

УДК 352.07:342.553(477)

Р. Покрова

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОМУ ПРОСТОРІ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

Проаналізовано питання законодавчого забезпечення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні. Досліджено певні чинники, що характеризують місцеве самоврядування як специфічну форму реалізації публічної влади. Визначено низку проблем, які стримують розвиток місцевого самоврядування і перешкоджають його адаптації до міжнародно-правових стандартів. Запропоновано шляхи вирішення проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування, делеговані повноваження, територіальна громада.

Після проголошення своєї незалежності Україна будує демократичну, соціальну, правову державу, що, своєю чергою, потребує цілеспрямованої трансформації як суспільства, так і управління цим суспільством. Проте, як зазначає В. Куйбіда, реалізація напрацьованих системних реформ зіткнулася з величезними труднощами, які стосуються реформ публічної влади. Незважаючи на певні кроки в цьому напрямі, в Україні досі існує неефективна за сучасних умов система управління, складовою якої є *місцеве самоврядування*. Саме на його рівні нагромадилась критична маса невирішених проблем, що перешкоджає становленню громадянського суспільства, адже сучасна демократична, соціальна та правова держава немислима без розвиненого інституту місцевого самоврядування [1].

Визнання і гарантування місцевого самоврядування, яке є не тільки досить складним та багатоплановим соціальним феноменом і правовим інститутом, а стало реалією суспільного життя, є складовою процесу демократизації Української держави.

Як відомо, сталий розвиток місцевого самоврядування укріплює основи державності, стабілізує політичну систему та є важливим механізмом забезпечення єдності та цілісності країни. Але в Україні становлення і розвиток місцевого самоврядування суттєво гальмується через низку об'єктивних та суб'єктивних чинників різноманітного спрямування, зокрема політичного, правового, економічного. Насамперед, це відсутність дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування – самодостатньої територіальної громади, яка б володіла необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами, мала надійні внутрішні джерела наповнення місцевого бюджету.

У цьому контексті актуальним стає питання законодавчого забезпечення організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні з урахуванням міжнародних стандартів, які відіграють значну роль у процесах становлення правової держави та реалізації місцевого самоврядування в країнах світу.

Питанням розвитку місцевого самоврядування в Україні присвячені праці багатьох вітчизняних науковців, зокрема, М. Баймуратова, В. Авер'янова, О. Андрійка, Ю. Битяка, І. Надолішнього, Н. Нижник, В. Кравченка, О. Батанова.

Конституційно-правові основи місцевого самоврядування досліджували: В. Борденюк, О. Майданник, В. Кампо, В. Куйбіда та інші.

Метою статті є аналіз законодавчого забезпечення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні. Для досягнення мети визначено такі завдання:

- проаналізувати існуюче законодавче забезпечення місцевого самоврядування в Україні;
- дослідити певні чинники, що характеризують місцеве самоврядування як специфічну форму реалізації публічної влади;
- визначити проблеми, які стримують розвиток місцевого самоврядування і перешкоджають його адаптації до міжнародно-правових стандартів;
- запропонувати шляхи вирішення проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні.

*Вклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.* Існують певні чинники, що характеризують місцеве самоврядування як специфічну форму реалізації публічної влади. По-перше, місцеве самоврядування відрізняється від державної влади тим, що діяльність місцевого самоврядування спрямована на забезпечення потреб та інтересів місцевих територіальних громад, на відміну від сутності держави, яка представляє загальнодержавні інтереси. По-друге, місцеве самоврядування відрізняється від влади об'єднаних громадян, що реалізують політичні, соціальні, культурні й інші інтереси своїх членів, а також від інших форм здійснення публічної влади своїми інститутами, формами діяльності, повноваженнями, правовим захистом і відповідальністю. Його характерними рисами є демократизм, що відображається у виборності органів місцевого самоврядування, і децентралізація системи [2].

Тенденція до демократизації органів місцевого самоврядування, яка частково зумовлена зростанням моральних і політичних принципів та є об'єктивною відповіддю на процеси урбанізації та глобалізації, спостерігається майже в усьому світі. І, як показує світова практика, лише за умов оптимального поєднання безпосередньої й представницької демократії місцеве самоврядування може ефективно функціонувати.

