

УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

IMPROVEMENT OF THE CONSTITUTIONAL MODEL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

Мельничук О.Ф., д.ю.н., доцент,
професор кафедри права

*Вінницький торговельно-економічний інститут
Київського національного торговельно-економічного університету*

Сухоребра Т.І., к.ю.н., доцент,
завідувач кафедри права

*Вінницький торговельно-економічний інститут
Київського національного торговельно-економічного університету*

У статті доводиться необхідність удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні шляхом ухвалення низки законів: про місцевий референдум, про громадські слухання, про місцеві ініціативи, про загальні збори членів територіальної громади.

Указується, що недостатня ефективність районних і обласних рад спричинена відсутністю в них власних виконавчих органів. Районна та обласна ради можуть створювати лише виконавчий апарат, а не виконавчий орган ради, що суттєво знижує їх ефективність. Тому в Конституції України необхідно чітко визначити суб'єкти місцевого самоврядування та внести відповідні доповнення. Указується на доцільність створення при обласних і районних радах виконавчих органів.

На місцях функціонують місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, повноваження яких чітко не розмежовано. Це негативно позначається на їх діяльності, посилює безвідповідальність під час виконання ними своїх функцій. Із метою вдосконалення діяльності районних і обласних рад обґрунтовується потреба чіткого законодавчого розмежування повноважень та відповідальності між органами місцевої державної адміністрації та органами місцевого самоврядування. Доводиться необхідність розширення повноважень останніх під час вирішення справ місцевого значення.

Стверджується, що децентралізацію потрібно проводити синхронно з реформою адміністративно-територіального устрою України. При цьому необхідно розмежувати повноваження між органами місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, забезпечити органи місцевого самоврядування належними ресурсами для повноцінного здійснення ними повноважень, реформувати систему служби в органах місцевого самоврядування, впорядкувати систему державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування тощо.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, рада, територіальна громада.

The article proves the need to improve the legal regulation of local self-government in Ukraine by adopting a number of laws: on local referendums, on public hearings, on local initiatives, on the general meeting of members of the territorial community.

It is pointed out that the inefficiency of rayon and oblast councils is caused by the lack of their own executive bodies. District and oblast councils can create only the executive apparatus, and not the executive body of the council, which significantly reduces their efficiency. Therefore, the Constitution of Ukraine should clearly define the subjects of local self-government and make appropriate amendments. The expediency of creation of executive bodies at regional and district councils is indicated.

Local state administrations and local self-government bodies function on the ground, and their powers are not clearly delineated. This negatively affects their activities, increases irresponsibility in performing their functions. In order to improve the activities of district and regional councils, the need for a clear legislative delineation of powers and responsibilities between local state administration bodies and local self-government bodies is substantiated. There is a need to expand the powers of the latter in resolving cases of local importance.

It is argued that decentralization should be carried out simultaneously with the reform of the administrative-territorial structure of Ukraine. It is necessary to: differentiate powers between local executive bodies and local governments; provide local governments with adequate resources for the full exercise of their powers; to reform the system of service in local self-government bodies; to streamline the system of state control and supervision over the legality of the activities of local self-government bodies etc.

Key words: decentralization, local self-government, council, territorial community.

Реформа децентралізації є однією з найуспішніших за період незалежності України. Вона поєднує інтереси органів влади, які прагнуть до якісних змін у системі управління територіями, та територіальних громад, які прагнуть набути більше можливостей для реалізації власного розвитку. Саме органічне поєднання інтересів публічної влади та жителів місцевих громад у сфері децентралізації дає надію на успішне проведення реформи. Адже залучення адміністративного ресурсу в цій справі не приведе до успіху. Реалізація реформи децентралізації можлива за умови активної позиції жителів територіальної громади, які беруть участь у конструктивному вирішенні питань місцевого значення, реалізуючи стратегію розвитку свого регіону.

Водночас необхідно враховувати й те, що децентралізація в Україні відбувається за складних внутрішніх і зовнішніх умов: недосконалості законодавства, відсутності національної стратегії розвитку місцевого самоврядування, наявності корупції в ешелонах влади, економічної кризи, що посилюється карантинними обмеженнями

у зв'язку поширенням COVID-19, тривалих воєнних дій на Сході держави. Ці та інші фактори негативно позначаються на реалізації реформи децентралізації. На жаль, досі не вдалося створити ефективну систему місцевого самоврядування, яка б забезпечувала муніципальні права, підвищувала якість життя жителів територіальних громад та консолідувала суспільство. За цих умов проблема вдосконалення конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні є надзвичайно актуальною.

