



*Олександр СКРИПНЮК,  
доктор юридичних наук, професор,  
академік НАПрН України,  
заслужений юрист України*

### **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТИТУТ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування; інститут громадянського суспільства; територіальна громада; адміністративно-територіальна реформа.*

**В**ідмова від усталеного за радянських і частково пострадянських часів сприйняття проблем адміністративно-територіального устрою, функціонування територіальних громад, органів місцевого самоврядування через призму принципу «розподіляй і володарюй» стає дедалі більш очевидною.

Нинішня адміністративно-територіальна організація влади свідчить про абсолютне домінування центру над регіонами при запереченні будь-якої самостійності таких утворень, як громади. В цьому контексті важливо нагадати, що громада – адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять одне або декілька поселень і яка є територіальною основою діяльності органів місцевого самоврядування з надання населенню основних соціальних послуг. Громада, як правило, утворюється шляхом об'єднання поселень навколо поселення (місто, селище) – центру економічної активності, де розташовані основні місця працевлаштування мешканців навколишніх поселень і наявні кращі, ніж у найближчих поселеннях, елементи бюджетної та інженерної інфраструктури й транспортної доступності. До того ж недемократичні режими державного управління характеризуються запереченням або істотним применшенням ролі органів місцевого самоврядування, які або повністю включаються в систему органів державної влади, або мають винятково декларативні повноваження.

У цьому ракурсі демократизація державного управління, яка включає в себе реорганізацію системи територіальної організації органів публічної влади, тісно пов'язана і з процесом посилення ролі органів місцевого самоврядування. Зараз свідомо згадується поняття місцевого самоврядування, оскільки проведення адміністративно-територіальної реформи не може і не повинно розглядатись відокремлено від процесів реформування систем місцевого самоврядування. В науково-теоретичному аспекті місцеве самоврядування характеризується як особливий інститут, який у своїй основі має не державу чи державну владу, які засновані на матеріальній базі державної власності, а громадську спільноту, общину, матеріальною базою якої є зовсім інша форма власності – муніципальна [1, 29]. Місцеве самоврядування на практиці втілює інтереси територіальних громад [2, 73]. При цьому роль місцевого самоврядування для процесів просторової організації публічної влади пояснюється тим, що влада територіальних громад, будучи самостійним видом публічної влади, за своїм суб'єктно-об'єктним складом, своєю природою та сутністю, діапазоном здійснюваних нею функцій є найбільш соціально орієнтованою формою здійснення публічної влади, а також виступає потужним каталізатором формування громадянського суспільства, оскільки свідома участь жителів у процесі утворення гідних умов життя на

певній території сприяє формуванню у них відповідальності за вирішення місцевих проблем і тим самим підвищує їх загальну соціальну та громадянську активність [3, 44].

На сьогодні в Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності. Відповідно до чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування являє собою гарантоване державою право та реальну 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. При цьому згідно із вказаним законом органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, які є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Що ж до державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, то він може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Серед конституційно-правових принципів, які нині визначають державну політику в сфері місцевого самоврядування, слід насамперед назвати такі, як: визнання та гарантування державою місцевого самоврядування; забезпечення цілісності державної території; верховенства права та законності; максимального наближення надання

адміністративних і громадських послуг до рівня їх доступного споживання на основі розподілу повноважень між державною владою та владою місцевого самоврядування згідно з принципом субсидіарності; пріоритету прав і свобод людини і громадянина у процесі здійснення державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування; визнання територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень; непорушності прав територіальних громад на участь у місцевому самоврядуванні; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності суб'єктів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення; повсюдності місцевого самоврядування; взаємодії і співробітництва органів державної влади та органів місцевого самоврядування; поєднання процесів централізації, деконцентрації та децентралізації влади, гармонізації місцевих, регіональних і загальнодержавних інтересів; регулювання основ державної політики у сфері місцевого самоврядування винятково законом; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Проте від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу виявилась неспроможною виконувати всі повноваження місцевого самоврядування. По суті, існуюча на сьогодні в Україні система місцевого самоврядування не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Водночас у системі місцевого самоврядування в Україні можна виявити цілу низку проблем, що потребують якнайшвидшого вирішення. До них можна віднести такі, як:

економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень; недостатність ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру; криза комунальної інфраструктури, загрозлива зношеність теплових, водно-каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду; відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування; погіршення професійної якості складу місцевих рад внаслідок запровадження пропорційної системи виборів за закритими партійними списками; відчуженість органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція; криза кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад; нерозвиненість незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; невикористання ресурсного потенціалу цього сектору в місцевому розвитку; нерозвиненість форм прямої демократії, відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення; соціальна дезінтегрованість територіальних громад та неспроможність жителів до солідарних дій із захисту своїх прав і відстоювання інтересів спільноти у співпраці з органами місцевої влади; складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад тощо.

Не викликає сумніву, що причинами подібної ситуації в системі місцевого самоврядування в Україні є в тому числі й конституційно-правова невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорції радянської системи адміністративно-територіального устрою, надмірна централізація повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів, неефективна державна регіональна політика, яка не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи, дублювання повно-

важень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Зокрема, говорячи про формування територіальної основи місцевого самоврядування – базових адміністративно-територіальних одиниць (округ, громад тощо), в межах яких територіальні громади самостійно вирішують всі питання місцевого значення, так і не було розроблено чіткої методології, яка дала б можливість планомірно визначити територію конкретних адміністративно-територіальних одиниць. На нашу думку, цей процес передбачає обов'язкове дотримання таких п'яти вимог: 1) рішення про утворення базової адміністративно-територіальної одиниці та встановлення її просторових меж приймається Верховною Радою України з урахуванням волевиявлення населення відповідної території та на підставі встановлених законом критеріїв дієздатності (самодостатності) громади, обумовлених географічними, демографічними, економічними, національними, історичними чинниками; 2) на території кожної базової адміністративно-територіальної одиниці мають перебувати об'єкти соціальної та комунальної інфраструктури, необхідні для виконання передбачених законом завдань та повноважень місцевого самоврядування щодо надання адміністративних і громадських послуг населенню; 3) на території однієї базової адміністративно-територіальної одиниці не може існувати кілька територіальних громад із статусом самостійного суб'єкта місцевого самоврядування; 4) базові адміністративно-територіальні одиниці мають межувати між собою – в Україні не може бути територій, на які не поширюється юрисдикція органів місцевого самоврядування територіальних громад; 5) при визначенні меж базової адміністративно-територіальної одиниці має бути врахований принцип територіальної доступності адміністративних та громадських послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоврядування [4, 29].

Загалом же реформування місцевого самоврядування вимагає: розроблення та реалізації системи заходів політичного, правового, інституційного та організаційного характеру, спрямованих на створення умов, що сприятимуть сталому розвитку тери-

торіальних громад; трансформації базового рівня системи адміністративно-територіального устрою з метою формування суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, який мав би необхідні правові, фінансові й інші ресурсні можливості для надання населенню повноцінних публічних послуг та забезпечення комфортних і безпечних умов проживання людини у селі, селищі, місті; стимулювання процесу становлення територіальної громади як цілісної (інтегрованої) солідарної соціальної спільноти, члени якої усвідомлюють свої інтереси та спроможні їх відстоювати у співпраці з органами місцевого самоврядування; стимулювання розвитку форм прямої демократії та створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, в тому числі через органи самоорганізації населення, громадські організації та інші об'єднання громадян; стимулювання розвитку незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки із виробництва соціальних, культурних, побутових та інших послуг для населення; забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; розроблення дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування; перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності, з метою недопущення подвійного підпорядкування та дублювання функцій і завдань; удосконалення процедур формування органів місцевого самоврядування та обрання сільських, селищних, міських голів; створення умов для належного матеріального, фінансового й іншого ресурсного забезпечення виконання завдань і функцій місцевого самоврядування; встановлення прозорих правил контролю дотримання конституційності та законності правових актів місцевого самоврядування і визначення порядку судового захисту прав та законних інтересів місцевого самоврядування; удосконалення системи підготовки, перепідготовки й підвищення

кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, працівників комунальних установ і підприємств; підвищення ролі, законодавчого визначення статусу асоціацій та інших об'єднань органів місцевого самоврядування як представників органів місцевого самоврядування у їх взаємовідносинах з органами державної влади.

Однією з пропозицій, які останнім часом висловлювались щодо законодавчого забезпечення реформи системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної реформи в Україні, було прийняття спеціального акта – Декларації «Про основні засади державної політики України щодо розвитку місцевого самоврядування», яка повинна була сформулювати законодавчі умови для чіткого визначення механізму децентралізації публічно-владних повноважень, розмежувати сфери публічно-владного впливу органів державного управління та органів місцевого самоврядування, закріпити основні характеристики питань місцевого значення, які є безпосереднім об'єктом муніципальної публічної влади, встановити територіальні межі здійснення місцевого самоврядування відповідно до потреб проведення адміністративно-територіальної реформи, визначити основні принципи здійснення державного управління у сфері децентралізації публічно-владних повноважень на муніципальному рівні, закріпити основні ознаки правосуб'єктності територіальної громади, забезпечити право територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно і відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики, чітко внаормувати повноваження органів державної влади щодо здійснення державного регулювання та управління у сфері місцевого самоврядування тощо.

Погоджуючись в цілому з тезою про необхідність і доцільність розробки єдиної державницької ідеології функціонування публічної влади на місцевому рівні, взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування щодо вирішення

питань загальносуспільного значення як на державному, так і місцевому рівнях, хотілося б зазначити, що сама ідея прийняття подібної декларації не є оптимальним вирішенням проблеми законодавчого забезпечення адміністративно-територіальної реформи і реформи місцевого самоврядування, оскільки реформування місцевого самоврядування, на наш погляд, повинно відбуватись не шляхом прийняття декларацій, а шляхом внесення відповідних змін до законодавства. Це пояснюється тим, що відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 92 Конституції України засади місцевого самоврядування визначаються виключно законами України. Отже, державна політика у цій сфері визначається насамперед у нормах законів, базовим серед яких нині є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». До того ж слід нагадати, що сама юридична форма декларації часто описує не так нормативно-правовий акт, як акт-заяву, що має насамперед політичне значення.

Тому, ставлячи на меті трансформацію загальної системи державного управління в Україні, без цього неможлива побудова України як сучасної демократичної держави з розвиненим громадянським суспільством, слід пам'ятати про процеси зміни на рівні просторової організації публічної влади, яка включає в себе сукупність горизонтальних і вертикальних зв'язків між центральними органами державної влади, місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, територіальними громадами, які поєднують систему управління в єдине ціле та забезпечують ефективний режим взаємодії держави та її територій.

Отже, виходячи з положення про необхідність докорінної зміни режиму державного управління в процесі демократизації держави і суспільства, можна зробити обґрунтований висновок про те, що невід'ємним складовим елементом цього процесу є планомірна і цілеспрямована діяльність щодо побудови раціональної просторової основи організації публічної влади для забезпечення доступності та якості надання соціальних і адміністративних послуг, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні, економічні, екологічні,