Отже, проаналізуємо конституційно-правову базу стосовно організації й функціонування місцевого самоврядування на сучасному етапі в Україні.

Конституційно-правове регулювання організації й функціонування місцевого самоврядування в Україні становлять норми Конституції України, закони України, відповідні акти Президента України і Кабінету Міністрів України. Також до цієї системи належать акти органів місцевого самоврядування й акти, прийняті на місцевих референдумах.

Основоположні принципи демократії, верховенства прав і свобод людини, визнання місцевого самоврядування як дієвої форми публічної влади закріплені у міжнародно-правових стандартах місцевого самоврядування, зокрема в Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія).

Хартію було ратифіковано Верховною Радою України 15 липня 1997 р. [3] Положення Хартії на території України мають таку ж саму обов'язкову юридичну силу, як і положення будь-якого іншого чинного законодавчого акта України, що стосується місцевого самоврядування. Отже, метою підписання Україною Хартії було приведення внутрішньодержавного законодавства у відповідність із положеннями зазначеного міжнародно-правового документа щодо визначення і

захисту прав територіальних громад та органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого значення.

Зауважимо, що Верховна Рада України ратифікувала Хартію без будь-яких застережень, що нібито сприяло удосконаленню системи місцевого самоврядування. Але Українська держава впродовж тривалого часу ані політично, ані юридично не могла виконати взяті зобов'язання щодо положень Хартії, тому правові питання імплементації, гармонізації й узгодження Хартії та законодавства України з питань місцевого самоврядування у багатьох випадках залишались практично невирішеними. На сучасному етапі чинне законодавство України про місцеве самоврядування ще не повною мірою відповідає принципам Хартії.

З прийняттям Конституції України у 1996 р. місцеве самоврядування отримало конституційний статус і, відповідно до ст. 5 Конституції України, було визнано *важливою формою народовладдя*, а принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування віднесено до засад конституційного ладу (ст. 5; 7; 19; 38) [4].

Конституція України розглядає місцеве самоврядування як багатогранне та комплексне політико-правове явище, що характеризується в різних аспектах.

Відзначаючи суспільно-державне спрямування місцевого самоврядування, Конституція України виділяє його три головних ознаки:

– право 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 України та законів України (ст. 140);

– можливість безпосередньої реалізації цього права через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69);

– наявність публічної влади у виді органів місцевого самоврядування: сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів [5].

Таким чином, це дає підстави характеризувати місцеве самоврядування у сучасній політичній системі України як самостійну форму публічної влади, через яку, як зауважують В. Андріяш і О. Євтушенко, воно “адаптується до нових соціальних вимог” [6].

Відповідно до Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, здійснення яких держава фінансує в повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Однак при цьому в першому випадку встановлено обов'язок держави забезпечувати фінансово в повному обсязі здійснення повноважень органів виконавчої влади органами місцевого самоврядування. Щодо фінансового забезпечення делегування повноважень органами місцевого самоврядування органам виконавчої влади, у Конституції України відповідна норма відсутня [7].

Важливим кроком у становленні місцевого самоврядування стало прийняття Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. (далі – Закон) [8], що містить норми, які регламентують питання організації, функціонування та фінансування місцевого самоврядування в Україні. На підставі цього закону була прийнята низка законів, що також регламентують окремі питання

функціонування місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, це такі Закони: “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про вибори місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про столицю України – місто-герой Київ” тощо.

Згідно із ст. 5 Закону, складовими системи місцевого самоврядування в Україні є:

- територіальна громада;
- сільська, селищна, міська рада;
- сільський, селищний, міський голова;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

У Законі встановлено, що в містах із районним поділом, за рішенням територіальної громади міста або міської ради, можуть утворюватись районні у місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно виконує функції голови її виконавчого комітету.

Отже, відповідно до ст. 6 Закону, територіальна громада села, селища, міста є первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. У законодавстві встановлюється заборона будь-яких обмежень права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, а також терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками (ст. 3 Закону). Таким чином, громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні саме на підставі належності до відповідних територіальних громад.

