

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF THE DEVELOPMENT OF THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM IN UKRAINE

Сергов С.О.,

*аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України*

У статті автор аналізує конституційно-правові засади розвитку системи місцевої влади в Україні. Система місцевої влади включає територіальну громаду, створену нею місцеву раду, сільського/селищного/міського голову, районну та обласну ради, місцеві (районну та обласну) державні адміністрації та взаємодію між ними в процесі вирішення питань місцевого значення. Відповідно, у статті прослідковується, як відбувалося становлення та правове закріплення чинної системи здійснення влади на місцевому рівні протягом періоду незалежності України. Описується правове забезпечення поточної реформи та визначаються її проблемні точки.

Ключові слова: система місцевої влади, правові засади місцевого самоврядування, децентралізація, реформа.

В статье автор анализирует конституционно-правовые основы развития системы местной власти в Украине. Система местной власти включает территориальную общину, созданный ею местный совет, сельского/поселкового/городского главу, районный и областной советы, местные (районную и областную) государственные администрации и взаимодействие между ними в процессе решения вопросов местного значения. Соответственно, в статье прослеживается, как происходило становление и правовое закрепление существующей системы осуществления власти на местном уровне в течение периода независимости Украины. Описывается правовое обеспечение текущей реформы и определяются ее проблемные точки.

Ключевые слова: система местной власти, правовые основы местного самоуправления, децентрализация, реформа.

In the article the author analyzes the constitutional and legal principles of the development of the local government system in Ukraine. The local government system includes the local community, the local council, village/city mayor, rayon and oblast councils, local (rayon and oblast) state administrations and the interaction between them in the process of solving local issues. Accordingly, the article traces how the formation and legal consolidation of the existing system of the power at the local level took place during the period of Ukraine's independence. The legal framework of the current reform is described, its problem points are determined.

Key words: local government system, legal principles of local self-government, decentralization, reform.

Постановка проблеми. Процеси децентралізації, що стали особливо актуальними в Україні останнім часом і розглядаються як підґрунтя для системного реформування політичної системи, підштовхують вітчизняних науковців – політологів, правників, фахівців із державного управління – до детальнішого та ґрунтовнішого вивчення системи місцевої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідницький та практичний інтерес до процесів здійснення влади на місцевому рівні матеріалізувався у вагомій кількості наукових доробок таких учених, як О. Батанов, П. Ворона, В. Борденюк, В. Григор'єв, І. Дробуш, І. Кравченко, В. Куйбіда, І. Лопушинський, П. Любченко, О. Лялюк, А. Онупрієнко, М. Петришина, С. Серьогіна, А. Ткачук, Г. Чапала та ін.

Однак названі та інші вчені здебільшого аналізують проблемні питання місцевого самоврядування, але не акцентують на тому, що влада на місцях здійснюється не тільки органами місцевого самоврядування, а являє собою систему взаємодії самоврядних інституцій та державних органів. Використовуючи поняття «система місце-

вої влади», маємо на увазі територіальну громаду, створену нею місцеву раду, сільського/селищного/міського голову, районну та обласну ради, місцеві (районну та обласну) державні адміністрації та взаємодію між ними в процесі вирішення питань місцевого значення.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою нашого дослідження є з'ясування конституційно-правових засад становлення та розвитку системи місцевої влади в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інститут місцевого самоврядування як самостійної діяльності населення адміністративно-територіальної одиниці з вирішення питань місцевого значення в Україні почав складатися напередодні набуття нею незалежності. 7 грудня 1990 р. Верховна Рада Української РСР прийняла Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [1].

Законом місцевого самоврядування в Українській РСР визначалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи,

які вони обирають, усіх питань місцевого життя, з огляду на інтереси населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази». Згідно із законом, «система місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування» (ст. 2).

