразов, А. Градовський, М. Лазаревський, М. Коркунов, А. Михайловський, І. Беляєв, І. Євтихіїв, Б. Нольде та інші. У рамках державної теорії місцевого самоврядування сформувалися два основних напрями – політичний (Р. Гнейст) і юридичний (Л. Штейн), а також різні форми цієї теорії (О. Майєр).

Сучасна правова доктрина місцевого самоврядування в основному виходить із того, що самоврядування поєднує в собі елементи державної та громадської концепцій. Подвійний характер місцевого самоврядування, тобто самостійність у суто місцевих справах та здійснення делегованих державних функцій на місцевому рівні, знайшов своє відображення в теорії дуалізму муніципального управління (концепція дуалізму повноважень місцевого самоврядування, громадсько-державна теорія).

Б. Пережнюк вважає, що синтез державного та громадського в самоврядуванні дуже важливий для суспільства, бо при цьому “виключається роздвоєння влади, яке веде до політичної нестабільності та послаблення держави та її інститутів; утворюються можливості для більшості людей – участь в управлінні справами суспільства та держави, що підвищує культурно-правовий рівень громадян та виховує в них почуття поваги до законів; ліквідується розрив між суспільством та державою; досягається єдина мета – збереження та зміцнення суспільства і держави за наявності демократичних інститутів; держава здебільшого входить у курс місцевих справ та приймає відповідні рішення, сутність яких узгоджується з інтересами людей; породжується спільний інтерес для громадян та державних органів, сутність якого полягає в будівництві життя, достойного кожної людини та суспільства в цілому; управління суспільством на основі узгоджених дій перетворюється в єдиний процес творіння” [18].

Є й інші точки зору. Так В. Кампо зазначає, що за своєю природою місцеве самоврядування виступає “як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної ... від державної ... . Воно втілює місцеві корпоративні інтереси територіальних громад, тоді як держава – загальнонаціональні інтереси” [12].

М. Корнієнко дотримується думки, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а тому є відносно самостійною формою здійснення влади народу [14].

В. Борденюк підкреслює, що і досі дискутується, чи є місцеве самоврядування елементом громадського суспільства, або, виключно, чи одночасно складовою державного механізму [6].

Щодо Конституції України, то деякі її положення відображують державницьку теорію місцевого самоврядування. Наприклад, у ст. 5 визначено, що “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Він здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування” (тобто проведено ідею, що коріння місцевого самоврядування у владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина або громада). А у ст. 19 зазначено, що “органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, зобов’язані діяти лише на підставі, в

межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України” (тобто проведено ідею, що обсяг повноважень місцевого самоврядування окреслюється тільки законом).

У той же час у ст. 140 Конституції України територіальна громада розглядається як первинний суб’єкт місцевого самоврядування (тобто проводиться громадівська ідея самоврядування).

Із вищенаведеного виходить, що визначена в Конституції України модель місцевого самоврядування є певною модифікацією державницької і громадівської теорій, але, на наш погляд, необхідне чітке розмежування повноважень між державою та територіальними громадами.

Різні думки існують і щодо визначення поняття “місцеве самоврядування”.

Російський науковець В. Фадєєв висловлює думку, що “місцеве самоврядування становить собою цілісну систему суспільних відносин, пов’язаних із територіальною самоорганізацією населення, яке самостійно вирішує питання місцевого значення, питання улаштування і функціонування місцевої (муніципальної) влади” [22].

А. Білоус дотримується точки зору, згідно з якою “місцеве самоврядування – система виборних органів самоорганізації громадян, утворених мешканцями населених пунктів задля ефективного розв’язання повсякденних життєвих проблем власними силами” [5].

П. Біленчук, В. Кравченко, М. Підмогильний вважають, що “місцеве самоврядування – це публічна форма самостійного вирішення питань місцевого (а частково і державного) життя жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць та їх органами у межах Конституції і законів держави” [4].

