

2. Дегтяр А. О. Правове забезпечення державного регулювання інновацій в Україні / А. О. Дегтяр, О. І. Крюков. – Режим доступу : [www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/1/01.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/1/01.pdf).

3. Кравець І. Державне регулювання інноваційної діяльності: окремі проблеми правового регулювання / І. Кравець // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. – 2010. – № 84. – С. 67 – 71.

4. Податковий кодекс України // Голос України. – 2010. – № 229.

5. Про державно-приватне приватне партнерство : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – С. 524.

6. Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 лют. 2011 р. № 389 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 28. – С. 94.

7. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18 верес. 1991 р. № 1560-XII // Відом. Верховної Ради України. – 1991. – № 47. – С. 646.

8. Про інноваційну діяльність : Закон України від 4 лип. 2002 р. № 40-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2002. – № 36. – С. 266.

9. Про Концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку України : Постанова Верховної Ради України від 13 лип. 1999 р. № 916-XIV // Відом. Верховної Ради України. – 1999. – № 37. – С. 336.

10. Про концесії : Закон України від 16 лип. 1999 р. № 997-XIV // Відом. Верховної ради України. – 1999. – № 41. – С. 372.

11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верховної ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.

12. Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності : Закон України від 21 жовт. 2010 р. № 2624-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2011. – № 11. – С. 71.

Надійшла до редколегії 02.10.12

УДК 351.711: 352.07

Володимир НАКОНЕЧНИЙ  
Харківська міська рада

## НОВІТНЯ ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ РОЗВИТКУ САМОВРЯДУВАННЯ В МІСТАХ УКРАЇНИ

Аналізується становлення нормативно-правової бази розвитку самоврядування в містах України з періоду становлення незалежної України.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, нормативно-правова база, розвиток самоврядування в містах.

*Владимир Наконечный. Новейшая история становления нормативно-правовой базы развития самоуправления в городах Украины*

© Наконечный В. В., 2013

Анализируется становление нормативно-правовой базы развития самоуправления в городах Украины с периода становления независимой Украины.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, нормативно-правовая база, развитие самоуправления в городах.

## *Volodymyr Nakonechniy. Recent history of the legal base development of self-government in the cities of Ukraine*

The legal framework of city government in Ukraine period of independent Ukraine is analyzed.

**Key words:** Key words: local self-government, legal base, self-government development in cities.

Основою демократичних перетворень в Україні має стати дієздатне місцеве самоврядування, яке найбільш чітко виражає інтереси мешканців територіальних громад, має суттєву наближеність до запитів громадян. Самоврядування в містах є складовим елементом місцевого самоврядування як такого, тому розгляд його в історичній ретроспективі дає можливість більш чіткого наукового бачення подальших кроків на шляху розвитку управління в містах України на засадах розвитку місцевого самоврядування в цілому.

У державному управлінні велику увагу приділяють питанню управління містом. Управлінські проблеми організації врядування в містах є предметом багатьох досліджень, зокрема ключові питання розглядаються в наукових працях В. Авер'янова, В. Бабаєва, В. Бакуменка, О. Бойко-Бойчука, В. Вакуленка, В. Воротіна, В. Дорофійенка, І. Дробота, В. Князева, В. Куйбіди, Н. Нижник, С. Саханенка, Ю. Шарова та ін.

Науковці зробили значний внесок у дослідження сучасних технологій, моделей управління містом, розробку теоретичних засад міського врядування, але становленню нормативно-правової бази розвитку самоврядування в містах України з часу набуття нею незалежності в 1991 р. ще не приділено достатньої уваги.

Мета статті – проаналізувати становлення нормативно-правової бази розвитку самоврядування в містах України як незалежної держави на основі методології державного управління.

Розбудова нової системи організації влади в містах України починається наприкінці 80-х рр. ХХ ст. У цей час Україна першою із республік колишнього СРСР прийняла законодавчу базу, що дозволяла реалізувати місцеве самоврядування. Вона діяла до травня 1997 р., коли був прийнятий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10]. Деякі автори (Ю. І. Саєнко, А. Ф. Ткачук, Ю. О. Привалов [6]) виокремлюють шість етапів становлення інституту місцевого самоврядування та становлення місцевої влади на демократичних засадах у незалежній Україні. Кожен із цих етапів пов'язується з прийняттям нового законодавчого акта, який покликаний регулювати діяльність місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. На початку 2000-х рр. розпочався сьомий етап розбудови місцевої влади, що було пов'язано з необхідністю конституційного вдосконалення законодавства з місцевого самоврядування.

