

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглядається нормативно-правове забезпечення та стан місцевого самоврядування в Україні. Аналізуються питання реалізації окремих положень Конституції України, законів України, підзаконних нормативно-правових актів, Європейської хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних договорів.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальна громада, органи виконавчої влади, громадянське суспільство, демократія.*

Постановка проблеми та її актуальність. Українське суспільство впродовж віків іноземного панування, перебуваючи під різними державними утвореннями, все ж зберігало єдність не завдяки владі, а всупереч їй, та накопичило певний громадянський потенціал самоврядування.

Трансформація громадянського суспільства вимагає глибокого вивчення конституційно-правових аспектів організації і реалізації місцевого самоврядування в Україні, час і практика ставить нові доктринальні та конкретно-юридичні завдання.

Використовуючи досвід європейської демократії в Україні, одночасно розбудовується і правова держава, і громадянське суспільство, у тому числі місцеве самоврядування з власними соціокультурними та історичними традиціями, культурою та менталітетом українців.

Аналіз досліджень і публікацій. Вивченню проблем місцевого самоврядування в Україні присвячені праці вітчизняних вчених, серед яких: М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. І. Борденюк, В. Д. Волков, М. П. Воронов, Р. К. Давидов, В. П. Колісник, А. М. Колодій, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, П. М. Рабінович, А. О. Селіванов, С. Г. Серьогіна, Ю. М. Тодика та ін. Наукові позиції дослідників – різні, але ними одноставно визнається необхідність вивчення та застосування досвіду країн розвинутої демократії з даного питання.

Метою статті є дослідження конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні, визначення його ролі у забезпеченні розвитку конституціоналізму і стабільності конституційного ладу в нашій державі.

Виклад основного матеріалу. Конституція України 1996 р. створила конституційно-правові передумови розбудови місцевого самоврядування, визначила загальні засади конституційної моделі територіальної організації влади на місцях та концептуальні напрямки діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування в Україні. Відповідно до 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 органи місцевого самоврядування. Згідно з Конституцією України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України і законів України. Так, в Україні місцеве самоврядування визнається і гарантується (ст. 7 Конституції України) [1].

У Конституції України абсолютно закономірно закладений виключно самоврядний принцип вирішення питань місцевого значення, в основі якого самоорганізація та самовідповідальність місцевих жителів – членів територіальних громад сіл, селищ та міст, а також обраних ними органів та посадових осіб місцевого самоврядування [2, с. 4].

Сформульована в Конституції України парадигма розвитку громадянського суспільства є основою гармонізації інтересів усіх його інститутів. Місцеве самоврядування має важливе значення в системі громадянського суспільства, постає як фактор активізації політичної та громадської активності населення, що дає можли-

вість територіальним громадам ефективно вирішувати питання місцевого значення.

О. Ю. Тодика справедливо зазначила, що місцеве самоврядування відіграє особливу роль у становленні громадянського суспільства в Україні, будучи при цьому одночасно механізмом його формування і його невід'ємною частиною. Залучення членів місцевого співтовариства у процес прийняття суспільно значущих рішень – один з важливих механізмів реального здійснення народовладдя [3, с. 52].

Концептуальні засади побудови і функціонування системи місцевого самоврядування визначено й викладено у Всесвітній декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії про місцеве самоврядування. Так, відповідно до ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування – це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Дане право здійснюється як виборними та виконавчими органами, так і безпосередньо територіальною громадою шляхом використання різних форм прямої демократії. Дана Хартія ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 р. [4] без будь-яких застережень. Слід зазначити, що більшість положень чинної Конституції України ґрунтується на положеннях Хартії, які об'єктивно і закономірно відповідають європейському вибору України.

Так, Європейська хартія місцевого самоврядування формально на сьогодні є складовою українського законодавства і має прямо застосовуватись у реальному житті. У визначенні Хартії йде мова не тільки про право, а й про реальну здатність, що означає просту річ. Не може бути місцевого самоврядування там, де немає спроможності виконувати надані повноваження [5, с. 43].

