

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ПРОЦЕСІ ОРГАНІЗАЦІЇ ЕФЕКТИВНОГО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*У статті порушено проблему фрагментарності українського законодавства стосовно місцевого самоврядування; конституційне закріплення двох систем публічної влади на території області та району, які є різними за формою, структурою, принципом формування й механізмами функціонування, однак із комплексом функцій, що дублюють одна одну. На основі аналізу наявної законодавчої бази сформульовано основні проблемні питання, що вимагають як нормативно-правового, так і методологічного забезпечення.*

**Ключові слова:** *Європейська хартія місцевого самоврядування, Конституція України, повноваження, правове забезпечення, матеріально-фінансова самостійність.*

Характерною рисою сучасного етапу розвитку українського суспільства є пошук оптимальних шляхів поєднання централізації й децентралізації системи управління, розмежування повноважень центру та регіонів. На сьогодні в науковому й суспільному дискурсі наявні два основних погляди на реформування та подальший розвиток інституту місцевого самоврядування в нашій країні. Один полягає у відокремленні місцевого самоврядування від держави, за якого виключається будь-який вплив держави (крім правового) на організацію та діяльність місцевого самоврядування. Інший полягає в "одержавленні" місцевого самоврядування, його жорсткій прив'язці до державних структур як продовження державного управління на місцях. Ці позиції багато в чому відображають об'єктивний процес становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні, неоднозначність його сучасного правового регулювання, а також наявні правові прогалини як на рівні загальнодержавного, так і регіонального законодавства.

Правовим аспектам розвитку місцевого самоврядування в Україні присвятили свої праці такі вчені, як: О.В. Бейко, А.К. Гук, В.М. Князев, М.О. Пухтинський, О.В. Стогова, В.В. Толкованов та ін.

**Мета статті** полягає у визначенні існуючих проблем правового регулювання у процесі організації ефективного місцевого самоврядування в Україні та виборі шляхів їх розв'язання.

Проблема ефективно організації місцевого самоврядування є однією з найважливіших для багатьох країн пострадянського простору. Майже в усіх країнах на конституційному рівні був відсутній чіткий розподіл між центральними органами державної

влади та органами влади адміністративно-територіальних одиниць. Такий стан справ визначався вирішальною роллю вертикалі керівних комуністичних партій, яка взагалі нівелювала будь-які ознаки місцевого самоврядування. Саме тому однією з основних проблем інституту місцевого самоврядування в Україні постає незавершеність процесу трансформації радянської владної системи в демократичну систему самоврядування територіальних громад.

Сучасні процеси децентралізації, упродовження принципу субсидіарності, конкурентне середовище, підвищення рівня вимог людини до різноманітності та якості отримуваних нею послуг, збільшення її впливу на владу зумовили пошук нових моделей побудови та організації діяльності інститутів місцевого самоврядування з урахуванням сучасної парадигми управління. В Україні право територіальних спільнот (громад) самостійно вирішувати питання місцевого значення гарантовано Конституцією України. Це право визначається та закріплюється як місцеве самоврядування (ст. 140). Однак проголошений Конституцією принцип самостійності територіальних громад на практиці майже не реалізується через те, що механізми реалізації самостійності та її напрями чітко не визначені. Та й самі "питання місцевого значення" ще потребують певного уточнення. У Конституції України [1] вони визначаються досить розмито (ст. 143). Так, Конституція України передбачає організаційну, фінансову, правову самостійність органів місцевого самоврядування, відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, але реальний стан справ дещо відрізняється від того, що закріплено в нормативних актах.

Традиційно вважається, що ключовим завданням у розвитку місцевого самоврядування є ліквідація бар'єрів, які блокують

перетворення територіальної громади в економічно заможну й дієздатну базову одиницю публічної влади, у межах якої кожен мешканець має можливість ефективно репрезентувати та захищати власні й загальні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення. Саме тому особливу увагу в процесі реформування місцевого самоврядування слід приділити вдосконаленню механізмів реалізації громадянами права на безпосередню участь в управлінні місцевими справами. Ефективний соціально-економічний розвиток суспільства є неможливим без співпраці органів місцевого самоврядування з громадянським суспільством, ЗМІ, бізнес-структурами та громадянами – членами територіальних громад.

Передача повноважень із центру на місце здійснюється шляхом децентралізації, що дає змогу привести послуги, які надає держава, у відповідність із потребами і запитами населення. Як зазначає О. Тоффлер [2], перехід до децентралізації виступає як "глобальний зсув влади", що звільняє індивіда від державної опіки та дає змогу будувати демократію знизу догори.