«Державні органи місцевого самоврядування» – суперечливе формулювання, яке зміщує два різні види публічної влади – державну і самоврядну. Як зазначає український дослідник А. Ткачук, у законі «було зроблено спробу поєднати два не зовсім сумісних поняття. З одного боку, запроваджується поняття «місцеве самоврядування», з іншого – органи місцевого самоврядування належать до категорії «державних органів» [2].

Попри таку невідповідність загальноприйнятим у демократичному світі нормам, що окреслюють місцеве самоврядування як незалежний від державного впливу інститут самоорганізації населення, Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» в редакції від 7 грудня 1990 р. можна вважати відродженням місцевого самоврядування в Україні. Адже саме в ньому було повернуто до вжитку цей термін і сформульовано основні принципи, на яких будуватиметься місцеве самоврядування, у тому числі самостійність і незалежність Рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення, економічної і фінансової самостійності території, самофінансування і самозабезпечення, оптимальної децентралізації.

А. Ткачук пише: «Загалом на той час це був досить прогресивний закон, що дав змогу відродитися місцевому самоврядуванню в Україні, який поклав край тотальному партійному керівництву усіма сферами суспільного життя в Україні» [2].

Однак цей закон існував недовго. Ключовими проблемами його реалізації, особливо на районному та обласному рівнях, стала, з одного боку, автономія органів самоврядування базового рівня, які отримали власні ресурси та права і не бажали втручання з боку районних та обласних рад, а з іншого – прагнення районного, а насамперед обласного рівня рад, відігравати більшу політичну роль та демонструвати незгоду з діями органів державної влади національного рівня.

Крім того, було запроваджено інститут Президента України, який мав забезпечувати єдність влади та законодавчого поля на всій території держави.

У 1992 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про Представника Президента України» [3], яким суттєво обмежувалися повноваження органів місцевого самоврядування. За цим законом Президентом України формувалася виконавча вертикаль із представників Президента

України в областях і районах, які здійснювали державну виконавчу владу, контролювали здійснення органами місцевого самоврядування делегованих державою функцій і дотримання ними Конституції та законів України.

Того ж року Верховною Радою України була ухвалена нова редакція Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Законом фіксувалася передача частини повноважень від обласних та районних Рад Представникам Президента України. Обласні та районні Ради народних депутатів позбавлялися власних виконавчих органів і стали суто представницькими органами. Про самоврядування можна було говорити лише на рівні сіл, селищ та міст.

Щоправда, такий стан речей також тривав недовго. У 1994 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [4], який скасував інститут Представника Президента України. Відновлювалися виконавчі комітети обласних та районних Рад. Вони підпорядковувалися один одному по вертикалі у здійсненні ними делегованих державних функцій за відсутності місцевих органів державної виконавчої влади.

Нові зміни правового підґрунтя функціонування місцевої влади були пов'язані з укладанням Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р. [5]. Було сформовано систему місцевих органів державної виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій), які підпорядковувалися по вертикалі – аж до Президента України. Обласні та районні Ради знову було позбавлено власних виконавчих органів, а самоврядування, як і раніше, залишалося лише на рівні населених пунктів. Голова Ради призначався керівником відповідної місцевої державної адміністрації.

Зазначені зміни в системі місцевої влади знайшли відображення і в новій Конституції України. Конституція закріпила принцип місцевого самоврядування: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» (ст. 7) [6]. Цю норму можна розуміти таким чином, що в Україні не може бути скасовано такий інститут публічної влади, як місцеве самоврядування, інакше, ніж шляхом внесення зміни саме до цієї статті Конституції. Адже ця стаття належить до розділу I «Загальні засади», зміни до якого відповідно до ст. 156 Конституції можуть бути внесені лише через їх затвердження Всеукраїнським референдумом. Саме тому невелика за розміром ст. 7 є найбільшим та найважливішим гарантом існування місцевого самоврядування в Україні.

«Місцеве самоврядування є правом 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 і законів України. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою у порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад» (ч. 1-5 ст. 140) [6].