Характерною ознакою всіх законодавчих актів, які протягом української новітньої історії регулювали діяльність міської влади, є те, що принципи та механізми функціонування самоврядування в місті підлягали найменшим змінам порівняно з іншими самоврядними рівнями (районним та обласним).

Першими демократичними законодавчими актами, що регулювали діяльність місцевих рад, були Постанова Президії Верховної Ради СРСР «Про примірне положення про голів і президії місцевих рад народних депутатів» від 20 жовтня 1989 р., в якій говорилося, що «роботу крайових, обласних, автономних областей, автономних округів, районних, міських, районних у містах Рад народних депутатів організовують їх президії, очолювані головами Рад, а в міських (міст районного підпорядкування), селищних і сільських Радах – голови цих Рад» [7], та Закон Союзу СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 9 квітня 1990 р. [9]. Цей закон визначав місцеве (територіальне) самоврядування в СРСР як самоорганізацію громадян для розв'язання безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого значення відповідно до інтересів населення та особливостей адміністративно-територіальних одиниць на основі законів і відповідної матеріальної та фінансової бази [9]. Тобто в цьому законі місцеве самоврядування мало здійснюватися в межах адміністративно-територіальної одиниці.

Згідно з державницькою концепцією місцевого самоврядування роботу міських та інших місцевих рад має організовувати президія рад на чолі з головою ради, який має обиратися з депутатів ради на строк її повноважень. Депутати формували і виконавчий комітет, який здійснював виконавчу владу на відповідній території. До цього ради обирали просто голову виконкому, а не голову ради, і саме він був головною посадовою особою тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці, не враховуючи, звичайно, секретаря партійної організації відповідного рівня. Отже, замість однієї керівної посади в органах місцевої влади утворювалося дві – голова виконкому і голова ради. За умов, коли авторитет КПРС невинно падав, головою ради, зазвичай, ставав секретар партійного комітету. Ці постанова і закон спрацьовували до тих пір, поки не з'явилися нові голови рад, які не були причетні до секретарства в партійних комітетах, і не виникли суперечності між радами та партійними комітетами, між головами рад і виконкомів.

Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р., що був покликаний створити правовий простір для діяльності нових органів влади, багатьма експертами оцінюється як досить прогресивний для свого часу. У ньому місцеве самоврядування в Українській РСР визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя відповідно до інтересів населення на основі законів УРСР та власної фінансово-економічної

бази [12]. Саме в цьому законі з'являється термін «місцеве самоврядування», визначаються його принципи, зокрема «самостійність і незалежність рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; економічної і фінансової самостійності території; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації» [6, с. 27], хоча місцеві ради та їх органи вважались «державними органами місцевого самоврядування» (ст. 2) [12]. Саме в межах цього закону було здійснено спробу надати найголовнішого значення самоврядуванню рівня населених пунктів, у тому числі міст, а не районів чи областей.

Із прийняттям Декларації про державний суверенітет України та обранням президента почалась відповідна корекція вітчизняного законодавства. На початку 1992 р. було прийнято Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». У ст. 1 цього закону зазначено, що місцеве самоврядування в Україні – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази [11], які запроваджували французьку модель місцевого самоврядування, відновлюючи виконавчу вертикаль на рівні областей і районів. Лише на рівні населених пунктів, у тому числі міст, продовжувало функціонувати реальне самоврядування з широкою самодіяльністю громадян через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями. У відповідному законі були вже закладені в основу компромісні концепції місцевого самоврядування, які поєднували елементи державної і громадської парадигми. Через певні труднощі у відносинах між місцевими державними адміністраціями та Урядом, Верховною Радою і Президентом України від французької моделі владної організації на місцевому рівні незабаром відмовились.

