

УДК 342.25

Шаповал Т.Б.

Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького

Чубіна А.С.

Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ

Статтю присвячено проблемам дослідження правового регулювання місцевого самоврядування в Україні. Автори дійшли висновку, що створення правових засад місцевого самоврядування в сучасних умовах перебуває на стадії активного становлення й удосконалення. Чинні норми багато в чому мають пошуковий характер. Вони викликають безліч зауважень науковців, які займаються проблемами конституційного та муніципального права, тому що не завжди є гарантією самостійності муніципальної влади, суперечливі й недостатньо конкретизовані для того, щоб ефективно регулювати відносини, пов'язані зі здійсненням місцевого самоврядування. Успішна реалізація реформи самоврядування потребує подальшої законотворчої роботи, зокрема законодавчого забезпечення розширених повноважень громад та органів місцевого самоврядування, що їх представляють.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, правове регулювання, територіальна громада, адміністративно-правовий устрій, конституційно-правовий інститут.*

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування – це комплексне, багатоаспектне явище, яке ще не має досить точного і єдиного наукового визначення. Натомість у науковій літературі є різні підходи до його характеристики. Спільним для різних концепцій є розгляд місцевого самоврядування як основоположної засади конституційного ладу, тобто в ролі одного з визначальних принципів організації та здійснення влади в суспільстві й державі, який полягає в установленні децентралізованої системи управління, фінансово й організаційно відокремленої від державних органів. Конституційний принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування в Україні (ст. 7) [6] існує поряд із принципом поділу державної влади, доповнюючи поділ влад по горизонталі градацією по вертикалі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, а також зміцненню фінансової бази органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад присвятили праці такі вчені: Р. Безсмертний, М. Долішній, П. Жук, І. Сторонянська, В. Кравців, Ю. Битяк, А. Ткачук, А. Пелехатий. Утім сучасні виклики реформування місцевого самоврядування та фінансової децентралізації

в Україні зумовлюють потребу в поглибленому вивченні практичних аспектів формування спроможних територіальних громад. В умовах децентралізації системи державних фінансів і реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні окреслений напрям дослідження має значний потенціал.

Як окремий спосіб здійснення народом належної йому влади, як форма народовладдя (що випливає зі ст. 5 Основного Закону України) [6] місцеве самоврядування є однією з підвалин сучасної демократичної системи управління, вагомим засобом оптимізації державного управління, забезпечуючи можливість самостійного функціонування, без втручання органів державної влади, спираючись на самоорганізацію й самофінансування.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження правового регулювання місцевого самоврядування в Україні. Теоретико-методологічна основа цієї наукової розвідки ґрунтується на загальнонаукових методах пізнання проблематики дослідження із застосуванням критичного аналізу джерел.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місцеве самоврядування може розглядатися і як право громадян, населення певної території самостійно вирішувати питання місцевого зна-

чення. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад, причому забороняються будь-які дискримінаційні обмеження права громадян на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їхньої раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками (ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [10].

Закріплюючи поняття місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування наголошує, що це право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ та управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Це визначення базується на так званій державницькій теорії самоврядування, обґрунтованій ще в ХІХ ст. німецькими вченими Р. Гнейстом і Л. Штейном, які вбачили в місцевому самоврядуванні не самостійне завідування відмінними від державних місцевими справами, а покладення на місцеве співтовариство здійснення завдань державного управління, тому самоврядування – це одна з форм організації місцевого державного управління.

Конституція України в ст. 140 дає таке визначення місцевого самоврядування: «Це 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 й законів України» [6]. Тобто вона надає право самостійно вирішувати місцеві справи тільки первинним суб'єктам місцевого самоврядування – громадам, а такий підхід переважно базується на громадській теорії місцевого самоврядування, відповідно до якої громада має муніципальну владу, самостійну й незалежну від центральної влади за своєю природою, а «сутність самоврядування полягає в наданні місцевій громаді права самій оберігати свої громадські інтереси, а також зберегти за урядовими органами завідування одними тільки державними справами. Громадська теорія, таким чином, виходить з протиставлення місцевої громади державі, вимагаючи, щоб громада і держава відали тільки свої власні інтереси» [14, с. 27–29].