Крім того, Конституція України закріпила ще одну складову частину системи влади на місцях – місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади та функціонують поряд з органами місцевого самоврядування.

Конституційні норми щодо організації місцевого самоврядування в Україні та взаємодії його органів з місцевими державними адміністраціями конкретизовано в законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [7] і «Про місцеві державні адміністрації» [8].

Нині здійснюється реформа місцевого самоврядування. Ця реформа має на меті створення нових можливостей для розвитку територіальних громад. Органи місцевого самоврядування отримують додаткові ресурси та повноваження для підвищення якості послуг та наближення їх до людей. На владу та мешканців громади покладається значна відповідальність за власний розвиток.

Більшість вчених вважає, що децентралізація – це один із найважливіших процесів оновлення українського суспільства, формування дійсно демократичних засад розбудови сучасної ефективної держави.

Зasadничою основою впровадження в Україні децентралізації місцевого самоврядування стало схвалення Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та згодом Плану заходів щодо її реалізації. 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 [9].

До основних документів стратегічного характеру у сфері реформування місцевого самоврядування можна також зарахувати Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 р., затверджену Кабінетом Міністрів України. В документі чітко сформульована мета децентралізації влади, якою є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування [10].

Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, аби якомога більше повноважень мали ті органи, які ближче до людей та які можуть виконувати ці повноваження ефективно. Тому наступним кроком у реформуванні місцевого самоврядування має бути створення спроможних територіальних громад. Саме з цією метою було ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [11].

Верховна Рада України також прийняла Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю [12].

Не менш важливим для розвитку територіальних громад в Україні є Закон України «Про засади державної регіональної політики». Цей Закон визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України [13].

Наступним кроком у реформуванні місцевого самоврядування на засадах децентралізації стало прийняття низки законів, якими врегульовуються питання передачі повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Це, зокрема, закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства», «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг».

Для законодавчого врегулювання фінансової децентралізації місцевого самоврядування було внесено низку змін до Бюджетного та Податкового кодексу. Закон України «Про вне-

сення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» врегулював питання розширення дохідної бази місцевих бюджетів [14]. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» запровадив акцизний податок із реалізації через роздрібну торговельну мережу алкогольних напоїв, тютюнових виробів та палива в місцевий бюджет, надав право місцевим органам влади встановлювати ставки податку на нерухоме майно для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості [15]. Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» вирішено питання формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, а також контролю за додержанням останніми бюджетного законодавства [16].

Новацією українського законодавства у сфері місцевого самоврядування стали норми Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища». Ними врегулюється статус старости села та селища, визначається поняття «старостинський округ» як частина території об'єднаної територіальної громади, на якій розташовані один

або кілька населених пунктів (крім адміністративного центру громади), інтереси мешканців яких представляє староста [17].

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Можна зробити висновок, що у період з 2014 по 2017 рр. було ухвалено багато нормативно-правових актів задля реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації, зокрема щодо добровільного об'єднання територіальних громад, їх співробітництва, передачі повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, фінансової незалежності, що дасть змогу посилити функціональну ефективність місцевого самоврядування.

Таким чином, законодавче забезпечення децентралізації місцевого самоврядування здебільшого відповідає потребам практичної реалізації реформи.

Невирішеним нині залишається питання внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади та порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, що поки гальмує прийняття низки законодавчих актів, необхідних для повномасштабної реалізації та завершення реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади. Саме у цій площині можливі подальші дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве і регіональне самоврядування». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.
2. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Практичний посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія», 2012. 120 с. URL: <http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Miscevesamovryaduvannya.pdf>.
3. Закон України «Про Представника Президента України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12>.
4. Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3917-12>.
5. Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України : Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України від 8 червня 1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр>.
6. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
8. Закон України «Про місцеві державні адміністрації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
9. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
11. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
12. Закон України «Про співробітництво територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
13. Закон України «Про засади державної регіональної політики». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
14. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
15. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
16. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837-19>.
17. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>.