В. Куйбіда характеризує місцеве самоврядування як гарантоване державою право територіальних громад (село, селище, місто, район у місті – первинний рівень), чи їх об’єднання ( район, область – регіональний рівень) самостійно, під відповідальність громад та обраних ними органів і посадових осіб, вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [15].

У ст. 140 Конституції України визначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. У той же час Європейська хартія місцевого самоврядування в ст. 3 визначає, що місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

Із цього приводу необхідно зазначити, що у Всесвітній декларації місцевого самоврядування в ст. 1 наведено, що місцеве самоврядування це – право і обов’язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення [9].

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” порівняно з Конституцією України деталізоване поняття місцевого самоврядування і визначено, що місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Таким чином, Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” надає можливість під свою відповідальність органам та посадовим особам місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення і, таким чином, наближає законодавчі норми України до положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Згідно з Європейською хартією на перше місце в механізмі здійснення місцевого самоврядування поставлені “ради або збори”, тобто представницькі органи місцевого самоврядування, а вже потім власне територіальна громада, яка функціонує через “збори громадян, референдуми або будь-які інші форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом”. Такий підхід Європейської хартії до визначення ролі органів місцевого самоврядування дозволяє деяким ученим стверджувати про “факультативний” характер участі територіальної громади (через

форми прямої демократії), громадян у здійсненні місцевого самоврядування [7]. На наш погляд, з такою оцінкою важко погодитися, оскільки представницькі органи місцевого самоврядування формуються територіальною громадою шляхом місцевих виборів (що також є однією з форм прямої демократії) і, в силу цього, діють за дорученням та в інтересах територіальної громади, що свідчить про її роль як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

Як видно з вищенаведеного, визначення місцевого самоврядування може характеризуватися досить широким спектром понять. Кожна думка відображає певні аспекти здійснення місцевого самоврядування, але в той же час має деякі розходження у визначенні поняття “місцеве самоврядування”.

На погляд автора, поняття “місцеве самоврядування” треба визначати як самостійну форму публічної влади сукупності громадян, які об'єднані на законодавчо визначених засадах у межах окремої території в державі.

Є й інші розбіжності між Конституцією України і нормами Європейської хартії місцевого самоврядування. Так, у ч. 3 ст. 140 Конституції України зазначено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, визначеному законом як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. А в Європейській хартії місцевого самоврядування у ст. 3 визначено, що місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи (це положення не виключає звернення до зборів громадян, референдуму, або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, там, де це допускається законом). Положення Всесвітньої декларації місцевого самоврядування йдуть далі в цьому напрямку. Так, у ч. 2 ст. 2 Декларації наведено, що місцеве самоврядування має здійснюватися окремими особами та представницькими органами, яких вільно обирають та періодично переобирають шляхом рівноправних загальних виборів, а їх головних виконавців слід або обирати таким само чином, або призначати за участю обраних органів.



Слід зазначити, що за Конституцією України спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст представляють районні і обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення (ст. 140 Конституції). Це положення не суперечить нормам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Конституцією України визначається також склад і порядок формування органів місцевого самоврядування (ст. 141). До складу сільської, селищної, міської ради входять депутати, які обираються жителями на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виконавчий орган сільської, селищної, міської ради очолює голова, який теж обирається шляхом таємного голосування. Голова районної та обласної ради обирається відповідною радою і очолює виконавчий апарат влади. Статус голів, депутатів і виконавчих органів влади та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом. Вищенаведене також не суперечить нормам Європейської хартії місцевого самоврядування.

У цілому, як зазначає В. Кравченко, місцеве самоврядування як засада конституційного ладу України виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування публічної влади в суспільстві та держави [17].

Необхідно підкреслити, що за Конституцією України в областях і районах, містах Києві та Севастополі діють місцеві державні адміністрації. Відповідно до ст. 119 Конституції України місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля; підготовку та виконання відповідних обласних та районних

бюджетів; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

У ст. 118 Конституції України встановлено, що голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України і при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед ними, а також підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня. Голови місцевих державних адміністрацій формують склад місцевих державних адміністрацій, які підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

У той же час місцеві державні адміністрації також підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Таким чином, на регіональному рівні в Україні влада розподіляється між місцевим самоврядуванням і місцевими державними адміністраціями.

