

УДК 346.232(4)

**М.М. ПОТІП**, Дніпропетровський гуманітарний університет

## **ЩОДО ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ВІДПОВІДНО ДО СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

*Ключові слова:* правове регулювання, компетенція органів місцевого самоврядування, Європейські стандарти місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування

Питання становлення та розвитку компетенції органів місцевого самоврядування як суб'єктів правовідносин є однією зі значущих у правовій науці, оскільки виступає основою конституційної рівноваги української державності. Даний юридичний інститут має глибоке історичне коріння, зростав та трансформувався разом із українською державністю, поки не отримав свій сучасний вигляд. Однак, і сьогодні існують колізії у розмежуванні компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, які потребують вирішення і виступають запорукою інтеграції України до Європейського Союзу.

Особливості розвитку правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування вивчалися правознавцями, соціологами, істориками, політиками, які намагалися осягнути їх сутність та зміст, окреслити історичні та сучасні параметри, надати їм оцінку та спрогнозувати шляхи удосконалення. Попри велику кількість наукових праць (Т. Коваленко, В. Коваля, І. Ковтун, В. Кравченка, С. Линецького, В. Норова, В. Пількевича, І. Педак, Т. Смирнової та інших) присвячених тематиці розвитку компетенції органів місцевого самоврядування, саме відповідність цього

процесу вимогам європейських стандартів проаналізована недостатньо повно, що не може не впливати на рівень дослідження даного виду компетенції як юридичної категорії.

У зв'язку з цим метою статті є аналіз змін, що відбулися у правовому регулюванні компетенції органів місцевого самоврядування за період незалежності України щодо приведення його у відповідність до вимог стандартів Європейського Союзу.

У цілому аналіз літератури з питань історіографії з рецепції європейського муніципального права (історично-магдебурзького права) на українські землі свідчить, що воно не було точною копією німецького права, а засвоювалося та трансформувалося з урахуванням соціально-економічного та політичного розвитку міст, життя яких врегульовувалося нормами місцевого звичаєвого і «писаного» права [1, с.500–505]. Це свідчить, на нашу думку, про те, що українське право, у тому числі й муніципальне, функціонує на основі власних потенційних можливостей, а не в силу прямого впливу на нього елементів права інших країн. Однак, враховуючи підписання Україною 14.06.1994 р. Угоди про партнерство і співробітництво з Європейським Союзом, слід підкреслити проєвропейський напрямок розвитку системи права України, що знайшло свій відбиток і у змінах, які відбулися у правовому регулюванні компетенції органів місцевого самоврядування.

Не поглиблюючись у історичні трансформації компетенції органів місцевого самоврядування у дорадянські та радянські часи, ми звернемося до змін, які відбувалися протягом незалежності української держави. Це дасть нам можливість надати оцінку сформованості компетенції органів місцевого самоврядування та відповідності її сучасним європейським стандартам із застосуванням історико-правового методу.

Найчастіше науковцями початком відліку становлення українського місцевого самоврядування вважається 07.12.1990 р., коли Вер-

ховною Радою України було ухвалено Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Відповідно до положень цього закону місцеве самоврядування в УРСР визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази [2]. Незважаючи на те, що Україна на момент підписання даного Закону ще не ратифікувала Європейську хартію про місцеве самоврядування (далі Хартія) [3], він відбив окремі положення ст.4 Хартії, що стосується компетенції місцевого самоврядування. Так, по-перше, ст.4 Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» визначала, що органи місцевого самоврядування базового рівня наділяються власною компетенцією, яка не може бути змінена інакше як за законом або договором; по-друге за місцевими радами народних депутатів закріплювалася економічна та господарська самостійність (розділ II Закону), підтримувалося положення щодо формування частини місцевого бюджету за рахунок місцевих податків та зборів (ст.13 Закону), що відповідає п.3 ст.9 Хартії; надавалася можливість самостійного, на свій розсуд, встановлення структури, штатів власних виконавчих та розпорядчих органів, затвердження фонду і умов оплати праці їх працівників (ст.21 Закону) тощо.

Але, не зважаючи на позитивні надбання у розвитку компетенції органів місцевого самоврядування, вивчаючи Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», ми стикаємося з явними порушеннями положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Так, 04.07.1991 р. Постанова Верховної ради Української РСР «Про часткове припинення на період реалізації Програми надзвичайних за-

ходів щодо стабілізації економіки України та виходу її з кризового стану дії на території Української РСР деяких законодавчих актів Союзу РСР і Української РСР, постанов Уряду СРСР», абсолютно імперативно спинила дію окремих положень Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». А саме, призупиняється можливість вносити пропозиції до планів і програм економічного і соціального розвитку територій Рад інших ланок, а також до планів підприємств (об'єднань), колгоспів, кооперативів та організацій, розташованих на її території, з питань, пов'язаних з задоволенням потреб населення (п.5 ст.22 Закону). Таким чином були порушені положення Хартії щодо повноти і виключності наданих органам місцевого самоврядування повноважень (п.4 ст.4 Хартії). Тим більше, винесення Постанови чи навряд супроводжувалося консультаціями з представниками органів місцевого самоврядування, хоча останнє й передбачене п.6 ст.4 Хартії у разі планування та прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються місцевих влад.

