

УДК 342.5

**Н.В. Мішина,**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## **УЧАСТЬ НАСЕЛЕННЯ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ: РЕГЛАМЕНТАЦІЯ В КОНЦЕПЦІЯХ УКРАЇНСЬКОЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ**

**Анотація.** У статті здійснено аналіз п'яти програмних документів центральних органів публічної влади, на основі яких планувалась та реалізовувалась більшість етапів муніципальної реформи в Україні. Аналіз проводився з метою виявлення того, які ж заходи передбачались для підвищення ефективності залучення членів територіальних громад до участі у місцевому самоврядуванні. Виявлено, що деякі з цих документів містять доволі формальні згадки про означену проблему, однак в жодному з них не наводиться конкретних заходів її вирішення.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, муніципальне право, муніципальна реформа, децентралізація публічної влади, принцип субсидіарності.

**Постановка проблеми.** Напередодні початку роботи Верховної Ради України IX скликання, обраної на позачергових виборах 21 липня 2019 року, актуалізується питання вектору подальших етапів муніципальної реформи в Україні. Муніципальна реформа в Україні відноситься до числа реформ, які тривають майже з моменту проголошення незалежності, та поки що не дійшли до логічного завершення.

Так само майже з моменту проголошення незалежності України залишаються актуальними такі проблеми, пов'язані з місцевим самоврядуванням, як обмеженість питань, що регламентуються статутами територіальних громад, регламентація на загальнодержавному рівні загальних зборів громадян за місцем проживання вельми застарілим Положенням 1993 року,

надто велика кількість депутатів місцевих рад, необхідність подальшого дискурсу з питання деполітизації місцевих виборів (у частині відмови від застосування на них пропорційної системи), внесення різноманітності у перелік існуючих організаційно-правових форм місцевого самоврядування тощо.

Нещодавно до них «приєдналась» проблема відсутності нормативно-правової регламентації на загальнодержавному рівні організації та проведення місцевих референдумів та доволі застаріле регулювання створення та функціонування органів самоорганізації населення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття.**

Проблеми подальшого удосконалення місцевого самоврядування в Україні давно та послідовно досліджують М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.І. Борденюк, Б.В. Калиновський, П.М. Любченко, інші вчені. На підставі їхніх праць, експертних висновків, за допомогою їхніх консультацій муніципальна реформа в Україні набуває ефективності. Проте, в працях цих та інших дослідників проблема, означена у цій статті, поки що не знайшла свого висвітлення.

#### **Формулювання цілей статті.**

Метою статті є співвіднести таке, що декларується у передвиборних обіцянках низки політиків, прагнення залучити широкі верстви населення до участі у місцевому самоврядуванні, з тим, як після успішного обрання Парламенту, Президента та формування Уряду, це відображається у концептуальних документах, на підставі яких відбувається муніципальна реформа.

**Основний матеріал.** На сучасному етапі з моменту проголошення незалежності України можна нарахувати п'ять документів програмного характеру, у яких йдеться про муніципальну реформу. До їхнього числа належать Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р., Концепція державної регіональної політики 2001 р., Концепція щодо внесення змін до Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації" 2001 р., Концепція реформи місцевого самоврядування 2009 р. (втратила чинність у 2012 р.), Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р.

Послідовний аналіз кожного з цих документів програмного характеру у частині сприяння залученню населення до участі у місцевому самоврядуванні надає підстави дійти доволі

невтішного висновку. Щодо більшості вищезгаданих документів навіть не існує потреби аналізу тексту, уміщеного в їхній змістовній частині, — тексту преамбул або першого розділу, у якому традиційно уміщують загальні положення, достатньо для того, щоб резюмувати відсутність навіть спроб вирішити питання, сформульоване вище.

Доволі знаковим є те, що Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р. навіть у назві не містить згадки про місцеве самоврядування. Після набуття нею чинності дослідники сформулювали, що концепція містить основи «адміністративної та муніципальної реформи» [1], намагаючись вірно відобразити сутність цього документу.