Нині найбільш суттєвими ознаками системи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах є

їх універсальна виборність і значна самостійність у вирішенні місцевих питань. Ця самостійність спирається на муніципальну власність, право стягувати й розпоряджатися місцевими податками, можливість прийняття широкого кола нормативних актів з питань місцевого управління, розпорядження місцевою поліцією тощо [11, с. 234–237].

Отже, місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України.

Законодавець на конституційному рівні в ч. 1 ст. 143 Основного Закону України визначив перелік повноважень територіальних громад та утворюваних ними органів. У частині 2 цієї статті Конституції України міститься перелік повноважень представницьких органів регіонального рівня – обласних і районних рад [6]. На думку українського вченого В. Борденюка, першооснову для розподілу повноважень у сфері місцевого самоврядування містить ч. 1 ст. 143 Конституції України, яка «головні повноваження місцевого самоврядування адресує територіальним громадам та утворюваним ними органам місцевого самоврядування, під якими треба розуміти відповідні ради, а не їх виконавчі органи, оскільки останні безпосередньо територіальною громадою не створюються. Це стосується й окремих повноважень органів виконавчої влади, якими повинні наділятися відповідні ради, а не їх виконавчі органи» [1, с. 123–124].

Конституційні положення щодо повноважень органів місцевого самоврядування відображено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме, відповідно до ч. 3 ст. 10 цього Закону, представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених законодавством України. Загальна компетенція сільських, селищних, міських рад установлена ст. 25 зазначеного Закону, в межах якої місцеві ради правомочні розглядати й вирішувати питання, зараховані Конституцією України та іншими законами до їх відання. У статті 26 зазначеного Закону закріплюється виключна компетенція місцевих рад у вигляді питань, які вирішуються цими радами лише на

їхніх пленарних засіданнях. Щодо повноважень районних та обласних рад, то ст. 43 Закону України про місцеве самоврядування закріплює лише перелік питань, які вирішуються цими радами виключно на сесіях [10].

Як зазначає О. Фрицький, виключні повноваження рад місцевого самоврядування досить сталі: їх не можна змінити довільно, натомість загальні повноваження більш рухомі, але обмежені повноваженнями, які вирішуються лише на пленарних засіданнях рад [8, с. 98]. Щодо закріплення виключної компетенції місцевих рад О. Чернецька вважає, що цей інститут є одним із засобів забезпечення провідної ролі цих рад як представницьких органів місцевого самоврядування, які покликані представляти відповідні територіальні громади та здійснювати від їх імені й у їхніх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування. Ніякі інші органи чи посадові особи місцевого самоврядування не мають права приймати рішень з питань, зарахованих до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад. До того ж детальне визначення предмета відання й компетенції місцевих рад у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» є запорукою від втручання в їхню діяльність державних органів, гарантією їхньої самостійності в межах, визначених законом. Перелік повноважень місцевих рад є відносно визначеним, а це передбачає можливість їх розширення шляхом прийняття нових нормативно-правових актів [13]. П. Любченко вказує, що, здійснюючи загальну компетенцію, місцеві ради правомочні розглядати й вирішувати питання, зараховані Конституцією та законами України до їх відання, натомість до виключної компетенції належать питання, які перебувають у віданні рад і підлягають розгляду тільки на їхніх пленарних засіданнях [2, с. 56–59].

У науковій літературі розглядається два основні способи розподілу повноважень у системі органів місцевого самоврядування. У першому випадку в законі визначаються виключні повноваження територіальної громади (як первинного суб'єкта місцевого самоврядування), виключні повноваження ради (як представницького органу територіальної громади). Визначається перелік питань, які мають вирішуватися або лише самою громадою на місцевому референдумі, або ж радою на її пленарних засіданнях. За цього способу розподілу повноважень діє принцип пріоритету повноважень територіальної громади щодо повноважень органів місцевого самоврядування, а також ради – стосовно її виконавчих органів.