Також у Законі визначені механізми реалізації конституційних положень щодо організації та функціонування місцевого самоврядування, взаємовідносин його органів та посадових осіб усіх рівнів із місцевими органами державної виконавчої влади; виписано форми його реалізації населенням, систему органів та посадових осіб місцевого самоврядування, порядок їх обрання й організації діяльності, повноваження, гарантії та відповідальність.

Але щодо практичного впровадження цих прописаних норм, то можна стверджувати, що існує низка проблем, які стримують розвиток місцевого самоврядування і перешкоджають його адаптації до міжнародно-правових стандартів.

Виділимо декілька з них. *По-перше*, розвиток місцевого самоврядування стримується відсутністю реального суб’єкта місцевого самоврядування – *самодостатньої територіальної громади*, яка б володіла достатніми матеріальними і фінансовими ресурсами, мала б належні внутрішні джерела формування доходної частини місцевого бюджету. Адже саме потужні й самодостатні територіальні громади є основними ланками системи місцевого самоврядування й спроможні забезпечувати реалізацію інтересів членів громади в усіх сферах місцевого життя, а саме: економіка, освіта, культура, громадський порядок тощо.

У контексті зазначеного, на нашу думку, доцільно звернути увагу на те, що згідно із положеннями Хартії, важливою ознакою повноцінності місцевого самоврядування, поряд із правовою, організаційною самостійністю (автономією), є матеріально-фінансова. Матеріально-фінансова автономія полягає у тому, що органи

місцевого самоврядування повинні мати право на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для виконання своїх функцій. Так, ст. 9 Хартії встановлює, що принаймні частина коштів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих зборів і податків (ст. 9 Хартії) [9]. У структурі дохідної частини бюджетів великих та середніх міст України, наприклад, частка власних джерел становить від 9 – 11% (Ужгород, Тернопіль) до 35% (Одеса, Хмельницький).

*По-друге*, ще однією проблемою є взаємовідносини органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Насамперед це *проблема розмежування повноважень* між цими органами. Фактично йдеться про ті випадки, коли держава делегує частину управлінських функцій до органів місцевого самоврядування. Якщо співставити статті Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” [10] і “Про місцеві державні адміністрації” [11], то можна зазначити, що 16 повноважень дублюються повністю, а 12 – частково. Тому, на нашу думку, найбільш оптимальним є такий спосіб вирішення цієї проблеми. Суть його полягає не стільки в суперечці щодо того, хто повинен мати більше повноважень (органи державної виконавчої влади чи органи самоврядування), скільки у встановленні чітких і зрозумілих принципів, які визначають ті випадки, коли держава може делегувати управлінські повноваження органам місцевого самоврядування.

Подальше розмежування державно-управлінських функцій має враховувати їх суспільну значущість. Органам місцевого самоврядування мають бути передані ті функції публічного управління, що не пов’язані з забезпеченням державного суверенітету і територіальної цілісності України, не є життєво важливими для держави загалом, а спрямовані виключно на задоволення потреб та інтересів місцевих спільнот. Передусім йдеться про управлінські функції, спрямовані на впорядкування життєдіяльності місцевих спільнот та соціального облаштування місцевого населення. Ці функції полягають у наступному:

- забезпечення інфраструктури, необхідної для ефективної діяльності окремої юрисдикції;
- забезпечення послуг, необхідних для розвитку людських ресурсів, збільшення продуктивності та підвищення рівня життя місцевого населення;
- регулювання діяльності приватного сектора, що впливає на добробут громади, стан здоров’я та безпеку громадян, надання послуг та можливостей на підтримку виробничої діяльності та забезпечення умов для ефективної діяльності приватних підприємств [12].

Аналізуючи доцільність подібного делегування повноважень, треба усвідомлювати, що цей процес повинен відбуватися із дотриманням певних вимог. Насамперед повноваження, що передаються органам місцевого самоврядування, повинні бути стандартизовані, для чого необхідні чіткі показники якості відповідних публічних послуг, а також критерії оцінки успішності виконання делегованих повноважень. Водночас передача функцій та відповідальності за здійснення певної частини управлінських функцій тим чи іншим суб’єктам неможлива без одночасної передачі ресурсів, необхідних для їх практичного здійснення. Передача і наділення функцій має обов’язково супроводжуватися процесом контролю, як з боку місцевих державних адміністрацій, так і громадськості.

