

Майко Т.С.

## Функціонування місцевого самоврядування за Конституцією України

*У статті проаналізовано базові засади законодавства України щодо інститутів локальної демократії. Підкреслено необхідність збалансованого розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. З'ясовано специфіку та тенденції розвитку місцевого самоврядування в сучасній Україні. Обґрунтовано надання місцевому самоврядуванню не тільки певних правових, організаційних та фінансових можливостей щодо власного функціонування, але й створення ефективної регіональної управлінської моделі, яка надає місцевому самоврядуванню реальної певної автономії.*

**Ключові слова:** децентралізація, міська рада, місцеве самоврядування, законодавство України.

*В статье проанализированы базовые основы законодательства Украины относительно институтов локальной демократии. Подчеркнута необходимость сбалансированного разграничения функций и полномочий местных государственных администраций и органов местного самоуправления. Выяснены специфика и тенденции развития местного само-*

*управления в современной Украине. Обосновано предоставление местному самоуправлению не только определенных правовых, организационных и финансовых возможностей относительно собственного функционирования, но и создание эффективной региональной управленческой модели, которая предоставляет местному самоуправлению реальную определенную автономию.*

**Ключевые слова:** децентрализация, городской совет, местное самоуправление, законодательство Украины.

*Basic principles of Ukrainian Law concerning institutions of local democracy are analyzed in the article. The necessity of functions and powers balanced division between local administrations and local authorities is highlighted. Specificity and tendencies of local self-government development in modern Ukraine are clarified. Giving local self-government not only certain legal, organizational and financial opportunities concerning self-operating but effective creation of regional management model which provides real local self-government autonomy is proved.*

**Key words:** decentralization, City Council, local self-government, Ukrainian legislation.

УДК 323:342.5(477)

Майко Т.С.,  
методист навчального відділу  
історичного факультету  
Східноєвропейського національного  
університету імені Лесі Українки

Пріоритетними напрямками реформування місцевого самоврядування на сучасному етапі є чіткий розподіл сфер та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Важливим залишається вдосконалення механізму правового захисту територіальних громад, а також необхідність формування дієздатних територіальних громад із належними політичними, інформаційними, матеріальними та іншими ресурсами.

Українські дослідники місцевого самоврядування висвітлюють згадану проблематику в таких напрямках: політико-правові засади (О. Батанов, В. Шаповал), специфіка реформування місцевого самоврядування та розвитку його інститутів (В. Денисенко, М. Лендьел, В. Лациба), децентралізація політичної влади (О. Бабкіна, В. Малиновський), особливості впливу «третього» сектору на ефективність місцевого самоврядування (С. Була, Г. Зеленько, М. Лациба).

Метою дослідження є теоретичне обґрунтування політико-правових засад місцевого самоврядування в Україні.

Проблематика дослідження локальної демократії в Україні та вивчення процесів децентралізації влади на нинішньому етапі розвитку держави є одними з найбільш актуальних й одночасно складних питань. Актуальність полягає у тому, що Україна зіткнулася з низкою системних проблем трансформаційного розвитку, зокрема неефектив-

ністю реформ й невизначеністю у процесах державотворення. З одного боку, органи державної влади виступають за децентралізацію й передачу значної кількості повноважень органам місцевого самоврядування, а з іншого, для цього вони не створюють всієї необхідної інфраструктури (передусім, бюджетної та фінансової автономії для місцевих громад).

З метою вирішення цього протиріччя в європейській традиції функціонування місцевого самоврядування існує дієвий інструмент подолання складної проблеми повноважень чиновників та фаху громадян – політико-правове здійснення процесу вертикальної децентралізації влади в системі місцевого самоврядування [1, с. 29–30]. Це означає, що держава в політико-правовому сенсі передає місцевій громаді частку своїх управлінських повноважень для ефективного менеджменту певною територією (право вільного користування земельними ресурсами, фінансова автономія тощо, проте з чітко встановленим рівнем державного контролю), але назване управління стосується чітко зазначеного кола питань й проблем, які місцева громада (як первина частка місцевого самоврядування) має вирішувати без наявності в неї певного рівня фаховості [2, с. 69–70].

В Україні децентралізація більше не виступає процесом узгодження та співпраці між державною владою та місцевою громадою, а є політич-

ним станом, за якого місцеве самоврядування постає необхідним, але необов'язковим рівнем влади. Необов'язковість розуміється в контексті його інституціонального позиціонування. Так, на думку В. Бороденюка та В. Сенчука, децентралізація державної влади в Україні є лише механізмом й системою горизонтального перерозподілу повноважень (між гілками влади) [3, с. 53], а в європейській і світовій практиці – вертикального [4, с. 18].