культурно-національні виклики і потреби громадян. Фактично цей процес являє собою ніщо інше як проведення адміністративно-територіальної реформи, яка включає в себе системні зміни в розподілі і реалізації повноважень державного управління на загальнодержавному та місцевому рівнях. Водночас запровадження адміністративно-територіальної реформи, як зазначалося вище, реалізується паралельно з відповідними змінами на рівні системи місцевого самоврядування й супроводжується чіткими законодавчими кроками. Зокрема, наразі можна вказати на зміни в сфері: а) бюджетного законодавства (в частині розрахунку трансфертів, виходячи з необхідності забезпечення виконання соціальних стандартів, розрахованих на базі модельних адміністративно-територіальних одиниць, та стимулювання нарощування доходів місцевих бюджетів), б) податкового законодавства (в частині оподаткування землі, виходячи з її ринкової вартості, як першого етапу запровадження податку на нерухоме майно); в) земельного законодавства (в частині впорядкування процедури зміни цільового призначення земель, становлення земельного ринку, порядку ціноутворення при викупі землі для суспільних потреб).

Сьогодні Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», інші законодавчі акти, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування, не повною мірою врегульовують питання організації діяльності територіальних громад, формування і діяльності органів місцевого самоврядування. Так, це стосується питань управління комунальною власністю, міжбюджетних відносин, різних форм безпосередньої участі громадян у виконанні завдань і функцій місцевого самоврядування, взаємовідносин органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з відповідними органами державної влади і їх посадовими особами, а також форм взаємодії територіальних громад, співробітництва у реалізації спільних проектів тощо. В цьому ж контексті слід вказати на актуальність зміни ідеології державної політики в бюджетній, податковій, регуляторній та регіональній сферах. Комплексне проведення зазначених заходів стимулюватиме формування й вдосконалення

економічної, матеріальної, фінансової бази для розвитку територіальних громад, органів місцевого самоврядування, адміністративно-територіальних одиниць і регіонів.

Розробка загальної концепції адміністративно-територіальної реформи в Україні повинна включати в себе не лише визначення загальних вимог до організації адміністративно-територіального устрою, а й містити конкретні положення, які дають змогу встановити правовий статус адміністративно-

територіальних одиниць, сформулювати конкретні вимоги до утворення адміністративно-територіальних одиниць, визначити організацію системи органів публічної влади, а також порядок формування кожного рівня адміністративно-територіального устрою. В цьому сенсі запорукою успіху є поєднання зусиль законодавців, науковців і громадськості, які спільними зусиллями повинні забезпечити реалізацію в Україні адміністративно-територіальної реформи.

#### Список використаних джерел:

1. Копейчиков В.В. Державна влада і питання формування громадянського суспільства в Україні / В.В. Копейчиков // Правова держава. – К., 1995. – Вип. 6. – С. 36–47.
2. Коваленко А.А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики / Коваленко А.А. – К.: Довіра, 1997. – 157 с.
3. Батанов О.В. Функції муніципальної влади: поняття та класифікація / О.В. Батанов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 11 (61). – С. 25–33.
4. Скрипнюк О.В. Теоретико-методологічні засади дослідження адміністративно-територіальної реформи в Україні / Скрипнюк О.В. // Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми. – К.: Логос, 2009. – С. 16–61.

Олександр СКРИПНЮК

#### МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТИТУТ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

##### Резюме

*Аналізується феномен місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства, його конституційно-правовий статус. Реальне досягнення місцевим самоврядуванням розвинутого інституту громадянського суспільства можливе за умови демократизації державного управління, реорганізації системи територіальної організації органів публічної влади.*

Александр СКРИПНЮК

#### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

##### Резюме

*Анализируется феномен местного самоуправления как института гражданского общества, его конституционно-правовой статус. Реальное достижение местным самоуправлением развитого института гражданского общества возможно при условии демократизации государственного управления, реорганизации системы территориальной организации органов публичной власти.*

Olexandr SKRYPNYUK

#### LOCAL GOVERNMENT AS AN INSTITUTION OF CIVIL SOCIETY: CURRENT STATE AND DEVELOPMENT PROSPECTS

##### Summary

*Local government phenomenon as an institution of civil society and its constitutional legal status are analyzed. Real achievement of civil society developed institution by local government is possible under condition of state government democratization and reorganization of public authority territorial system.*