Сутність цього принципу полягає в тому, що територіальна громада потенційно може розглядати та вирішувати будь-яке питання, зараховане до відання місцевого самоврядування. Так само рада розглядає й вирішує всі питання, за винятком тих, які зараховано до виключних повноважень територіальної громади. Що ж стосується виконавчих органів ради, то вони мають вирішувати будь-які питання, зараховані до відання місцевого самоврядування, за винятком тих із них, які мають вирішуватися виключно територіальною громадою та радою. Для другого способу розподілу повноважень у системі місцевого самоврядування характерним є те, що під час збереження пріоритету повноважень територіальної громади стосовно органів місцевого самоврядування повноваження рад визначаються окремо від повноважень їхніх виконавчих комітетів. Ради не мають права розглядати та вирішувати на своїх пленарних засіданнях ті питання, що зараховані до компетенції їхніх виконавчих органів. Як зазначає М. Корнієнко, саме такий спосіб розподілу повноважень між сільськими, селищними, міськими радами та їхніми виконавчими органами відображено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. ст. 25–40) [5, с. 345–346].

Щодо чинної моделі розподілу повноважень у українській системі місцевого самоврядування В. Борденюк зазначає, що зарахування до відання сільських, селищних, міських рад лише питань, прямо визначених Конституцією та законами України, послаблює роль представницьких органів у механізмі місцевого самоврядування. Підтвердженням цього є також поділ компетенції сільських, селищних, міських рад на загальну й виключну.

До виключної компетенції належать питання, що мають вирішуватися відповідними радами виключно на їхніх пленарних засіданнях, а до загальної – також питання, які вони можуть передавати виконавчим органам і сільському, селищному, міському голові (наприклад, п. 19 ч. 4 ст. 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким сільські, селищні, міські голови, крім повноважень, що визначені в ч. 3 цієї статті, здійснюють інші повноваження місцевого самоврядування, якщо вони не зараховані до виключних повноважень ради або не зараховані радою до відання її виконавчих органів), що створює певні передумови для підміни відповідних рад їхніми виконавчими органами. До проявів послаблення ролі сільських, селищних, міських рад у механізмі здійснення місцевого самовря-

дування можна також зарахувати й те, що серед виключних повноважень відповідних рад часткових повноважень, які безпосередньо стосуються вирішення ними питань місцевого значення та характеризують їх як органи місцевого самоврядування, є доволі незначною. Окрім цього, відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», сільські, селищні, міські ради можуть передавати свої повноваження обласним і районним радам, що представляють інтереси територіальних громад у межах повноважень, визначених Конституцією й законами України, а також повноважень, переданих їм відповідними радами. Так, згідно з п. 1 9 ч. 1 ст. 43 цього Закону, районні та обласні ради можуть вирішувати за дорученням сільських, селищних, міських рад питання про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних та обласних рад, а також придбання таких об'єктів у встановленому законом порядку [3].

Отже, повноваження місцевого самоврядування – це визначені Конституцією й законами України, іншими правовими актами права й обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування зі здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування. Відповідно до Європейської хартії про місцеве самоврядування, основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються Конституцією або законом. За змістом Конституції України, система територіальних громад та утворюваних ними органів місцевого самоврядування нерозривно пов'язана із системою відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що є просторовою основою для організації й діяльності не тільки органів місцевого самоврядування, а й місцевих органів державної влади.

Становлення й розвиток державного управління та органів місцевого самоврядування є одним із найважливіших напрямів будівництва демократичної держави, утвердження громадянського суспільства.

Проблема вибору моделі управління в Україні, що прагне стати демократичною, правовою й соціальною державою, є надзвичайно складною, оскільки потребує поєднання двох протилежних начал – державного (централізованого) управління й управління в децентралізованій формі, тобто розвитку самоврядування. Перед державою стоїть завдання досягти рівноваги між центральною та місцевою владою, між центральним і міс-

цевим управлінням, рівноваги політично-інституційних повноважень у державі [12, с. 135].