### **Висновки**

Місцеве самоврядування – це важливий елемент конституційного ладу демократичної держави, тому проблеми та перспективи його реформування для

України є дуже важливими. Особливо актуальним є становлення місцевого самоврядування в нових політичних умовах, коли до влади прийшли нові політичні сили, які декларують зміни на всіх рівнях влади, зокрема місцевої.

Результати дослідження показали, що на сьогодні конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні залишає багато проблем. Незважаючи на ратифікацію Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, основні її положення все ще не відтворені належно в чинному законодавстві та в суспільній практиці. Реформування системи місцевого самоврядування вимагає більш повного приведення національного законодавства у відповідність із принципами Європейської хартії місцевого самоврядування. Для цього необхідно розробити і прийняти низку законодавчих актів про місцеве самоврядування, заснованих на принципі пріоритету прав і свобод громадян у сфері місцевого самоврядування, чіткого правового регулювання питань комунальної власності, доходної частини місцевих бюджетів, гарантії прав органів місцевого самоврядування у відносинах із органами державної виконавчої влади тощо.

Для подолання проблем втілення конституційних принципів місцевого самоврядування в Україні принципове значення має належне забезпечення матеріально-фінансової автономії територіальних громад, яка можлива при реалізації конституційного принципу самостійності місцевих бюджетів. Забезпечення реальної самостійності місцевих бюджетів можливе при визначенні на довготерміновій основі джерел власних доходів місцевих бюджетів [13].

Отже, можна зробити висновок, що вирішення означених проблем в Україні можливе лише за умови комплексного реформування місцевого самоврядування. Насамперед йдеться про удосконалення законодавчого забезпечення основоположних принципів функціонування місцевого самоврядування – правової, фінансової, матеріальної та організаційної самостійності, а також активізації державної політики в таких сферах, як бюджетна, податкова, регуляторна та регіональна політики.

### Література

1. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування [Текст] : автореф. дис... д. держ. упр. : спец. 25.00.04 / В. С. Куйбіда. — К. : [б. в.], 2003. — С. 12.
2. Монаєнко А. О. Законодавче забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування / А. О. Монаєнко // Держава та регіони [Текст]. — 2009. — № 3. — С. 151—156. — (Серія: Державне управління).
3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. — Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036).
4. Конституція України [Електронний ресурс] : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).
5. Там само.
6. Андріяш В. І. Місцеве самоврядування в політичній системі суспільства / В. І. Андріяш, О. Н. Євтушенко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї [Текст]. — К. ; Миколаїв : МДГУ ім. П. Могили, 2007. — Вип. 11. — С. 148—157.

7. Дробуш І. Проблеми конституційно-правового регулювання інституту місцевого самоврядування в Україні / Ірина Дробуш // Вісник Центральної виборчої комісії [Текст]. — 2008. — № 4 (14). — С. 57—60.

8. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. — Режим доступу : [portal.rada.gov.ua](http://portal.rada.gov.ua).

9. Європейська хартія місцевого самоврядування...

10. Про місцеве самоврядування в Україні...

11. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. — Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).

12. Старецька Л. Місцеве самоврядування: деякі проблеми та перспективи розвитку в контексті зміни політичної влади в Україні [Електронний ресурс] / Л. Старецька. — Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Dums/2011\\_2/11kommsu.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_2/11kommsu.pdf).

13. Трояновський В. В. Європейська хартія місцевого самоврядування як фундамент розвитку місцевої демократії в державах Європи [Електронний ресурс] / В. В. Трояновський. — Режим доступу : [www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc\\_pdf/rojanovsky.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/rojanovsky.pdf).

**R. Pokrova**

## **LOCAL SELF-GOVERNMENT IN CONSTITUTION AND LAW SPACE OF MODERN UKRAINE**

**The issue of law-guaranteeing of organization and functioning of local self-government activity in Ukraine is analyzed. Certain factors that characterized a local self-government as specific form of public power's realization are examined. The number of problems that hinder the development of local government and prevent its adaptation to international legal standards are determined. The solutions to the problems of local self-government development in Ukraine are proposed**

**Key words: local self-government, European Charter of Local Self-Government, delegated authorities, territorial community.**