Концепція 1998 р. не має преамбули. У розділі I «Загальні засади адміністративної реформи» документ проголошує, що:

«Метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави» [2].

Отже, навіть формулюючи мету чергового етапу адміністративної та

муниципальної реформи, її ідеологи не «згадали» при цьому місцеве самоврядування. Ознайомлення з іншими положеннями Концепції 1998 р. надають підстави стверджувати, що вона дійсно утворювала підґрунтя для актуального на той час етапу як адміністративної, так і муніципальної реформи. Однак Концепція 1998 р. не торкається проблем активізації пересічних членів територіальних громад в Україні.

Хронологічно наступним документом є Концепція щодо внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 березня 2001 р. Здавалося б, що численні вади Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині бланкетних норм про усі форми безпосередньої демократії на місцевому рівні могло б бути виправлено на черговому етапі муніципальної реформи, однак цього не відбулося. Ідеологію таких, що пропонувались у Концепції 2001 р., змін, викладено у Преамбулі:

«Внесення змін до Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та «Про місцеві державні адміністрації» викликане необхідністю підвищення ролі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у реалізації стратегії економічного та соціального розвитку України на 2000-2004 роки, визначеної у Посланні Президента України до Верховної Ради України «Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного і соціального розвитку на 2000-2004 роки». Практика застосування зазначених Законів України свідчить про недосконалість правового регулювання у сфері управління соціально-економічними процесами на

регіональному та місцевому рівнях, що призводить до поглиблення диспропорцій та диференціації територіального розвитку, низького рівня якості надання державних і громадських послуг населенню» [3]. Далі у Преамбулі йдеться про неузгодженість і дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, яке виникло внаслідок недосконалості відповідних правових положень, про напруженість у стосунках між головами обласних і районних державних адміністрацій та головами обласних і районних рад, а також між ними і міськими головами. Нарешті, згадуються і міжбюджетні відносини, — але не члени територіальних громад. Не тільки у Преамбулі, але й в основній частині аналізованого документу не йдеться про аналізовані у цій статті питання.

У 2001 році було також затверджено Концепцію державної регіональної політики. Преамбула цього документу у частині відсутності згадки про активізацію залучення членів територіальних громад до участі у вирішенні питань місцевого значення повністю відображає зміст основної частини Концепції. Натомість у Преамбулі наявні наступні акценти: а) посилення на збільшення територіальної диференціації рівня економічного розвитку та можливостей соціального забезпечення громадян у різних регіонах країни; б) констатація відсутності ефективних механізмів стримування та пом'якшення його дії, ефективного стимулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та населення (курсив наш. — Н.М.) щодо прискорення розвитку регіонів на основі повнішого використання їх природного, економічного, трудового,

наукового та іншого потенціалу; в) несистемність державної політики та діяльності в цій сфері; г) необхідність прискорення поступу України на шляху сталого розвитку, економічного зростання, поєднаного з активною соціальною політикою держави, *демократизацією всіх складових суспільного життя* (курсив наш. — Н.М.), потребує формування якісно нової державної регіональної політики [4].

Попри відмічені курсивом слова та фрази Преамбули, основна частина Концепції 2001 р. не містить їхньої деталізації.

Концепція реформи місцевого самоврядування, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. наразі втратила чинність [5], але слід приділити певну увагу і її положенням, деталізація яких відбулась у Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2009 р. «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування». У цьому Розпорядженні, у тому числі, було закріплено необхідність розробити і внести на розгляд Кабінету Міністрів України низку законопроектів, серед яких «Про місто із спеціальним статусом Севастополь», «Про адміністративно-територіальний устрій України», «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), інші. Єдиним законопроектом, який мав відношення до безпосередньої участі членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування був законопроект «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (нова редакція) (щодо запровадження виборів депутатів місцевих рад за мажоритарною виборчою системою). Але як раз законодавство

про місцеві вибори є виключенням з того твердження, що нормотворець не приділяє достатньо уваги регламентації формам безпосередньої демократії на місцевому рівні. Як раз ця форма безпосередньої демократії (вибори) отримала надзвичайно ґрунтовну та волатильну нормативну регламентацію.