Подальша трансформація системи територіальної організації влади та місцевого самоврядування має супроводжуватись не лише законодавчим урегулюванням проблем матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування й ресурсного забезпечення місцевого та регіонального розвитку. Під час реформи системи територіального управління в Україні має відбутися серйозний перерозподіл повноважень між центральними й місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх для наближення надання державних і громадських послуг безпосередньо до їх споживачів, а також розвантаження центральних органів виконавчої влади від невластивих для них функцій оперативного господарського та соціального управління і створення умов для здійснення ефективнішої політики у вирішенні питань загальнодержавного значення, цілеспрямованої стратегії соціально-економічного розвитку країни, яка забезпечила б конкурентні переваги нашої держави в міжнародному співтоваристві [4].

Т. Личко зауважує, що з прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р. створено умови для утвердження стабільного конституційного правопорядку, що, у свою чергу, дає можливість побудови в ході адміністративної реформи демократичної, гнучкої та ефективної системи управління на засадах децентралізації державної влади і значного підвищення ролі місцевого самоврядування у вирішенні питань як місцевого, так і загальнодержавного значення. У концептуальному плані така система управління має розроблятися й упродовжуватися на основі:

1. Утілення в практику державного будівництва визначених Конституцією України засад територіальної організації влади, які передбачають поєднання методів прямого державного управління на регіональному рівні (область) зі здійсненням місцевого самоврядування в повному обсязі на низовому територіальному рівні (село, селище, місто), а у віддаленій перспективі – поширення місцевого самоврядування шляхом перерозподілу предметів відання та повноважень між відповідними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, а також і на субрегіональному рівні (район).

2. Поєднання питань адміністративної та муніципальної реформ із підвищенням ефективності механізму надання громадянам державних і муніципальних послуг і покращенням їх якості.

3. Становлення й утвердження територіальних громад (комун) як первинних суб'єктів місцевого самоврядування.

4. Політико-правового, кадрового, фінансового, матеріального, організаційного та інформаційного забезпечення завдань, функцій і повноважень, які реалізуються у сфері місцевого самоврядування.

5. Чіткого законодавчого розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади й місцевого самоврядування та неухильного дотримання на практиці такого розмежування шляхом створення системи належних правових гарантій місцевого самоврядування, що включає становлення адміністративної юстиції в Україні.

6. Становлення самостійного інституту муніципальної служби (служби в органах місцевого самоврядування) і встановлення чітких взаємовідносин між різними видами публічної служби.

7. Правового й організаційного забезпечення формування матеріальних і фінансових основ місцевого самоврядування на основі чіткого визначення статусу комунальної власності, внутрішніх і зовнішніх джерел формування місцевих бюджетів і позабюджетних коштів місцевого самоврядування, забезпечення самостійності місцевих бюджетів, розроблення та запровадження механізму фінансового вирівнювання для забезпечення мінімальних соціальних стандартів у межах усієї території країни.

8. Формування механізму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування та проведення муніципальної реформи.

9. Стимулювання локальної нормотворчості, впровадження статутів територіальних громад [7, с. 131].

А. Пелехатий вважає, що для досягнення самостійності органами місцевого самоврядування та забезпечення їхньої фінансової незалежності від вищих органів влади необхідно оптимізувати доходи бюджетів місцевого самоврядування, виявити резерви щодо їх зростання та залучити додаткові джерела надходжень, які сьогодні справляються в бюджети вищих рівнів. Отже, на нашу думку, в теперішню систему місцевих фінансів варто внести певні зміни:

1. Змінити адміністративно-територіальний устрій нашої держави в бік укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, що спричинить подальшу трансформацію бюджетної системи в бік децентралізації.

2. Розширити базу власних доходів місцевих бюджетів.

3. Субвенції органам місцевого самоврядування надавати лише на капітальні видатки.

4. Обсяги дотацій вирівнювання, субвенцій, коштів, переданих у Державний бюджет України та місцеві бюджети, мають бути не лише законодавчо визначені, а й науково обгрунтовані. Це можливо на основі використання науково обгрунтованих розрахунків обсягу трансфертів, особливо в періоди дефіциту державних фінансових ресурсів, що дасть змогу забезпечити об'єктивність у розвитку міжбюджетних відносин, а також розвивати економіку областей і підвищувати в них соціальний рівень.

