

Мирославський С.В.

Сумський державний педагогічний університет імені А.С.Макаренка

Троїцький А.М.

Сумський державний педагогічний університет імені А.С.Макаренка

ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Статтю присвячено теоретичному аналізу концептуальних засад реформування системи місцевого самоврядування. Автор звертається до проблем становлення, розвитку та реформування місцевого самоврядування як багатогранного і комплексного політико-правового явища. Місцеве самоврядування розглядається як гарантоване державою право та реальна спроможність територіальної громади самостійно чи під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції та законів України.

Проаналізовано загально визнані засади місцевого самоврядування, що сформульовані у міжнародних правових документах – Всесвітній декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії місцевого самоврядування. Наголошено, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, що становлять спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. При цьому первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

Розкрито зміст принципів місцевого самоврядування. Проаналізовано закони, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування та певні невідповідності системи його організації.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, принципи місцевого самоврядування, територіальні громади, ради, виконавчі органи.*

Постановка проблеми. Словосполучення «місцеве самоврядування» стало звичним у реальному. Однак це не просто науковий термін, а наближений до кожного громадянина рівень влади, участь кожного в управлінні місцевими справами через органи самоорганізації населення, громадські слухання, депутати місцевої ради тощо. Місцеве самоврядування як основу конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації та функціонування влади в суспільстві та державі і є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні потребує вирішення широкого кола питань, пов'язаних із будівництвом демократичної держави з ринковою економікою, розвиненою системою соціальних стандартів та гарантій кожного громадянина незалежно від місця проживання.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемі становлення, розвитку та реформування місцевого самоврядування в Україні при-

свячено досить широке коло робіт вітчизняних науковців, серед яких можна назвати публікації В. Авер'янова, О. Батанова, В. Борденюка, В. Вакулєнка, П. Ворони, М. Гончарук, Ю. Грінчук, Ю. Ковбасюка, В. Кравченка, В. Куйбіди, О. Лазора, М. Пухтинського, С. Серегіна, Ю. Шарова, К. Чижмар та ін. концептуальних засад реформування місцевого самоврядування.

Мета статті – проаналізувати концептуальні засади реформування системи місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування – багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватись різнобічно. Рішення проблеми понятійно-категорійного забезпечення та вибору базової парадигми і теорії місцевого самоврядування вимагає, насамперед, визначення сутності поняття «місцеве самоврядування», оскільки в документах, що визначають основи місцевого самоврядування, висвітлено різні підходи.

Аналіз Конституції України 1996 р. дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування в якості об'єкта конституційно-правового регулювання виступає як:

по-перше, відповідний принцип конституційного устрою України;

по-друге, специфічної форми народовладдя;

по-третє, право жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення [4].

У ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування проголошується: «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві держави й, наскільки можливо, у конституції держави» [10, с. 12]. Вперше в Україні принцип визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні було закріплено ще у Конституції гетьмана Пилипа Орлика 1710 р., а пізніше – у Конституції УНР 1918 р., положення яких так і не було реалізовано. Досліджуючи теоретичні та історико-правові засади становлення та розвитку місцевого самоврядування в межах вітчизняного конституціоналізму Могілевський В.С. зазначає, що «після набуття Україною незалежності, в рамках вітчизняної конституційно-правової науки поступово склалася вітчизняна школа муніципально-правової науки, що внесла суттєвий вклад в розвиток ідей сучасного європейського муніципалізму в Україні та сприяла формуванню місцевого самоврядування спочатку як підгалузі національного конституційного права, а після прийняття Конституції України 1996 р., й самостійної галузі національного права і законодавства – муніципального права» [7, с. 78].

Конституція України 1996 року, у відповідності з вимогами Європейської Хартії (порядк із такими базовими принципами як народовладдя, суверенітет і незалежність України, поділу структурі державної влади тощо), в окремій статті фіксує принцип визнання і гарантованості місцевого самоврядування. Визнання місцевого самоврядування одним із принципів конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна спроможність територіальної громади – мешканців села чи добровільного об'єднання у сільське суспільство мешканців кількох сіл, селища, міста – самостійно чи під відповідальність органів та посадових осіб

місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції та законів України (ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [3].

Відповідно до ст.3 Європейської хартії місцевого самоврядування – це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину громадських справ і керувати нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність й у інтересах місцевого населення [10, с. 12].

За ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування – це право територіальної громади – мешканців села чи добровільного об'єднання у сільську громаду мешканців кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою у порядку, встановленому законом як безпосередньо, і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [4].

Тобто за вітчизняним законодавством під місцевим самоврядуванням в Україні розуміємо право територіальної громади (мешканців села чи добровільного об'єднання у сільську громаду мешканців кількох сіл, селища та міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Таким чином місцеве самоврядування в Україні здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, що становлять спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. При цьому первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

Представницькими органами місцевого самоврядування є ради народних депутатів. Вони представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від імені та в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, законами.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад підконтрольні та підзвітні відповідним радам, а з питань здійснення делегованих ним повноважень органів виконавчої влади – також

підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Проте дослідники законодавства України щодо місцевого самоврядування наголошують і на певних невідповідностях системи його організації. Зокрема, делегування повноважень від органів самоврядування до структури державної виконавчої влади, підзвітної напряду Президенту України, коли голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Дослідники вважають наявність державних адміністрацій пережитком державного устрою через те, що за своєю Конституцією Україна є парламентсько-президентською державою, і суперечить принципам місцевого самоврядування, демократії та європейської практики (наприклад, ратифікованою Україною Європейською хартією місцевого самоврядування не узгоджується делегування повноважень органів місцевого самоврядування органам державної влади, передбачене статтею 44 Закону України «Про місцеве самоврядування»: Хартія передбачає лише зворотний напрямок – делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування). Цей інститут делегування повноважень означає фактичне втручання державної вертикалі виконавчої влади у справи місцевого самоврядування через місцеві державні адміністрації [5, с. 14].

Перелік законів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, поділяють на певні групи. Першим та основним документом, на який спирається місцеве самоврядування, є Конституція України. Право місцевого самоврядування визначено у розділі XI Місцеве самоврядування.

Важливим є Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначає систему функціонування місцевого самоврядування в Україні, його правовий статус, механіку взаємодії органів у ньому. Закон «Про статус депутатів місцевих рад» визначає межі та гарантії діяльності депутатів місцевої ради, визначає її правовий статус.

Нормативно-правові акти регулюють окремі сфери діяльності органу місцевого самоврядування. Зокрема, прозорість діяльності та підзвітність розкривають Закони України «Про доступ до публічної інформації» та «Про відкритість використання публічних коштів». Вони визначають умови та порядок забезпечення доступу до інформації, якою володіє орган місцевого самоврядування. Закон України «Про регулювання

містобудівної діяльності» регламентує ефективність та справедливість використання території міста при плануванні його розвитку, Закон України «Про благоустрій населених пунктів» – забезпечення комфортних умов проживання мешканців громади. Дії органів місцевого самоврядування у бюджетній сфері, зокрема при розподілі коштів територіального товариства, спираються на положення Бюджетного Кодексу України.

Нормативно-правові акти, які ухвалюються місцевою владою, стають також обов'язковими для неї та членів територіальної громади, як і Законодавство України. Насамперед – це Статут територіальної громади міста, що визначає основні засади взаємного існування місцевої влади та членів територіальної громади, механізми участі останніх у прийнятті важливих для міста та його окремих територій рішень, наприклад, загальні збори громадян, місцева ініціатива, громадські слухання. Саме він визначає, як і як громадськість може впливати на місцеву владу.

Статут також містить загальні норми, які не визначають конкретних процедур. Конкретизація досягається окремими документами, що регулюють процедури, визначені Статутом (наприклад, процедура проведення громадських слухань часто регулюється окремими положеннями, ухваленими міською радою) або регламентами – внутрішніми документами. (наприклад, регламент ради та виконавчого комітету ради).

Як і будь-яка влада, органи місцевого самоврядування повинні діяти виключно керуючись законами та іншими нормативно-правовими актами, що мають вищу юридичну силу.

Загальновизнані засади місцевого самоврядування чітко сформульовані у міжнародних правових документах – Всесвітній декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії місцевого самоврядування.

Принципи місцевого самоврядування – це основоположні ідеї та правила, що склалися в процесі еволюції місцевого самоврядування, є основою діяльності територіальних громад та обраних ними органів та посадових осіб для самостійного вирішення місцевих питань. Це один із основних принципів місцевого самоврядування, який зазначений у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на засадах:

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;

поєднання місцевих та державних інтересів;
 виборності;
 правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;
 підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
 державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
 судового захисту прав місцевого самоврядування [8].