Із лютого 1994 р. з прийняттям Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [17] голови рад усіх рівнів мали обиратися населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць. З того часу до прийняття в 1996 р. Конституції України відбулось декілька суттєвих законодавчих змін, спрямованих на централізацію влади (мається на увазі, перш за все, прийняття Конституційного договору та двох указів Президента України, що його супроводжували), але всі вони стосувались переважно статусу і повноважень самоврядування на районному і обласному рівнях. У цьому правовому акті (ст. 47) місцеве самоврядування в Україні визначалося 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 [4].

Конституція України закріпила існування самоврядування в нашій державі й визначила в загальних рисах деякі повноваження його органів. Так, ст. 140 Конституції визначає місцеве самоврядування як 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 і законів України» [5, с. 66].

Для порівняння слід навести визначення місцевого самоврядування Європейської хартії про місцеве самоврядування – документа, який використовується як зразок формування законодавчих повноважень щодо місцевого самоврядування, загальних норм організації, функціонування його інститутів, їх взаємодії з органами державної влади. Так, у ст. 3 Хартії місцеве самоврядування визначено як «право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення» [2, с. 33]. Отже, положення про «реальну здатність» місцевого самоврядування вирішувати місцеві справи «під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення» не знайшло місця в Конституції.

Той факт, що територіальна громада розглядається як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, свідчить, що Україна обрала громадську парадигму самоврядування. Водночас ряд важливих положень Основного Закону України написано в дусі державницької концепції місцевого самоврядування. У них послідовно проведено ідею, що коріння місцевого самоврядування – в тій владі, джерелом якої є народ, а не громада як його частина [18, с. 23]. Згідно з Конституцією України, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Також у тексті Конституції окреслюється матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування, питання управління майном, що є в комунальній власності, обов'язковість виконання рішень місцевого самоврядування на відповідній території [5, с. 40 – 41].

Таким чином, Конституція України започаткувала новий етап реформування місцевого самоврядування. На порядку денному знов постало питання прийняття нового закону про регламентацію його діяльності. Окрім того, в 1995 р. Україна стала повноважним членом Ради Європи, в 1997 р. ратифікувала Європейську хартію про місцеве самоврядування, що уособлювала «єдність поглядів європейських країн на розвиток інституту місцевої демократії» [1, с. 48]. Це означає, що наша країна визнала право місцевих громад на самоврядування, автономію від державної виконавчої влади та самостійні джерела фінансування. Також у 1995 р. було укладено Угоду про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, згідно з якою Україна зобов'язана провести правову реформу.

Одним із ключових елементів угоди є гармонізація та наближення національного законодавства до норм і стандартів ради Європи та законодавства ЄС. Протягом наступних років після прийняття

Конституції України в цьому напрямку були здійснені суттєві зрушення: набули чинності закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [16], «Про органи самоорганізації населення» [13], «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області» [8] тощо.

Європейська хартія про місцеве самоврядування, яка на відміну від Всесвітньої декларації про місцеве самоврядування набула статусу офіційного документа, містить преамбулу, одинадцять статей основної частини і ще шість статей особливих положень. Необхідною передумовою побудови Європи є існування місцевих органів самоврядування, які наділені уповноваженими для прийняття рішень органами, створеними демократичним шляхом, і які мають широку автономію щодо своєї компетенції, порядку її здійснення і необхідних для цього засобів [2, с. 33].

Слід звернути увагу на той факт, що частина статей або пунктів статей Хартії має рекомендаційний характер, причому сторона, яка приймає Хартію, сама їх обирає. Україна без будь-яких обмежень та застережень ратифікувала всі компоненти Європейської хартії. У той самий час ст. 12 Хартії визначає, що кожна сторона має дотримуватися принаймні двадцяти пунктів основної частини (всього 31 пункт), серед яких принаймні десять повинні бути обрані з наведеного в документі списку.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає значно більші повноваження в окремих сферах органам самоврядування міста порівняно з відповідними повноваженнями органів самоврядування області [10]. Відповідну різницю добре видно на прикладі великих міст – обласних центрів.

Зокрема, обласна рада затверджує виконавчий апарат та приймає рішення про передачу повноважень державній адміністрації, а міська рада утворює виконавчий комітет та інші органи. Повноваження виконавчих органів міських рад стосуються сфер соціально-економічного та культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів та цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торгового обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівельної галузі; сфери освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; вирішення питань адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод та законних інтересів громадян; нагородження державними нагородами тощо [10].

