

14. *Росенко М. І.* Муніципально-територіальний процес і трансформація територіальних громад [Електронний ресурс] / М. І. Росенко. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua](http://www.nbuv.gov.ua)

15. *Сонін О. М.* Питання розвитку основних засад земельного законодавства / О. М. Сонін // Землевпорядкування. – 2001. – № 2. – С. 3–8.

16. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс] : станом на 16.02.2003 р. № 435-IV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

17. *Циплухіна В. С.* Механізми взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 – “Механізми державного управління” / В. С. Циплухіна. – Одеса, 2008. – 20 с.

*Надійшла до редколегії 16.03.2015 р.*

## **УДК 352**

**О. В. Звіздай,**

*голова Великобагачанської районної державної адміністрації Полтавської обл.,  
аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ,  
м. Харків*

### **НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*Досліджено конституційно-правові засади формування та функціонування органів місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано джерельну базу місцевого самоврядування. Розкрито питання відображення в ключових законах України відносно місцевого самоврядування сучасної концепції місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, нормативно-правові засади, джерельна база.*

**О. V. Zvizdai,**

*Head of Velykobachanski region state administration of Poltava oblast, postgraduate student of Regional Development and Local Self-Government Department of KRI NAPA, Kharkiv*

### **LEGAL PRINCIPLES OF DEMOCRATIC DOVERNANCE IN UKRAINE**

*Studied constitutional and legal principles of formation and functioning of local government in Ukraine. Analyzed source base of local government. Solved issues reflected in the key laws of Ukraine concerning local government of the modern concept of local government.*

**Key words:** *local government, local community, legal principles, source base.*

Місцеве самоврядування України в її сучасних територіальних вимірах пройшло складний і суперечливий історичний шлях, зазнаючи протягом століть впливу східної та західної політичних культур. Цей інститут у сучасному розумінні склався у світовій практиці на межі XVIII-XIX ст., коли абсолютні монархії трансформувались у демократичні, правові держави. Боротьба за утвердження

місцевого самоврядування, вільного від феодально-чиновницького свавілля, була однією з причин суспільних рухів. Його ідеї протиставлялись феодальній державі, становому патріархально-общинному (сільському) і корпоративно-цеховому (міському) самоврядуванню. Проте деякі елементи станового самоврядування в демократичних державах збереглися і до наших, наповнившись новим правовим змістом. Таким чином, історичний досвід міського самоврядування слід урахувати в сучасній науці та у процесі вирішення сучасних проблем розбудови системи самоврядування незалежної України [13].

Але лише зміна парадигми управління державою, послідовне проведення реформування місцевого самоврядування, територіальної організації влади в Україні, вдосконалення існуючої системи управління на місцях, розширення повноважень органів місцевого самоврядування сприятиме побудові місцевої влади на засадах демократії.

Проблемі становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування в Україні присвячено досить широке коло праць вітчизняних науковців, серед яких можна назвати публікації О. Батанова [1], О. Бобровської [2], В. Вакуленка [3], П. Ворони [4], І. Дробота [6], Н. Камінської [13], В. Куйбіди [16], Ю. Куца [17, 24, 29], М. Пухтинського [19], В. Мамонової [18], Ю. Молодожен [20], В. Наконечного [22], С. Саханенка [26], С. Серьогіна [27], Ю. Шарова [29] та ін. Проте в цілому ця проблематика в науковій літературі залишається недостатньо дослідженою, особливо це стосується нормативно-правових засади розвитку місцевого самоврядування в Україні.

За мету статті обрано аналіз, узагальнення та класифікація нормативно-правової бази функціонування та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

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. Конституція України визначила концептуальні засади компетенції сільських, селищних, міських рад, згідно з якими місцеве самоврядування в Україні здійснюється територіальною громадою [7]. 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 в 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 [22]. 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 зі 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 [25].

Насправді з сотень законів та постанов Уряду найбільш вживаними у діяльності органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад є до десятка законів.

Нормативно-правове поле функціонування та розвитку місцевого самоврядування в Україні складається із регуляторних актів різного рівня, які можна умовно розділити на певні групи:

Загальне законодавство визначає статус органів місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад та порядок їх діяльності:

1. Конституція України – закладає конституційні основи місцевого самоврядування [14].