Подальший розвиток правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування обумовлювався виборами Президента України 01.12.1991 р. На початку 1992 р. був прийнятий Закон України «Про представника Президента України» [4] у відповідності до якого Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» набув нової редакції та отримав назву «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». У новій редакції закону про місцеве самоврядування було враховано передання частини повноважень від обласних та районних рад представникам Президента. Особливістю цього нововведення було те, що на районному та обласному рівнях Ради народних депутатів позбавлялися власних виконавчих органів і отримали характер виключно представницьких, а місцеве самоврядування збе-

реглося лише на рівні місцевих рад. Як зазначає В.Л. Пількевич, основним недоліком нової структури стало те, що представники Президента в областях і районах фактично не мали виходу на Кабінет Міністрів, вплив уряду на їх призначення та управління діяльністю був надто слабкий, а адміністрація Президента не могла забезпечити тісної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та урядом [5]. Погоджуючись з висловленою думкою, зазначимо, що проведеною реформою одночасно порушилися наступні положення Європейської хартії місцевого самоврядування – «муніципальні функції... здійснюють переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання.» (ст.4 п.1–2 Хартії) [3] Однак позитивним аспектом прийнятого Закону було те, що законодавець намагався встановити межі невтручання представника Президента у діяльність органів місцевого самоврядування, зазначивши, що він не має права вирішувати питання, що належать до відання органів місцевого і регіонального самоврядування, за винятком тих питань, які пов'язані зі здійсненням ним функцій виконавчо-розпорядчого характеру, що передаються відповідній місцевій державній адміністрації обласними, Київською і Севастопольською міськими, районними, районними у містах Києві і Севастополі Радами народних депутатів (ст.7 Закону). Але все ж таки навіть у цьому положенні вбачається перевага у бік органів державної влади, хоча відповідно до ст.8 Європейської хартії місцевого самоврядування адміністративний нагляд за діяльністю місцевих влад повинен мати на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів.

Підписання Україною 14.06.1994 р. Угоди про партнерство і співробітництво з Європейським Союзом також вплинуло на проведення реформ, оскільки відповідно до ст.70 Угоди необхідним кроком євроінтеграції виступало

зміцнення співробітництва у галузі регіонального розвитку, що передбачало налагодження прямих зв'язків між відповідними районами та державними організаціями, які займалися питаннями планування регіонального розвитку з метою обміну інформацією про шляхи і методи сприяння регіональному розвитку. На нашу думку, саме це сприяло підвищенню інтересу до питань компетенції органів місцевого самоврядування, її пересмислення та законодавчого втілення. Так, на відміну від Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», ст.47 Конституційного договору між Верховною Радою України «про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» [6] від 05.06.1995 р. первинними суб'єктами місцевого самоврядування проголошувалися територіальні колективи громадян, які проживали у селах (сільрадах) селищах, містах. Тим більше, поняття місцевого самоврядування, визначене у Договорі, визначало його як *гарантоване* державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Нажаль у подальшому визначенні поняття місцевого самоврядування в діючій Конституції України 1996 р. слова «гарантоване державою» були втрачені, хоча ст.7 діючої Конституції України зазначає, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [7]. Стаття 140 Конституції проголосила первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду як самостійний елемент самоорганізації громадян. Згідно до європейських стандартів в галузі місцевого самоврядування, саме виборні органи є основними носіями самоврядних повноважень, головною формою самоорганізації територіальних громад. Тому ми можемо зазначити, що положення ч.3 ст.140 Консти-

туції України, що проголошує здійснення місцевого самоврядування не тільки за допомогою територіальної громади, так і через органи місцевого самоврядування, відповідають окресленому європейському стандарту організації місцевого самоврядування.

Однак, якщо ми здійснимо порівняння поняття місцевого самоврядування у Конституції України і Європейській хартії місцевого самоврядування, то виявимо окремі розбіжності. А саме, діюча Конституція України не враховує таких особливостей як «реальна спроможність» органів місцевого самоврядування вирішувати місцеві справи та не зазначає, що дане вирішення здійснюється «під свою відповідальність і в інтересах населення».

Вважаємо, що значний негативний вплив на компетенцію органів місцевого самоврядування здійснює й відсутність закріплення права органів місцевого самоврядування на свій автономний від держави бюджет та свої податки і збори, що закріплює ст.9 Європейської хартії місцевого самоврядування. Стаття 95 Конституції України визначає, що бюджетна система будується на засадах розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами. Про те, що бюджетну систему становлять державний бюджет та автономний від нього місцевий бюджет в Конституції України не зазначено. Зрозуміло, що Бюджетний кодекс України (ст.5) та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст.61) [8, 9], визначають наявність державного та місцевого бюджетів. Але відсутність закріплення даного положення у Основному законі держави позбавляє, на наш погляд, органи місцевого самоврядування від гарантій з боку держави на існування власних бюджетних коштів. Некоректними з боку державних органів є й дії щодо встановлення різних категорій пільг соціально незахищеним громадянам, які відшкодовуються за рахунок місцевих бюджетів, а не за рахунок державного бюджету.