Українськими науковцями створено доктринальну основу для проведення децентралізації. Заслужують на увагу праці О. Батанова [1–2], О. Бориславської, І. Завєрухи, Е. Захарченко [3], С. Серьогіної [4] та інших. Однак аналіз наукового доробку вчених свідчить про те, що наявні точки зору не вичерпують проблеми вдосконалення функціонування місцевого самоврядування в Україні та потребують подальших наукових досліджень.

Метою статті є розкриття напрямів удосконалення конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Є кілька причин, за якими в сучасних умовах місцевому самоврядуванню потрібно надати перевагу перед іншими формами організації управління на місцевому рівні, а саме: воно надає певну свободу суспільству; найбільшою мірою гарантує рівність, тобто утворює найкращі умови для участі громадян в управлінській діяльності; є більш ефективним, бо забезпечує найвищий ступінь відповідності між реальними потребами та політикою, яку здійснює держава; створює найбільш сприятливі умови для координації інтересів усередині місцевого співтовариства [1]. Тому не випадково місцевому самоврядуванню приділено так багато уваги в європейському та національному законодавстві.

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає місцеве самоврядування як «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [5, ч. 1 ст. 3]. Натомість у Конституції України закладено громадянську концепцію місцевого самоврядування, відповідно до якої первинним суб'єктом є територіальна громада. Основний Закон держави утвердив місцеве самоврядування як право «територіальної громади – жителів села та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [6, ст. 140]. Так, у Конституції України пріоритетність надано не органам місцевого самоврядування, а територіальній громаді. Таким чином, місцеве самоврядування виведено в ранг природного права територіальної громади, яке здійснюється в межах Конституції і законів України.

Це конституційне положення покладає на територіальну громаду велику відповідальність, адже для реального здійснення місцевого самоврядування вона повинна бути активною та спроможною, тобто мати відповідні кадрові, матеріальні та фінансові ресурси. Однак на практиці виявлено пасивність територіальних громад у здійсненні місцевого самоврядування. Причини такої пасивної участі територіальної громади в місцевих самоврядних справах очевидні: відсутність у громадян управлінського досвіду, а також досвіду співробітництва з місцевими органами влади, зневіра в можливості змін на краще тощо. Слід погодитися із С. Серьогіною, що «річ не лише в небажанні держави вибудовувати з громадами справжні партнерські відносини, а й у слабкій організації самих громад, що не є дивним у патерналістському суспільстві. Але й подолання державного патерналізму без підвищення організованості, спроможності та активності громад не є можливим. Робота в цьому напрямі вимагає як розширення правових можливостей і посилення відповідальності муніципальної влади, так і зміцнення інститутів безпосередньої демократії на локальному рівні» [4, с. 111].

Із метою активізації участі жителів територіальної громади у вирішенні справ місцевого значення необхідно вдосконалити правове регулювання форм безпосередньої демократії. Сьогодні законодавча база їх регулювання розроблена фрагментарно або взагалі містить прогалини. Тому необхідно врахувати європейські стандарти демократії участі та ухвалити для її розвитку низку законів: про місцевий референдум, про громадські слухання, про місцеві ініціативи, про загальні збори членів територіальної громади.

Наразі суттєві зрушення в консолідації територіальних громад та об'єднання їх зусиль для вирішення спільних господарських та інших проблем, а також реалізації спільних проектів було зроблено завдяки ухваленню 17 червня 2014 року Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [7] та 5 лютого 2015 року Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [8]. Як наслідок, із 2014 року до 2020 року в Україні утворено 1 070 об'єднаних територіальних громад, до яких добровільно ввійшло 4 882 громади [9]. Проте лише з часом можна буде оцінити їх ефективність та спроможність

реалізовувати самоврядні функції, а також забезпечувати муніципальні права громадян.

Територіальна громада не є єдиним суб'єктом місцевого самоврядування, адже в Конституції України закріплено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи). Спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст представляють районні та обласні ради [6, ст. 140].