5. Відкрити доступ органами місцевого самоврядування до ринку зовнішніх запозичень на виконання інвестиційних проектів під державні гарантії [9, с. 23–24].

Необхідно здійснити чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, передачу надлишкових функцій від центральних органів виконавчої влади до органів місцевої влади, вдосконалити взаємодію місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Висновки. Отже, аналізуючи причини неефективності системи публічної влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, можемо сказати, що Конституція України в редакції 1996 р. містить низку прогалин і невизначеностей щодо адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. Дуалізм місцевих державних адміністрацій, закладений у Конституції, разом із відсутністю виконавчих органів у районних та обласних рад, які також не передбачені Конституцією, фактично призвів до регіоналізації України, яка і стала поживним ґрунтом для сепаратистських проявів. Перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного і швидкого реагування. Зокрема, економічна неспроможність 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 тощо.

Список літератури:

1. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
2. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. С.Г. Серьогіної. Харків: Право, 2005. 256 с.
3. Діхтієвський П.В. Повноваження представницьких органів місцевого самоврядування Польщі та України: порівняльний аналіз. Публічне право. 2013. № 1. С. 59–66.
4. Калиновський Б.В. Конституційно-правові засади взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в Україні. Юридична психологія та педагогіка. 2012. № 1.
5. Конституційне право України: підруч. / за ред. док. юрид. наук, проф. В.Ф. Погорілка. 2-ге вид., доопр. Київ: Наукова думка, 2000. 734 с.
6. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.
7. Личко Т.М. Проблеми діяльності регіональних органів місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку українського суспільства. Наукові праці. Серія «Політологія». 2009. № 97. С. 128–132.
8. Муніципальне право України: підруч. / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
9. Пелехатий А.О. Зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування як чинник самостійності територіальної громади. Вісник Університету банківської справи Національного банку України. 2011. № 2. С. 22–25.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>.
11. Совгира О.В. Конституційно-процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 536 с.
12. Фуртатов В.С. Проблеми вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Наукові праці. 2007. Том 69. Випуск 56. С. 134–137.
13. Чернецька О.В. Концептуальні основи співвідношення функцій та компетенції представницьких органів місцевого самоврядування. Часопис Київського університету права. 2011. № 2. С. 93–96.
14. Ярмиш О., Серьогін В. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Харків, 2002. С. 27–35.

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В УКРАИНЕ
КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ**

Статья посвящена проблемам исследования правового регулирования местного самоуправления в Украине. Авторы пришли к выводу, что создание правовых основ местного самоуправления в современных условиях находится на стадии активного становления и совершенствования. Существующие нормы во многом носят поисковый характер. Они вызывают множество замечаний ученых, занимающихся проблемами конституционного и муниципального права, так как не всегда являются гарантией самостоятельности муниципальной власти, противоречивые и недостаточно конкретизированы для того, чтобы эффективно регулировать отношения, связанные с осуществлением местного самоуправления. Успешная реализация реформы самоуправления нуждается в дальнейшей законодательской работе, в частности в законодательном обеспечении расширенных полномочий общин и органов местного самоуправления, которые их представляют.

Ключевые слова: *местное самоуправление, правовое регулирование, территориальная община, административно-правовое устройство, конституционно-правовой институт.*

**LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE
AS THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL INSTITUTE**

The article is devoted to the problems of the study of legal regulation of local self-government in Ukraine. The authors came to the conclusion that the creation of legal principles of local self-government in modern conditions is in the stage of active formation and improvement. Existing norms are largely searchable. They cause a lot of comments from scientists dealing with problems of constitutional and municipal law, because they are not always a guarantee of the independence of the municipal government, are contradictory and not sufficiently precise in order to effectively regulate relations related to the implementation of local self-government. Successful implementation of self-government reform requires further legislative work, in particular legislative provision of extended powers of communities and local self-government bodies that represent them.

Key words: *local self-government, legal regulation, territorial community, administrative-legal structure, constitutional-legal institute.*