Таким чином, положення Європейської хартії про місцеве самоврядування Україною виконуються не в повному обсязі.

Однак, якщо ми прослідкуємо зміни у національному законодавстві про місцеве самоврядування, то відмітимо і позитивні зрушення у правовому регулюванні компетенції органів місцевого самоврядування – прийняття низки нормативних актів, що втілюють у собі дух Європейської хартії місцевого самоврядування. А саме: Законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», «Про асоціації органів місцевого самоврядування». На їх підставі в Україні діють Асоціація міст України, Асоціація малих міст України, Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад, Всеукраїнська асоціація районних та міських рад. Реалізується низка проектів, спрямованих на трансформацію, удосконалення та розширення компетенції органів місцевого самоврядування, а саме: Проект «Міське самоврядування в Україні: підвищення кваліфікації кадрів та прикладні дослідження» (метою якого є підвищення якості адміністративних послуг); проект «Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні» (мета – створення сприятливого правового поля для ефективного та прозорого місцевого самоврядування, підвищення правової культури та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування). Негативним аспектом даних проектів, на нашу думку, виступає те, що всі вони розроблені та фінансуються іноземними організаціями, які сприяють розвитку державних структур інших країн. Вважаємо, що це підкреслює слабку зацікавленість державних органів у покращенні та зміцненні компетенційних елементів органів місцевого самоврядування як то повноважень, предмету ведення, структури органів місцевого самоврядування, якісного професійного рівня посадовців тощо.

Оцінюючи трансформацію правового регулювання компетенції органів місцевого са-

моврядування відповідно до стандартів Європейського Союзу можемо визначити умовно декілька етапів. Перший етап (доконституційний – 1990–1995 роки) характеризувався становленням української державності та проголошенням курсу на європейську інтеграцію. Він відзначився прийняттям законів «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», «Про представника Президента України», та Конституційного договору між Верховною Радою України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. Другий етап (конституційний – 1995–1997 роки) відзначений формуванням основних засад місцевого самоврядування в Україні. Під час нього було прийнято Конституцію України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування. Третій етап (проєвропейський – 1997 і до сьогодні) – формування нового рівня компетенції органів місцевого самоврядування у відповідності до вимог європейської спільноти. Виконуючи нормативи Європейської хартії та враховуючи рекомендації Ради Європи та ЄС здійснюється комплекс заходів, зокрема прийнято закони: «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», «Про асоціації органів місцевого самоврядування». Розроблено проекти законів «Про статус сільського, селищного, міського голови», «Проект Закону України «Про громадський контроль за використанням та охороною земель», «Про місцевий референдум» тощо.

Отже, незважаючи на явні суперечки й недоліки в українському законодавстві стосовно здійснення самоврядними органами своєї компетенції, маємо визначити, що українська

держава намагається відповідати вимогам європейської спільноти, що визначені у Хартії про місцеве самоврядування.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Мірошниченко М. І. Державність і прав України: генезис у європейському контексті (з найдавніших часів до початку XIX століття) : монографія / Мірошниченко М. І. – К. : Атіка, 2006.

2. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19911217>.

3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

4. Закон України «Про представника Президента України» : від 05.03.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2167-12>.

5. Пількевич В. Л. Деякі історичні аспекти формування органів місцевого самоврядування / Пількевич Віталій Людвікович [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vdakk/2011\\_3/39.pdf](http://nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vdakk/2011_3/39.pdf).

6. Конституційний Договір між Верховною Радою України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України : від 05.06.1995 р. // ВВР України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

7. Конституція України : від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

8. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20110101>.

9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 21.05.1997 р. [Елек-

тронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page5>.

*Потін М. М. Щодо трансформації правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування відповідно до стандартів Європейського Союзу / М. М. Потін // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 496–501 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_3\\_83.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_83.pdf)*

Проведена оцінка історичної трансформації правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування у контексті наближення до законодавства Європейського Союзу протягом 1991–2012 років. Аналізуються позитивні та негативні тенденції розвитку правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування, надаються пропозиції щодо його удосконалення.

\*\*\*

*Потип Н.Н. О трансформации правового регулирования компетенции органов местного самоуправления согласно стандартам Европейского Союза*

Осуществлена оценка исторической трансформации правового регулирования компетенции органов местного самоуправления в контексте сближения с законодательством Европейского Союза на протяжении 1991–2012 годов. Анализируются позитивные и негативные тенденции развития правового регулирования компетенции органов местного самоуправления, даются предложения относительно его усовершенствования.

\*\*\*

*Potip N.N. On Transformation of the Legal Regulation of the Competence of Local Self-Government in Accordance with the Standards of the European Union*

The author evaluates the historical transformation of the local government authorities' competence legal regulation in the context of rapprochement to the European Union legislation during 1991–2012. In article the positive and negative tendencies of the local government authorities' competence legal regulation development are analyzed, and the propositions concerning its improvement are given.