Також Розпорядження передбачало забезпечити надання методичної допомоги «у добровільному об'єднанні територіальних громад відповідно до перспективного плану формування громад» [6]. Остання фраза сама по собі ставить під сумнів ступінь добровільності об'єднання, яке вже заплановано Урядом.

Нарешті, чинна наразі та найновіша за датою Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. Ця Концепція, виходячи з визначення поточних проблем у сфері місцевого самоврядування в Україні, могла б здаватись найбільш перспективною серед аналізованих документів.

Так, «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» [7]. У цій частині Концепція 2014 р. не містить згадки про аналізовані у статті питання. Однак ситуація змінюється у наступній частині, яка

має назву «Шляхи і способи розв'язання проблем». Зокрема, у ній передбачено, що:

«Проблеми передбачається розв'язати шляхом:

— визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

— створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

— розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

— розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

— запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

— *максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм*

*прямого народовладдя* (курсив наш. — Н.М.);

— удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади» [7].

Отже, здавалося б, що нарешті ідеологи чергового етапу муніципальної реформи приділили увагу нагальному та актуальному питанню. Однак, ознайомлення з наступними частинами Концепції 2014 року свідчить про те, що ... виділені курсивом положення не знайшли своєї деталізації в жодній з наступних частин Концепції, до числа яких належать такі:

— «Принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади»;

— «Завдання реформи»;

— «Етапи реалізації Концепції»;

— «Очікувані результати»;

— «Обсяг фінансових ресурсів».

**Висновки з даного дослідження.**

У статті здійснено аналіз п'яти програмних документів центральних органів публічної влади, на основі яких планувалась та реалізовувалась більшість етапів муніципальної реформи в Україні. Аналіз проводився з метою виявлення того, які ж заходи передбачались для підвищення ефективності залучення членів територіальних громад до участі у місцевому самоврядуванні. Виявлено, що деякі з цих документів містять доволі формальні згадки про означену проблему, однак в жодному з них не наводиться конкретних заходів її вирішення.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Орзіх М.П. Проект Муніципального кодексу України (огляд за матеріалами обговорення в Одеській національній юридичній академії). *Юридический вестник*. 2001. № 2. С. 105-137.

2. Концепція адміністративної реформи в Україні: затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

3. Концепція щодо внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 березня 2001 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/69-2001-p>

4. Концепція державної регіональної політики: затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>

5. Концепція реформи місцевого самоврядування: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/401/2009>

6. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2009 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1456-2009-p>

7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>

**Мишина Н.В.**

**Участие населения в местном самоуправлении: регламентация в концепциях украинской муниципальной реформы.**

**Аннотація.** В статье осуществлен анализ пяти программных документов центральных органов публичной власти, на основе которых планировалось и реализовывалось большинство этапов муниципальной реформы в Украине. Анализ проводился с целью выявления того, какие меры предусматривались для повышения эффективности привлечения членов территориальных общин к участию в местном самоуправлении. Резюмировано, что некоторые из этих документов содержат довольно формальные упоминания о подобной проблеме, однако ни в одном из них не содержится конкретных мер, направленных на ее решение.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное право, муниципальная реформа, децентрализация публичной власти, принцип субсидиарности.

**N. Mishyna**

**People's Participation in the Local Government: Regulation in the Ukrainian Municipal Reform Conceptions.**

**Summary.** The article analyzes the five programming documents of the central public authorities, on the basis of which most stages of municipal reform in Ukraine were planned and implemented. The analysis was conducted to find out what measures were envisaged to improve the involvement of local community members in participating in local self-government. Some of these documents have been found to contain rather formal references to the problem identified, but none of them provide specific steps to address it.

**Keywords:** local self-government, municipal law, municipal reform, decentralization of public power, principle of subsidiarity.