Від початку проголошення незалежності в Україні через низку об'єктивних чинників так і не відбулося реальне становлення ефективного місцевого самоврядування як елемента громадянського суспільства. Наслідком останнього стала фактична відстороненість громадян України від участі в процесі управління державою.

Існуюча система державного управління в Україні є внутрішньо суперечливою й незавершеною. Після кількох спроб її реформування система залишається неефективною. Що стосується формальної сторони питання, а саме законодавчого регулювання питань місцевого самоврядування, то й на цьому рівні в Україні закладено ряд конфліктів між органами центральної влади та органами місцевого самоврядування. Якщо проаналізувати низку прийнятих за період незалежності законодавчих актів, то можна побачити головний їх недолік. Це відсутність єдиної лінії стратегії й фрагментарність національного законодавства.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 2) [3], відповідно до Конституції, визначає поняття місцевого самоврядування як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України. Зазначимо, що порівняно з радянським періодом, коли інститут місцевого самоврядування взагалі не визнавався, нині на найвищому, тобто конституційному, рівні його визнано та гарантовано.

В Україні й досі триває процес імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування. Але на сьогодні в державі існує певна суперечність: питома вага делегованих повноважень органів виконавчої влади, передбачених Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", значно перевищує власні повноваження органів місцевого самоврядування. Це є порушенням основних принципів, на яких ґрунтується самоврядування. Доцільною є передача органам місцевого самоврядування більшого кола повноважень щодо вирішення питань місцевого значення, тоді як місцеві державні адміністрації мають здійснювати лише контроль-наглядові повноваження щодо законності рішень органів місцевого самоврядування (відповідно до ч. 2 ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування [4]).

У цьому контексті багато дослідників зазначають, що на сьогодні в Україні зберігається достатньо неефективна система місцевого самоврядування, коли покладені на органи місцевого самоврядування повноваження, їх відповідальність не співвідносні з фінансовим і матеріальним ресурсом як у частині реалізації власних (самоврядних), так і делегованих повноважень органів державної влади [5, с. 127–133].

Крім того, існує низка проблем, пов'язаних із відсутністю належного правового регулювання багатьох важливих питань місцевого самоврядування. Зокрема, досі відсутнє належне правове регулювання відносин суб'єктів місцевого самоврядування різних субнаціональних рівнів: територіальних громад села, селища, міського рівня та їх органів місцевого самоврядування й органів місцевого самоврядування, що реалізують спільні інтереси територіальних громад, – районних і обласних рад. Зрештою, часто причиною протистояння на місцевому рівні є неефективна модель публічної влади щодо відносин районних і обласних рад з місцевими державними адміністраціями. Проте джерелом більшості проблем є системні помилки в конституційно-правовій формалізації первинної одиниці місцевого самоврядування – територіальної громади як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями або добровільного об'єднання жителів кількох сіл з єдиним адміністративним центром. Як наслідок, нині в Україні існує близько 11,5 тис. територіальних громад, 40% з яких чисельністю до 500 осіб, 35% – від 500 до 1000 осіб. Очевидно, така ситуація не дає змоги забезпечити реальні фінансові гарантії місцевого самоврядування, створити на базі громад економічно ефективні колективи. Показово, що 70% місцевих громад сьогодні на 95% залежать від дотацій з Державного бюджету [6].

Саме тому й досі актуальною проблемою для України залишається законодавче врегулювання проблем, пов'язаних з реформуванням системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з одночасним розмежуванням їхніх повноважень.

Існуюча система місцевого самоврядування набула сучасних рис в 1996–1997 рр. після прийняття Конституції України. Цей документ містить такі ключові положення:

- в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування (ст. 7);
- місцеве самоврядування є правом територіальної громади – мешканців села, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140);
- місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою безпосередньо і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 140);
- органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, є районні та обласні ради (ст. 140).

Водночас Конституція України закріпила дві системи публічної влади на території області та району, які є різними за формою, структурою, принципами формування й механізмами функціонування:

- а) місцеві державні адміністрації, що є місцевими органами державної виконавчої влади;

б) органи місцевого самоврядування як влада територіальних громад.

Відповідно до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” [7], “до відання місцевих державних адміністрацій у межах та формах, визначених Конституцією і законами України, належить і вирішення питань: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій; 3) бюджету, фінансів та обліку; 4) управління майном, приватизації та підприємництва; 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; 8) зовнішньоекономічної діяльності; 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати”.