2. Закони, що регулюють засади місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб: “Про місцеве самоврядування в Україні”; “Про статус депутатів місцевих рад”; “Про службу в органах місцевого самоврядування”; “Про органи самоорганізації населення”.

3. Закони, що визначають порядок формування органів місцевого самоврядування та обрання голів територіальних громад: “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”; “Про Всеукраїнський та місцеві референдуми”.

4. Закони, що є визначальними для формування ресурсів місцевого самоврядування, порядку формування бюджетів, встановлення податків і зборів тощо: Бюджетний кодекс; Податковий кодекс України; “Про розмежування земель державної та комунальної власності”.

5. Галузеві нормативні акти, що визначають місце і роль органів та посадових осіб місцевого самоврядування у певних галузях правовідносин: Земельний кодекс; Водний кодекс; “Про основи містобудування”; “Про регулювання містобудівної діяльності”; “Основи законодавства України про культуру”; “Основи законодавства про освіту”; “Про охорону здоров’я”; “Про охорону навколишнього природного середовища”.

6. Нормативні акти Кабінету Міністрів України, міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, що ухвалюються на основі законів України і визначають порядок реалізації певних норм цих законів (перелік актів,

що визначають підходи щодо організації тендерних закупівель, встановлення заробітних плат у системі виконавчих органів, виплати субсидій тощо).

7. Нормативні акти місцевої ради, що встановлюють особливості здійснення місцевого самоврядування в певній громаді (місцевий статут) та правила і процедури роботи органів місцевого самоврядування (регламент ради та виконкому, положення про комісії ради тощо) [30, с. 38].

Конституція України, ухвалена 28 червня 1996 р., закріпила на конституційному рівні гарантії щодо існування місцевого самоврядування та окреслила основні правові засади його функціонування.

Місцевому самоврядуванню присвячено декілька конституційних норм, які були покладені в основу Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а також ряду інших дотичних законів.

Стаття 7 Конституції України встановлює “В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування” [14]. Цю норму можна розуміти таким чином, що в Україні не може бути скасовано такого інституту публічної влади, як місцеве самоврядування, інакше, як шляхом внесення зміни саме до цієї статті Конституції. А це стаття з розділу I “Загальні засади”, зміни до якого, відповідно до ст. 156 Конституції, можуть бути внесені лише через їх затвердження Всеукраїнським референдумом. Саме тому невелика за розміром ст. 7 є найбільшим та найважливішим гарантом існування місцевого самоврядування в Україні.

Важливою для розуміння природи місцевого самоврядування як окремої частини публічної влади є ч. 2 ст. 5 Конституції України: “Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування” [30, с. 31].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” є одним із найбільших та найважливіших “конституційних” законів, тобто тих, прийняття яких прямо впливає зі змісту Конституції України. Цей закон є статусним чи базовим законом для всієї системи органів місцевого самоврядування. Закон є досить великий за обсягом і складний на предмет правового регулювання. Він містить цілу низку норм – принципів, норм матеріального та процесуального права [9].

Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” визначає правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради [10].

Концептуальні засади побудови і функціонування системи місцевого самоврядування визначені і викладені у міжнародних актах, до яких приєдналась і Україна. Це “Всесвітня декларація місцевого самоврядування” та “Європейська хартія про місцеве самоврядування”.

Всесвітню декларацію місцевого самоврядування розроблено Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування. Ця Асоціація називається “Інтернаціональна спілка місцевих влад”. Всесвітня декларація місцевого самоврядування прийнята на 27 Міжнародному Конгресі Інтернаціональною Спілкою Місцевих Влад 23 – 26 вересня 1985 р. [5].

---

Європейська хартія про місцеве самоврядування розроблена Радою Європи 15 жовтня 1985 р. і тоді ж відкрита для підписання державами учасниками. Україною Європейська хартія підписана в м. Страсбург 6 листопада 1996 р. та ратифікована Законом України 15 липня 1997 р.

У Преамбулі Всесвітньої декларації передовсім обґрунтовується доцільність заснування системи місцевого самоврядування. В ній зазначається, що місцеве самоврядування є найближчим до громадян рівнем управління своїми справами. Підкреслюється, що найкраще саме на місцевому рівні створювати умови для побудови такої гармонійної громади, (тобто територіальних колективів людей), до якої б громадяни відчували свою належність та відповідали за неї. Висловлюється побажання того, щоб Декларація стала для всіх націй стандартом до якого слід прагнути.