По-перше, процес децентралізації влади має два рівні: горизонтальний (делегування повноважень між гілками влади) та вертикальний (розподілення повноважень між рівнями влади). Враховуючи цю обставину, необхідно уточнювати, що місцеве самоврядування є рівнем влади, й тому воно не може дублювати функції чи повноваження державних органів влади. По-друге, процеси децентралізації влади та розвиток місцевого самоврядування має складний діалектичний зв'язок, сутність якого полягає у наданні місцевим громадам права на управління за умови належного рівня фаховості й компетентності у вирішенні місцевих питань. По-третє, децентралізація влади формується в Україні крізь призму функціонування двох протилежних моделей: «адміністративної» (пряме здійснення влади адміністративними органами на місцях, де місцеве громада – лише учасник процесу управління) та «публічно-управлінської» (намагання місцевих громад у процесі управління власною територією бути автономними від державного втручання, що є певним ризиком щодо балансу влади) [5]. Тому в Україні вкрай актуальною стає проблема вироблення власної моделі децентралізації влади, щоб поєднувала б у собі високий рівень фаховості чиновників із числа місцевих громад й не призводила до ризиків дисбалансу влади.

Конституція України, що була ухвалена 28 червня 1996 р., закріпила на конституційному рівні гарантії щодо існування місцевого самоврядування та окреслила основні правові засади його функціонування. Місцевому самоврядуванню присвячено кілька конституційних норм, які були покладені в основу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6].

У ст. 7 Конституції зазначено: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Цю норму можна розуміти таким чином, що в Україні не може бути скасовано такий інститут публічної влади, як місцеве самоврядування, інакше як шляхом внесення зміни саме до цієї статті Конституції. А це стаття з розділу «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 [7, с. 5].

Ст. 19 Конституції України фактично встановлює вимоги до законодавства, що регулюватиме місцеве самоврядування: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [7, с. 8].

Фактично, виходячи з юридичного змісту цієї статті, зрозуміло, що регулювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування має здійснюватись законами. Це надає додатковий захист від втручання у діяльність органів місцевого самоврядування через нормативні акти виконавчої влади, але накладає серйозні обов'язки на законодавця, який має в законі передбачити достатньо глибоке і повне регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Важливою для розуміння природи місцевого самоврядування як окремої частини публічної влади є ст. 5 Конституції України: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування» [7, с. 4].

Саме з цієї норми видно, що Конституція відносить органи місцевого самоврядування до владних органів, відмінних від органів державної влади. Варто зазначити, що ця норма має аналізуватись разом із нормою ст. 140. З порівняльного аналізу цих норм можна стверджувати, що особливістю органів місцевого самоврядування є те, що їхня влада (через призму повноважень) не є наслідком суверенітету народу, а наслідком закону, який і визначає межі повноважень та порядків їх здійснення.

Крім уже означених норм, ст. 140 встановлює, що місцеве самоврядування здійснюється як безпосередньо територіальною громадою, так і через обрані органи – місцеві ради та їх виконавчі органи. З метою закріплення певного способу обрання рад та голів громад Конституція України у ст. 141 встановила принципи, за якими ради громад та відповідні голови громад обираються прямими виборами. Що стосується обрання районних та обласних рад, у цій статті такий припис про прямі вибори відсутній, тому варто застосовувати ст. 71: «Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування» [7, с. 27].

Ст. ст. 142–145 Конституції України містять ще цілу низку правових норм, проте цитованих тут норм Конституції вже є достатньо, аби стверджувати, що місцеве самоврядування має для свого розвитку конституційну основу, але виклад правових норм не є досконалим, тому потребує певного тлумачення відповідно до визначальних норм ст. 5 та ст. 7 Конституції України [7, с. 68–70].

Аналізуючи систему організації влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, не можна оминати головні конституційні проблеми, які значною мірою породжують неефективність влади на регіональному і місцевому рівнях та її внутрішню конфліктність.

Аби зрозуміти природу цих конфліктів, варто розглянути статті Конституції України, які визначають конституційну основу адміністративно-територіального устрою України та повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що діють на різних рівнях адміністративно-територіального устрою.

Ст. 133 Конституції України визначає систему адміністративно-територіального устрою України, до якої належать Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища та села. Проте ані у цій статті, ані у будь-якій іншій немає прямої норми, що кожен із названих вище суб'єктів є адміністративно-територіальною одиницею. Так само у Конституції відсутні загальні підходи щодо формування адміністративно-територіальних одиниць. Тому заради розуміння системи адміністративно-територіального устрою варто спробувати застосовувати принципи логіки і тлумачити кожну норму в контексті сукупності інших норм Конституції України. Але і за такого підходу проблеми не знімаються [7, с. 63].

Наприклад, ст. 133 містить перелік адміністративно-територіальних утворень, які входять до складу України. Це знову ж таки Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь [7, с. 63]. Має місце певна суперечність. За логікою цієї статті, Київ та Севастополь належать до адміністративно-територіальних утворень, якими є інші області України, а з контексту першої частини цієї ж статті міста, принаймні, виглядають як адміністративно-територіальні утворення нижчого рівня інтеграції, ніж області. Можна припустити, що м. Київ та м. Севастополь поєднують у собі статус регіону і статус міста. Проте, знову ж таки, це лише припущення.

Як зазначає А. Ткачук, комплексний аналіз територіального устрою України дає підстави стверджувати, що він не встановлює чіткої ієрархії адміністративно-територіальних одиниць у системі територіального устрою, не визначає рівнів адміністративно-територіального устрою та не встановлює вимог, яким мають відповідати адміністративно-територіальні одиниці різного рівня [8, с. 32].