Концептуальний аналіз офіційних та інших версій законопроектів про внесення змін до Конституції України, розроблених у 2003-2014 роках, дозволяє зробити висновок про наміри (або принаймні їх декларування) авторів майже усіх цих законопроектів змінити філософію усієї моделі врегулювання діяльності місцевого самоврядування. По суті пропонується перейти від існуючої на сьогодні консервативної моделі місцевого самоврядування, за якої місцеве са-

моврядування здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні регіонів – областей і районів – носить фактично символічний характер, до повноцінної системи місцевого самоврядування на усіх рівнях організації суспільства. Впровадження в Україні відомого світової муніципальній практиці принципу повсюдності місцевого самоврядування створило б правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад, чіткі територіальні межі їх муніципальної діяльності, сприяло б децентралізації публічної влади, розмежуванню функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розширенню самостійності і відповідальності територіальних громад у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку територій, міст, селищ та інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій громад та регіонів [6, с. 5].

Схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» визначає основні шляхи вирішення проблем існуючої системи місцевого самоврядування. Ключовими питаннями, які визначають сутність змін цієї системи, є: визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації; максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя [7].

На забезпечення розвитку системи місцевого самоврядування було спрямовано прийняття: Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. [8], Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. [9], Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. [10]. Прийняття нових законодавчих актів спричинило внесення змін до такого концептуального поняття, як

«система місцевого самоврядування», що знайшло відображення у змінах до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», внесених 5 лютого 2015 р. Після доопрацювання до переліку елементів цієї системи віднесено: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [11].

У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. визначаються мета та першочергові умови – оборонні, соціально-економічні, організаційні, політико-правові, виконання яких забезпечать в подальшому повноцінне членство в ЄС. Необхідно досягти консенсусу у відносинах між владою, бізнесом та громадянським суспільством, яке повинно здійснювати контроль за владою, жити відповідно до принципів Конституції гідності та неухильно додержуватися Конституції України та законів України. Пріоритетним напрямом державної політики у сфері місцевого самоврядування є забезпечення реалізації на місцях Стратегії розвитку України – 2020, а саме: спрямування діяльності органів місцевого самоврядування за такими векторами руху як: сталий розвиток країни; безпека держави, бізнесу та громадян; відповідальність і соціальна справедливість; гордість за Україну в Європі та світі; проведення децентралізації та реформи місцевого самоврядування; реформа органів публічного управління; залученість органів місцевого самоврядування до реалізації 10 першочергових реформ в цілому [12].

На виконання рішень III-го Варшавського саміту голів урядів та керівників держав-членів Ради Європи було розроблено Європейську Стратегію інновацій та належного врядування на місцевому рівні, яка була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 р. Ухвалення даної Стратегії є надзвичайно важливим кроком у подальшому розвитку місцевої демократії, оскільки однією з найважливіших передумов реформування системи місцевого самоврядування як в Україні, так і в інших європейських країнах є спроможність місцевого самоврядування ефективно реалізовувати зростаючу кількість повноважень, що передається їм органами центральної влади з метою надання більш

якісних послуг населенню. Реалізація Стратегії має сприяти досягненню наступних результатів: громадяни мають бути в центрі всіх найбільш важливих демократичних процесів у суспільстві; органи місцевого самоврядування повинні постійно удосконалювати систему управління та надання послуг відповідно до 12 принципів, визначених в Європейській Стратегії, а саме:

1. Чесні вибори, громадське представництво та партисипація, з метою забезпечення реальної можливості громадян брати участь у вирішенні місцевих справ.

2. Чутливість – відповідне реагування органів місцевої влади на законні очікування та потреби громадян.

3. Ефективність і результативність, найбільш раціональне використання ресурсів місцевої громади.

4. Відкритість і прозорість, забезпечення публічного доступу до офіційної інформації з метою розуміння місцевою громадою, яким чином здійснюється управління суспільними справами.

5. Верховенство права, з метою забезпечення справедливості та політичної нейтральності місцевої влади у своїй діяльності.

6. Етична поведінка – переважання суспільних інтересів над приватними.

7. Компетентність та спроможність. Забезпечення професійного виконання обов'язків представниками та посадовими особами місцевого самоврядування.

8. Інновації та відкритість до змін – застосування нових підходів та практик в управлінській діяльності.

9. Надійний фінансовий менеджмент, забезпечення ощадливого та продуктивного використання публічних фінансів та інших матеріальних ресурсів.

10. Сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, з метою врахування інтересів майбутніх поколінь щодо збереження національної (місцевої) культурної спадщини та навколишнього природного середовища.

11. Права людини, культурна різноманітність та соціальне згуртування, з метою забезпечення захищеності та поваги до усіх громадян.

12. Підзвітність – відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування за свої дії [13].