У Всесвітній Декларації наголошується на тому, що місцеве самоврядування передовсім має бути визнане як принцип в Конституції країни, або в основному законі про урядові структури держави (ст. 1). Ця ж ідея проводиться і в Європейській хартії згідно із ст. 2 якої принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у законодавстві країни і по можливості – в її конституції.

У Декларації коротко викладається концепція місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, говориться в Декларації, – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення (ст. 2).

Відповідно до положень Європейської хартії місцеве самоврядування, це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення (ст. 3).

У розглянутих документах послідовно утверджується основний принцип місцевого самоврядування – це незалежність і самостійність органів та інших організаційних форм місцевого самоврядування при здійсненні ними визначених в законах повноважень (Європейська хартія. – Ст. 5; Всесвітня декларація. – Ст. 4) [18, с. 361].

Європейська хартія місцевого самоврядування формально сьогодні є складовою українського законодавства і має прямо застосовуватись у реальному житті. Насправді ж тут ситуація виглядає не такою оптимістичною з кількістю підстав:

По-перше: визначення місцевого самоврядування Конституцією України і Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Хартією певним чином відрізняються.

По-друге, ратифікувавши Хартію, український парламент не визначив поширення чи непоширення її на такі органи місцевого самоврядування, як районні та обласні ради. Таке невизначення веде до постійних дискусій щодо невідповідності наших реалій Хартії, оскільки районні та обласні ради не мають своїх виконавчих органів, що передбачає ч. 2 ст. 3 Хартії.

В Європі таких питань не виникає, оскільки обласний, а почасти і районний рівні належать до рівня регіонального самоврядування, на який ця Хартія не

поширюється. Натомість в Україні і на районному, і на обласному рівнях ради називають “органами місцевого самоврядування”.

Попри це, основні принципи Хартії слід врахувати як на національному, так і на місцевому рівнях при розробці нових законів чи ухваленні рішень органів місцевого самоврядування [30, с. 43].

Від часу ухвалення Конституції України суспільно-політична, економічна та правова ситуації в Україні суттєво змінилася. Нинішня система місцевого самоврядування, повноваження цього інституту публічної влади, його матеріально-фінансова основа перестали відповідати сучасним вимогам. Вони потребують серйозних реформувальних і змін, у тому числі для приведення їх у відповідність до норм Європейської хартії місцевого самоврядування.

Перш за все потребують ефективного та швидкого вирішення проблеми правового та інституційного характеру. Щоб вирішити проблеми на рівні територіальних громад, необхідно об’єднати зусилля громад і їх територій, а також потрібна фінансова підтримка держави. Саме з цією метою Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було прийнято рішення щодо перших двох законопроектів, які розглянуті в парламенті, про право територіальних громад на об’єднання і про співробітництво громад, адже, незважаючи на те, що Конституція України надає жителям сіл право на добровільних засадах об’єднуватися в єдину територіальну громаду, формувати органи місцевого самоврядування, механізм вирішення цього конституційного припису на законодавчому рівні не було врегульовано [28].

1 квітня 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено “Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні”. Метою Концепції є 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 [15].

Метою Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” є створення правових умов та можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню сільських територіальних громад; формування ефективно діючих рад та їх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних спеціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів [8].

Закон України “Про співробітництво територіальних громад” розроблено з використанням кращого європейського досвіду. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачає тільки загальні рамки впровадження міжмуніципального співробітництва, допускає об’єднання ресурсів органів місцевого самоврядування

для вирішення спільних проблем, але не містить правових норм, які б дозволяли таке співробітництво [12].

Подальший, динамічний розвиток місцевого самоврядування можливо забезпечити лише через удосконалення відповідного нормативно-правового поля, яке має врегульовувати питання організації та діяльності суб'єктів місцевого самоврядування та його забезпечення.

Самоврядування, як і незалежність, не можна запроваджувати наказами, декретами чи законами. Для підвищення дієвості впливу на стан соціально-економічного розвитку та виведення країни із кризи створюється нова сучасна система державного управління шляхом проведення адміністративної реформи. Одним із найважливіших завдань цієї реформи є формування на місцевому рівні сучасної системи місцевого самоврядування. Адже життєвий рівень населення в підсумку залежить від рівня роботи відповідних органів самоврядування та влади. Тому й головний напрям діяльності органів місцевого самоврядування полягає в задоволенні економічних, політичних, соціальних потреб людини, створенні умов для гармонійного поєднання інтересів людини і суспільства.