Якщо порівняти стан реалізації місцевого самоврядування на первинному (територіальні громади, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи) та на вторинному (районні та обласні ради) рівнях, то все-таки відчутна більша ефективність природних утворень. Недостатня ефективність районних і обласних рад спричинена відсутністю в них власних виконавчих органів. Аналіз ч. 4 ст. 141 Конституції України [6, ч. 4 ст. 141] вказує, що районна та обласна ради можуть створювати лише виконавчий апарат, а не виконавчий орган ради, що суттєво знижує їх ефективність. Тому в Конституції України необхідно чітко визначитися із суб'єктами місцевого самоврядування та внести відповідні доповнення.

Виконавчий апарат районної та обласної ради не здійснює управлінських чи контрольно-наглядових функцій, він забезпечує організаційну, правову, інформаційну, аналітичну, матеріально-технічну роботу ради, її органів, депутатів, «сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків із територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування» [10, ч. 2 ст. 58]. Звідси виникають «невиправдано широкі повноваження місцевих державних адміністрацій, яким районні та обласні представницькі органи самоврядування зобов'язані відповідно до закону делегувати виконавчі функції місцевого самоврядування» [3, с. 20].

Так, в Україні, на відміну від західноєвропейських держав, місцеві державні адміністрації функціонують із метою здійснення не контрольно-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування, а управління відповідними територіями. На місцях наявна застаріла система публічної влади: діють місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, повноваження яких чітко не розмежовано. Це негативно позначається на їх діяльності, посилює безвідповідальність під час виконання ними своїх функцій. Зважаючи на важливість указаної проблеми, чітке законодавче закріплення розподілу повноважень між органами місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування необхідно вирішувати першочергово.

Так, територіальній громаді потрібно надати ширші повноваження в аспекті вирішення нею справ місцевого значення, керуючись загальнодозвоільним принципом «дозволено все, що не заборонено законом». У цій сфері потрібно вповноважити територіальну громаду здійснювати всі функції, крім тих, які чітко закріплені законодавством за місцевими державними адміністраціями. Це «створить конституційно-правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад та включення до питань місцевого значення широкого кола суспільних відносин, які виникають на локальному рівні, сприятиме децентралізації, розмежуванню функцій та повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розширенню самостійності і відповідальності територіальних громад у вирішенні питань завдань життєзабезпечення і розвитку сіл, селищ і міст з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій» [2]. Надання широких повноважень територіальній громаді не має допустити свавілля посадових осіб органів місцевого самоврядування, які під час виконання своїх повноважень, мають

керуватися спеціальнодозвільним принципом «дозволено лише те, що передбачено законом». А вже в ст. 19 Конституції України чітко вказано, що «органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [6, ст. 19].

Реформа має «передбачати зміну адміністративно-територіального устрою, надання органам місцевого самоврядування ширших повноважень, уточнення обов'язків державних адміністрацій» [11, с. 10].

На нашу думку, децентралізація має проводитися в комплексі з реформою адміністративно-територіального устрою. Тому не є випадковим те, що 23 січня 2019 року Кабінет Міністрів України затвердив план заходів із реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки. План містить шість таких основних завдань, як «формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів; передавання (децентралізація) повноважень органів виконавчої влади органам

місцевого самоврядування та їх розмежування за принципом субсидіарності; створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування; формування ефективної системи служби в органах місцевого самоврядування; впорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування; розвиток форм прямого народовладдя (виборів, референдумів)» [12].

Підсумовуючи матеріал, зазначимо, що вдосконалення місцевого самоврядування в Україні має здійснюватися шляхом ухвалення законів (про місцевий референдум, про громадські слухання, про місцеві ініціативи, про загальні збори членів територіальної громади), законодавчого розмежування повноважень та відповідальності між органами місцевої державної адміністрації та органами місцевого самоврядування, розширення повноважень органів місцевого самоврядування при розгляді справ місцевого значення, створення при обласних і районних радах виконавчих органів, проведення реформи адміністративно-територіального устрою України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Батанов О.В. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: аксіологічні та онтологічні аспекти. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2015. № 1(11) URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15bovtoa.pdf>.
2. Батанов О.В. Проблеми конституційно-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні. URL: <http://www.golos.com.ua/article/331993>.
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні –DESPRO». Київ: ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
4. Серьогіна С. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства. *Право України*. 2014. № 4. С. 107–115.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.
9. Реформа децентралізації. Урядовий портал URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
11. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь / Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ: 2019. 115 с.
12. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-novogo-etapu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-na-20192021-roki>.