У ст. 32 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” окреслено ті самі повноваження, але для органів місцевого самоврядування. Проте, як відомо, якщо повноваження двох різних структур дублюють одне одного, це призводить до низької ефективності їх праці, а іноді до протистояння у вирішенні тих чи інших питань. У такій ситуації представники місцевої влади не в змозі чітко визначити сферу своєї компетенції, повноважень та відповідальності (див. табл.).

Таблиця

#### Розподіл повноважень на місцевому рівні

Повноваження місцевих державних адміністрацій України (відповідно до Закону “Про місцеві державні адміністрації”)	Повноваження органів місцевого самоврядування України (відповідно до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”)
Стаття 17. Повноваження у сфері соціально-економічного розвитку	Стаття 27. Повноваження у сфері соціально-економічного та культурного розвитку
Місцева державна адміністрація: 1) розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку..., забезпечує їх виконання; 2) забезпечує ефективне використання природних, людських та фінансових ресурсів; 3) формує необхідні для соціально-економічного розвитку баланси людських, матеріально-фінансових та інших ресурсів. Проблемними питаннями, що вимагають як нормативно-правового, так і методологічного забезпечення	1) підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ і міст..., забезпечення їх виконання; 2) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку території, ефективного використання природних, людських і фінансових ресурсів; 3) забезпечення формування балансів фінансових, людських ресурсів, які необхідні для соціально-економічного та культурного розвитку певної території

Ще у 2001 р. було прийнято два важливі документи, в яких підкреслено необхідність визначення сфер діяльності в найкоротші терміни – Концепція державної регіональної політики [8], затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р., і Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні [9], затверджена Указом Президента України від 30 серпня 2001 р. Однак дублювання повноважень місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування й на сьогодні за-

лишається однією з проблем, що потребує вирішення. Уже декілька років в Україні триває розмова про необхідність чіткого розподілу повноважень, компетенції та відповідальності між вищевказаними органами, але реальних кроків поки ще не зроблено. Наведена таблиця наочно ілюструє зазначене дублювання.

У цих документах підкреслено необхідність чіткого розподілу влади й відповідальності між органами територіальної влади. Визначено, що ці органи можуть і повинні співпрацювати для вирішення місцевих

проблем, але вони повинні мати свої власні функції та повноваження. Це також підкреслено й у Європейській хартії місцевого самоврядування: "Повноваження, дані місцевій владі, повинні бути повними і виключними. Вони не повинні бути обмежені і лімітовані іншими центральними або регіональними органами влади, за винятком обмежень, передбачених законодавством" (ст. 4) [10].

З огляду на вищезазначене, більш ефективним видається положення, за якого б органи місцевого самоврядування розробляли проекти щодо соціально-економічного й культурного розвитку відповідних територій та здійснювали їх виконання, а державні місцеві адміністрації в такому разі затверджували б ці проекти та контролювали їх виконання. Як свідчить світовий досвід, за будь-яких форм місцевого управління державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадовими особами застосовується завжди. У багатьох розвинутих країнах місцевому самоврядуванню надані широкі повноваження, але існує чітка система державного нагляду та контролю за їх діяльністю, і здійснюють це, як правило, місцеві державні адміністрації. Так, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" чітко прописує межі державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, зокрема: "...державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень" (ст. 20). На практиці досить часто зустрічаються ситуації, коли органи місцевої державної влади втручаються в діяльність органів місцевого самоврядування й намагаються впливати на прийняття рішень та коригувати її, що заборонено законом.

У цілому, якщо спробувати проаналізувати сукупність прийнятих за період незалежності законодавчих актів, то ми побачимо їх головний недолік. Це відсутність єдиної стратегії та фрагментарність національного законодавства. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає основні засади діяльності органів місцевого самоврядування, але водночас не визначає шляхи досягнення та забезпечення реальної самостійності територіальних громад і не конкретизує, у чому полягає "реальна здатність вирішувати питання місцевого значення", яким чином вона вимірюється та реалізується. Закон окреслює основні принципи місцевого самоврядування, серед яких правова, організаційна та

матеріально-фінансова самостійність, проте Закон не визначає конкретні межі цих форм самостійності, механізми та інструменти їх здійснення й забезпечення.

Ратифікувавши у 1997 р. Європейську хартію місцевого самоврядування, Україна взяла на себе в цій сфері низку зобов'язань, які не виконала повністю. Недосконалим залишається місцеве самоврядування на районному й обласному рівні, оскільки ради не мають своїх виконавчих структур; не розмежовані належно повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між ними та місцевими органами виконавчої влади; не врегульованим залишається питання управління комунальним майном, не визначено правовий статус об'єктів спільної власності територіальних громад; не на користь місцевого самоврядування розмежовано землі державної та комунальної власності; місцеві бюджети не забезпечені достатніми джерелами їх наповнення; законодавчо не визначено статус, функції і повноваження територіальних громад, які є базовим елементом системи місцевого самоврядування. Нарешті, в Україні не забезпечено реалізації повною мірою на практиці основоположних принципів місцевого самоврядування, передбачених Європейською хартією місцевого самоврядування.