О. Корпань зазначає, що законодавець, розмежовуючи функції і повноваження двох гілок місцевих органів влади, мав задум забезпечити умови для роздільного їх функціонування, але обшир суміжної компетенції робить його проблематичним [13].

В. Кравченко, М. Клепацький, М. Пітцик зазначають, що закони “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” не чітко розмежовують сфери компетенції і повноваження місцевого самоврядування та виконавчої влади ( по суті ці закони визначають однаковий перелік предметів відання місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади), що призводить до конкуренції компетенцій органів різного територіального рівня та різних видів публічної влади [11].

Порівнюючи функції, що за законодавством України виконують місцеві ради та держадміністрації можливо зробити висновок, що вищенаведені функції певною мірою дублюються, що призводить до виникнення протиріч між цими органами.

З вищенаведеного видно, що в законодавстві України функції органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій окреслені в загальному вигляді і є нагальна потреба вдосконалення законодавства у сфері регіональної політики.

#### Список використаних джерел

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 7.
2. Конституція Автономної Республіки Крим // ВВР України. – 1999. – № 5-6. – Ст. 43.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97 // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). – К.: Атіка, 2000. – С. 17.
5. Білоус А.О. Політико-правові системи: Світ і Україна. – К.: АМУПП, 2000 – С. 158.
6. Борденюк В.І. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування держави і громадського суспільства в Україні // Право України. – 2001. – № 12. – С. 9.
7. Васильев В.И. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. – М.: Прогрес, 1999. – С. 13.
8. Воронин А.Г., Латин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. – М.: Дело, 1998. – С. 39.
9. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1-2. – С. 95.
10. Закон про місцеве самоврядування України: Науково-практичний коментар/ В.І. Батрименко, В.І. Борденюк, Г.В. Виноградова, М.І. Єрофеев, Ю.І. Крегул. – К.: Книга, 1999. – С. 89.
11. Інформаційно-аналітичний звіт про стан виконання законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”. – К.: МЕГА, 2003. – С. 5.
12. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. – К.: Ін. Юре, 1997. – С. 4.
13. Корпань О.В. Правові проблеми організації самоврядування в Україні. – К.: Оріяни, 2001. – С. 48.
14. Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування: життя іде, проблеми залишаються // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків. – К.: Логос. – 2002. – С. 29.
15. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування в Україні. – Львів: Літопис, 2001. – С. 148.
16. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Юрист, 1997. – С. 44.
17. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку / В. Кравченко, Н. Кравченко, В. Лисюченко, В. Негода, М. Пітцик. – К.: Арарат-Центр, 2000. – С. 22.
18. Муніципальне право України / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 68.
19. Опришко В.Ф. Конституційні основи розвитку законодавства України. – К.: Книга, 2001. – С. 181.
20. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Львів: Літопис, 2002. – С. 17.
21. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: Навч. посіб. / М. Пітцик, В. Кравченко, Е.С. Моньо, Б. Фонтен, В. Черніков. – К.: Клевер, 2000. – С. 33.
22. Фадеев В.И. Сравнительное местное самоуправление: Теория и практика. – М.: Прогресс, 1998. – С. 17.

***Pavlenko S.V. Modern concept of local self-government and its representation in the legislation of Ukraine.***

The article reveals the problems of representation of modern concept of local self-government in the key laws of Ukraine.

**Key words:** local self-government, concept of local self-government, municipal reform, legal doctrine of local self-government.

***Павленко С.В. Современная концепция местного самоуправления и её отображение в законодательстве Украины.***

Современная концепция местного самоуправления и ее отображение в законодательстве Украины.

**Ключові слова:** местное самоуправление, концепция местного самоуправления, муниципальная реформа, правовая доктрина местного самоуправления.