Проте, зважаючи на конституційно-правову обумовленість природи місцевого самоврядування з наукової точки зору принципи поділяють на: загальноправові (народовладдя, законність, гласність) – тобто ті, що застосовуються до організації та діяльності будь-якого органу демократичної влади, так і до держави в цілому, та спеціалізовані принципи місцевого самоврядування (колегіальності; поєднання місцевих та державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених відповідними законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав; місцевого самоврядування) ті, що закріплюють особливості саме місцевого самоврядування, які є формою організації місцевої влади та ланок його системи.

Принцип народовладдя, що має на увазі визнання народу країни джерелом влади, зафіксовано українським законодавством у ст. 5 Конституції України.

Принцип законності є основою верховенства правничий та правової керованості у суспільстві. Стаття 8 Конституції прямо передбачає, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України та мають відповідати їй. Ст. 19 Конституції України та п. 3 ст. 24 Закону

України «Про місцеве самоврядування в Україні» зобов'язує органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та способами, передбаченими Конституцією та законами України, та, враховуючи це, їхня діяльність має бути чітко регламентована як з матеріального, і з процесуального боку. Крім того, згідно з п. 3 ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування, їх посадові особи керуються також актами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України.

Однак, жодні нормативні акти, крім Конституції та законів України, не можуть містити норми, що встановлюють додаткові обмеження в організації та функціонуванні місцевого самоврядування. Територіальна громада може у будь-який час достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують чинне законодавство України, обмежують права та свободи населення, не забезпечують належне здійснення наданих ним законом повноважень. Крім того, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 74, 76, 77) передбачено відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою, а також юридичними та фізичними особами [8].

Висновки. Таким чином, внаслідок реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади основою нової системи місцевого самоврядування стають об'єднані територіальні громади, які утворюються на добровільній основі за законодавчо визначеною процедурою із власними органами самоврядування, у тому числі виконавчими органами рад.

Кінцевим результатом реформування місцевого самоврядування буде покращення життя українських громадян, побудова сучасної, ефективної, конкурентоспроможної держави.

Список літератури:

1. Закон України від 11.07.2001 №2625-III «Про органи самоорганізації населення» Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2625-14>
2. Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Науково-практичний коментар. / За заг. ред. Чижмарь К.І. Київ.: Видавничий дім «Професіонал», 2020. 400 с.
4. Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-вр. Конституція України. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> 203
5. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К.О.Вашенко, В. В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2014. 128 с.

6. Місцеве самоврядування в Україні та світі. Цікаві факти/ Загальна редакція та упорядкування Парасюк І.Л., Телешова Ю.В. К., 2016. 15 с.

7. Могілевський В. Роль місцевого самоврядування в становленні національного та глобального конституціоналізму: питання взаємодії та ефективності. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2019. 211 с.

7. Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування : Закон України // Відом. Верховної Ради. 1997. № 38 (ст. 249).

8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua

9. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування: навч. посібник. К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. 234 с.

10. Європейська хартія місцевого самоврядування. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи. Режим доступу: <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536>

Myroslavskiy S.V., Troitskiy A.N. THEORETICAL ANALYSIS OF THE CONCEPTUAL PRINCIPLES OF THE REFORM OF THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM

The article is devoted to the theoretical analysis of the conceptual foundations of the reform of the local self-government system. The author addresses the problems of formation, development and reform of local self-government as a multifaceted and complex political and legal phenomenon. Local self-government is considered as a state-guaranteed right and the real ability of the territorial community independently or under the responsibility of local self-government bodies and officials to resolve issues of local importance within the framework of the Constitution and laws of Ukraine.

The generally recognized principles of local self-government formulated in international legal documents – the Universal Declaration of Local Self-Government and the European Charter of Local Self-Government – have been analyzed. It was emphasized that local self-government in Ukraine is carried out by territorial communities of villages, towns, and cities both directly and through village, settlement, city councils and their executive bodies, as well as through district and regional councils, which constitute the common interests of territorial communities of villages, towns, bridge. At the same time, the primary subject of local self-government, the main bearer of its functions and powers is the territorial community of a village, town, or city.

The content of the principles of local self-government is revealed. The laws regulating the activities of local self-government bodies and certain inconsistencies in the system of its organization have been analyzed.

Key words: local self-government, principles of local self-government, territorial communities, councils, executive bodies.