Міжнародна практика свідчить про те, що місцеве самоврядування є суттєвим елементом громадянського суспільства, хоча і досить специфічним. З одного боку, це владна структура,

без якої громадянське суспільство існувати не може. З іншого, це частина громадянського суспільства, яка представляє всю спільноту у владних структурах та забезпечує реалізацію прав населення на здійснення місцевого самоврядування.

У всіх країнах Західної Європи місцеве самоврядування розглядається в якості найважливішої складової частини управління суспільством, необхідного доповнення і противаги управлінню з центру та є запорукою демократичного здоров'я суспільства.

Система місцевого самоврядування європейських країн формувалася на протязі багатьох віків під сильним впливом загальнокультурних і політичних традицій, особливостей адміністративно-територіальних устроїв, рівня політико-правового регламентування центральних органів влади. Саме це пояснює специфічність і різноманітність систем місцевого самоврядування на одному континенті. Очевидно, що подібні системи не копіювались з якогось одного зразку, а визрівали в надрах того чи іншого суспільства. В останні роки спостерігається тенденція поступового послаблення відмінностей та посилення спільних рис у структурі, характері, функціональності систем місцевого самоврядування в різних країнах.

Передумовою конституційної реформи місцевої влади були прагнення запозичити позитивний досвід зарубіжних країн, наблизити українські муніципальні інститути до європейської цивілізації, гарантувати захист прав місцевого самоврядування, його самостійність, демократичні принципи організації муніципальної влади.

Україна на конституційному і законодавчому рівні може використовувати позитивний світовий досвід при формуванні власної моделі місцевого самоврядування. Необхідно орієнтуватися на: аналіз національних умов організації та діяльності відповідних органів влади з урахуванням адміністративно-територіального устрою; децентралізацію управління і передачу на місцевий рівень більших повноважень; історичні, фінансові та інші умови розвитку територій і держави в цілому.

Висновки. Процес передачі повноважень від державних органів влади до органів місцевого самоврядування відбувається поетапно і не є завершеним у зв'язку з потребою удосконалення законодавства України.

Необхідно констатувати, що відродити місцеве самоврядування в Україні неможливо без його реформування, що є необхідною передумовою подолання системної кризи в нашій державі. Незважаючи на проголошені реформи, на сьогодні ні українці, ні міжнародні експерти не виявляють реальних змін в Україні. Показником є місце нашої держави в різних міжнародних рейтингах. Стан місцевого самоврядування не відповідає потребам українського громадянського суспільства, а принципи місцевого самоврядування майже не реалізуються на практиці. Для подолання закликів до федералізації, порушень вітчизняного законодавства та державного суверенітету необхідно удосконалити та запровадити ефективний механізм втілення в життя конституційно-правових норм, що забезпечить існування дієвого місцевого самоврядування в нашій державі.

Література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Батанов О. В. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: аксіологічні та онтологічні аспекти / О. В. Батанов // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 1(11) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15bovtoa.pdf>.
3. Тодика О. Ю. Проблеми реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень в аспекті здійснення народовладдя / О. Ю. Тодика // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. – Х.: Право, 2004. – Вип. 7. – С. 49-61.
4. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38 – Ст. 249.
5. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація: практ. посіб. / А. Ткачук ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія», 2012. – 120 с.
6. Батанов О. В. Концептуальні проблеми конституційної регламентації статусу територіальних громад в Україні / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 3. – С. 4-8.

7. *Концепція* реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

8. *Про співробітництво* територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.

9. *Про добровільне об'єднання* територіальних громад: Закон України від 5 листопада 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

10. *Про засади* державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. // Ві-

домості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 90.

11. *Про місцеве* самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

12. *Про Стратегію* сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

13. *The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dgap/local-democracy/strategy_strategy_innovation/Strategy_Brochure_E.pdf.

И. А. Толкачѳва

Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в Украине

В статье рассматривается нормативно-правовое обеспечение и состояние местного самоуправления в Украине. Анализируются вопросы реализации отдельных положений Конституции Украины, законов Украины, подзаконных нормативно-правовых актов, Европейской хартии местного самоуправления и других международных договоров.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, органы исполнительной власти, гражданское общество, демократия.

I. Tolkachova

Constitutional and legal regulation of local government in Ukraine

In the article normative and legal provision and status of local government in Ukraine are considered. The questions of realization of some provisions of the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, subordinate normative and legal acts, European Charter of Local Government and other international agreements are analyzed.

Key words: local government, territorial community, bodies of executive power, civil society, democracy.