Самоврядні органи міста встановлюють підприємства комунальної власності і розмір надходжень до місцевого бюджету, затверджують програми приватизації, приймають рішення про передачу повноважень щодо управління майном, утворюють органи для забезпечення спільних

проектів або фінансування та спільні підприємства. Лише органи міського самоврядування надають дозволи на розташування нових об'єктів та утверджують відповідно до закону розміри земельного податку, плати за використання земельних ресурсів, що перебувають у власності територіальної громади.

У сфері охорони громадського порядку ради міст вирішують питання про утворення місцевої міліції, яка утримується за рахунок міського бюджету, та здійснюють контроль за діяльністю органів внутрішніх справ. Міські ради затверджують програми з градобудівництва і статuti територіальних громад. До речі, питання прийняття власних статутів викликало певні суперечки на момент розгляду проектів закону про місцеве самоврядування. Воно було важливим пунктом, який узятO з проекту, запропонованого Асоціацією міст України. Саме в цьому проекті наголошувалось на тому, що детальна регламентація процесуальних норм має перенестись на рівень місцевих статутів, які можуть прийматись органами самоврядування чи громадами окремих міст [6, с. 41].

Районні в місті ради (за умов їх утворення) та їх виконавчі органи відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети й контролюють їх виконання, а також виконують інші повноваження, що передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» в обсягах і межах, визначених міськими радами [10].

Таким чином, за короткий відрізок часу в Україні в основному унормована база міського самоврядування. Умови щодо приєднання до хартії, які визначені в тексті документа і до яких ми звертались вище, українським законодавством на сьогодні повністю задоволені. Ми можемо лише апелювати до тих пунктів хартії, які сьогодні для України мають рекомендаційний характер, принаймні щодо відповідності міжнародному документу. Ідеться про ст. 6, яка визначає відповідність адміністративних структур і засобів завданням органів місцевого самоврядування, та ст. 9, що визначає джерела фінансування органів місцевого самоврядування.

Подальші дослідження будуть корисними в напрямку узагальнення досвіду перебудови системи міського самоврядування пострадянських країн, що обрали європейський вектор розвитку.

#### Список використаних джерел

1. Ант А. Чи буде самоврядування в Україні європейським? / А. Ант // Віче. – 1998. – № 10. – С. 48 – 60.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Віче. – 1993. – № 6. – С. 33 – 39.
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування Ради Європи та її моніторингова система // Упр. сучас. містом. – Д. : ДФ УАДУ, 2000. – Вип. 5. – С. 5 – 10.

4. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України // Відом. Верховної Ради. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1996. – 80 с.

6. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози / Ю. І. Саєнко, А. Ф. Ткачук, Ю. О. Привалов. – К. : Ін-т соціології НАН України, 1997. – 148 с.

7. Про примірне положення про голів і президії місцевих рад народних депутатів : Постанова Президії Верховної Ради СРСР // Відом. Верховної Ради СРСР. – 1989. – № 20. – Ст. 373.

8. Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2352-III // Відом. Верховної Ради. – 2001. – № 29. – Ст. 138.

9. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР : Закон Союзу СРСР від 9 квіт. 1990 р. № 1417-I. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90](http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90).

10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

11. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» Закон України від 7 груд. 1990 р. № 533-XII // Відом. Верховної Ради. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

12. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон України від 7 груд. 1990 р. № 533-XII. – Режим доступу : [www.search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/ed\\_1990\\_12\\_07](http://www.search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/ed_1990_12_07).

13. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-III // Відом. Верховної Ради України. – 2001. – № 7. – Ст. 230.

14. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 верес. 1997 р. № 539/97-ВР // Відом. Верховної Ради. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

15. Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування : Закон України від 16 лип. 1997 р. № 452/97-ВР // Відом. Верховної Ради. – 1997. – № 38. – Ст. 249.

16. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III // Відом. Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

17. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 3 лют. 1994 р. № 3917-XII // Відом. Верховної Ради. – 1994. – № 22. – Ст. 144.

18. Яцунська О. О. Місцеве самоврядування: світовий досвід та Україна : навч.-метод. посіб. / О. О. Яцунська. – Миколаїв ; О. : ТОВ ВіД, 2003. – 150 с.

Надійшла до редколегії 02.07.12