Сучасна Україна й досі перебуває в процесі реформування системи місцевого самоврядування. Проблема ефективності місцевого самоврядування є однією з найважливіших на сучасному етапі розвитку державності України. Головним чинником якісного управління є чіткий розподіл повноважень та компетенції між усіма органами державної влади як по горизонталі, так і по вертикалі, а також між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Основними проблемними питаннями, що вимагають як нормативно-правового, так і методологічного забезпечення, можна вважати такі:

- демократична система територіального самоврядування, що безпосередньо представляє інтереси територіальних громад на проміжному рівні між місцевим і державним, функціонує неефективно. Механізми реалізації інтересів територіальних громад на цьому рівні, як і раніше, потребують нормативного врегулювання;
- в Україні, як і раніше, залишається невирішеною проблема чіткого визначення та розмежування функцій і обов'язків місцевого самоврядування та місцевих виконавчих органів, принцип субсидіарності влади повною мірою не реалізується;
- прийнятий Бюджетний кодекс України дозволив органам місцевої влади проводити більш незалежну податкову політику, однак, це не вирішило всі місцеві фінан-

сові проблеми, у тому числі не забезпечило реалізацію права органів місцевого самоврядування на фінансову незалежність; – в Україні право територіальних громад незалежно вирішувати місцеві проблеми гарантовано Конституцією. Водночас можливості місцевої автономії, конкретні інструменти та механізми її реалізації чітко не прописані, що призводить до формального підходу й неможливості реалізувати ці положення на практиці.

**Висновки.** Головним результатом вирішення окреслених проблем повинна стати побудова децентралізованої моделі організації влади, яка б була спроможна в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного й культурного розвитку територій, забезпечувала б якісний рівень надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів, була здатна до самовдосконалення та саморегуляції.

#### Список використаної літератури

1. Конституція України. – К. : Парламент. вид-во, 2005. – 87 с.
2. Тоффлер Э. Третья волна / Э. Тоффлер. – М. : АСТ, 1999. – 261 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. – К. : Юре, 2002. – 107 с.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посіб. / упоряд. О.В. Бейко, А.К. Гук, В.М. Князев ; за ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К. : Крамар, 2003. – 396 с.
5. Стогова О.В. Реформування місцевих органів влади та місцевого самоврядування в Україні: проблеми та перспективи / О.В. Стогова // Питання політології. Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. – 2009. – № 861. – С. 127–133.
6. Реформування базового рівня місцевого самоврядування очима кандидатів на пост Президента України [Електронний ресурс] // Твій вибір – 2010 : електронний бюлетень. – Режим доступу: <http://www.slideshare.net/newcitizenua/5-2665327>.
7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
8. Про концепцію державної регіональної політики : Указ Президента [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>.
9. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні : Указ Президента [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/749/2001>.
10. Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.85 // Социологические исследования. – 1997. – № 1. – С. 90–97.

Стаття надійшла до редакції 20.02.2013.

#### Костенок И.В. Проблемы правового регулирования в процессе организации эффективного местного самоуправления в Украине

*В статье поднимается проблема фрагментарности украинского законодательства в отношении местного самоуправления; конституционное закрепление двух систем публичной власти на территории области и района, которые являются разными по форме, структуре, принципам формирования и механизмам функционирования, но с набором функций, которые дублируют друг друга. На основе анализа имеющейся законодательной базы сформулированы основные проблемные вопросы, требующие как нормативно-правового, так и методологического обеспечения.*

**Ключевые слова:** Европейская хартия местного самоуправления, Конституция Украины, полномочия, правовое обеспечение, материально-финансовая самостоятельность.

#### Kostenok I. Problems of legal regulation in the process of organisation of effective local government in Ukraine

*The article raises the problem of fragmental character of the Ukrainian legislation concerning local governing; constitutional recognition of the two systems of public power in the region and district that are different in a form, structure, principles of formation and functioning, but with a set of functions that duplicate each other. Based on the analysis of current legislation the basic problems that require both regulatory and methodological support are formulated.*

**Key words:** European Charter of Local Self-Governing, the Constitution of Ukraine, the powers, legal support, material and financial independence.