#### **Література:**

1. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : [монографія] / О. В. Батанов / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Концерн “Видавничий дім “ІнЮре”, 2003. – 356 с.
2. Бобровська О. Змістовно-порівняльний аспект публічного адміністрування на місцевому рівні / О. Бобровська, А. Зеніна-Біліченко // Публічне адміністрування : теорія та практика. – 2014. – Вип. 2. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua>
3. Вакуленко В. Основи місцевого самоврядування сільських громад : навч. посіб. / В. Вакуленко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 352 с.
4. Ворона П. В. Місцеве самоврядування і політичні партії в Україні : монографія / П. В. Ворона. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 184 с.
5. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – Вип. 1/2 (6/7). – С. 65–69.
6. Дробот І. Гарантування місцевого самоврядування: теоретико-методологічний аспект / І. Дробот. – Львів : ЛІДУ НАДУ, 2006. – 287 с.
7. Закон про місцеве самоврядування України: науково-практичний коментар / В. І. Батрименко, В. І. Борденюк, Г. В. Виноградова, М. І. Єфремова, І. Крегул. – К. : Книга, 1999. – С. 89.
8. Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” від 05.02.2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
9. Закон України: “Про місцеве самоврядування в Україні” чинне законодавство зі змінами та допов., станом на 1 лист. 2014 р. : (ОФІЦ. ТЕКСТ). – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2014. – 88 с. – (Законо України).
10. Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” від 11.07.2002 р. № 93-IV. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
11. Закон України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” від 15.07.1997 р. № 452/97. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
12. Закон України “Про співробітництво територіальних громад” від 17.06.2014 р. №1508-VII. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
13. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. / Н. В. Камінська. – К., 2010. – 232 с.

14. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
15. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
16. *Куйбіда В. С.* Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В. С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
17. *Куц Ю. О.* Якість надання управлінських послуг як чинник ефективності місцевого управління / Ю. О. Куц // Державне будівництво. – 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/index.html>.
18. *Майданник О. О.* Конституційне право України : навч. посіб. / О. О. Майданник. – К. : Алерта, 2011. – 380 с.
19. *Мамонова В. В.* Методологія управління територіальним розвитком : [монографія] / В. В. Мамонова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 196 с.
20. Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки : зб. матеріалів та док. / за ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К., 2007. – 896 с.
21. *Молодожен Ю. Б.* Самодостатність територіальних громад: системний підхід : [монографія] / Ю. Б. Молодожен. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – 370 с.
22. Муніципальне право України / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 592 с.
23. *Наконечний В. В.* Управління містом: теоретико-методологічний вимір : [монографія] / В. В. Наконечний. — Х. : Цифрова друкарня № 1, 2012. – 263 с.
24. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : [монографія] / Ю. О. Куц, С. В. Болдирев, А. Є. Тамм ; за заг. ред. доц. Ю. О. Куца. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 180 с.
25. *Павленко С. В.* Сучасна концепція місцевого самоврядування та її відображення в законодавстві України [Електронний ресурс] / С. В. Павленко // Державне будівництво. – 2008. – №2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>
26. *Ровинська К. І.* Магдебурзьке право як підґрунтя формування місцевого самоврядування на території України [Електронний ресурс] / К. І. Ровинська // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – 2013. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>
27. *Саханенко С. Є.* Політичне управління містом в умовах самоврядування : монографія / С. Є. Саханенко. – Одеса : ОФ УАДУ, 2001. – 311 с.
28. *Серьогін С. М.* Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування в Україні / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук // Аспекти публічного управління. – 2014. – № 5-6 (7-8) – С. 71–80.
29. Територіальна громада: управління розвитком : [монографія] / Ю. О. Куц, О. В. Решеvecь / за заг. ред. Ю. О. Куца – Х. : Константа, 2013. – 540 с.
30. *Ткачук А.* Місцеве самоврядування та децентралізація : практ. посіб. / А. Ткачук ; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К. : ТОВ “Софія”, 2012. – 120 с.
31. *Шаров Ю. П.* Стратегічне планування у муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

*Надійшла до редколегії 07.04.2015 р.*