Окрім того, складність виникає щодо реалізації права на місцеве самоврядування. Замість простого припису, що місцеве самоврядування реалізується у межах адміністративно-територіальної одиниці, ст. 140 дає означення місцевого самоврядування: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добро-

вільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»; «Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад» [7, с. 66].

Отже, відразу виникає низка запитань правового характеру: чи здійснюється місцеве самоврядування в межах такої територіальної одиниці, як село, селище, місто; чи місцеве самоврядування взагалі не прив'язане до території, а є виключно правом громадян; до якого рівня адміністративно-територіального устрою мають належати такі утворення, як сільська та міська; яким чином на практиці реалізовується право міських рад вирішувати питання управління районами у містах.

До цих суперечливих положень варто також додати ще два положення, які визначені у ст. 118 та ст. 119, а саме: «Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: виконання Конституції та законів України; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян» [7, с. 54–56].

Фактично органи виконавчої влади за цими статтями є підпорядкованими як державі, так і органам місцевого самоврядування, а за повноваженнями саме вони мають контролювати дотримання законності, зокрема органами місцевого самоврядування.

Під час написання цієї статті було порушено принципи розподілу повноважень – не можна ефективно здійснювати контроль органом, який є залежним від суб'єкта контролю.

Не випадково, що саме ст. ст. 118, 119, 133, 140 уже неодноразово ставали об'єктом тлумачення Конституційного Суду України, який через свої рішення намагається виправити помилки законодавця.

Таким чином, Конституція України в редакції 1996 р.:

- заклала підвалини для створення системи місцевого самоврядування у наближенні до Європейської хартії місцевого самоврядування;
- у частині визначення територіальної основи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є недосконалою, а правові конструкції, що застосовуються, – суперечливими;
- не містить необхідних та достатніх правових норм для утворення чіткої ієрархічної системи адміністративно-територіального устрою;
- не дає змоги створити систему місцевого самоврядування по всій території держави з чіткими та повноваженнями органів місцевого самоврядування;

– містить лінії конфліктності у системі влади на рівні регіонів, районів та територіальних громад.

На сьогодні ми маємо цілу низку ліній конфлікту у місцевій владі, що спровоковані недосконалістю українського законодавства та відсутністю політичної культури.

По-перше, це взаємодія громади і міського голови та громади і міської ради. Фактично, після впровадження пропорційних виборів до міських рад депутатський корпус та й самі міські голови втратили тісний зв'язок із виборцями. Виборці, які голосували за ту чи іншу політичну партію на місцевих виборах, часто орієнтуються на загальнонаціонального лідера партії чи блоку, а не на місцевих політичних лідерів.

Міський голова, отримавши партійну раду, також менше став зважати на виборців, оскільки більше залежний від місцевих депутатів конкретної ради, яка може 2/3 голосів позбавити його посади. Причому можуть об'єднатись усі партії, якщо їхні корпоративні інтереси не знайшли підтримки міського голови.

По-друге, співпраця міського голови і міської ради. Коли запроваджували прямі вибори міських голів, їх обирали абсолютною більшістю голосів. Якщо в першому турі жоден із кандидатів не отримував понад 50% голосів виборців, відбувався другий тур двох кандидатів, які набрали більшість голосів у першому турі. Ця норма давала можливість здебільшого відсікти від перемоги випадкових людей, і обраний міський голова мав велику підтримку виборців, тому не так сильно залежав від міської ради.

Міська рада, яка була сформована з депутатів-мажоритарників, відчувала сильну електоральну підтримку міського голови, тому конфліктів між радами і міськими головами було менше. Після того як міських голів стали обирати за порівняною більшістю голосів, ми маємо багато прикладів, коли головами стають випадкові люди, які отримали на виборах порівняну кількість голосів виборців. Вони є дуже уразливими, адже не відчувають за собою підтримки більшості виборців, отже, зростає їх залежність від депутатського корпусу.

Аби отримати депутатську прихильність, збільшуються штати виконкому, надається земля структурам, близьким до депутатів без аукціону чи конкурсу, що посилює вразливість міського голови і недовіру до місцевої влади з боку громади.

Міська рада висловлює недовіру міському голові, його обов'язки виконує секретар ради, вибори нового голови не призначаються, персональної відповідальності за стан справ у громаді ніхто не несе – це реальна загроза для територіальної громади.

По-третє, конфлікти між районними радами і районними державними адміністраціями та облас-

ними радами і обласними державними адміністраціями. Ця конфліктність породжена кількома причинами системного законодавчого характеру.

За Конституцією України, районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад і не більше. Вони не мають власних виконавчих органів, їх повноваження є досить обмеженими.

Проте законодавець, ухвалюючи Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», записав у повноваження районних та обласних рад цілу низку повноважень, які не можуть бути реалізованими без виконавчого органу і тому мають делегуватись відповідним місцевим державним адміністраціям. Проте правова проблема існує, і вона може проявитися у будь-який момент і у будь-якій адміністративно-територіальній одиниці.

Крім того, місцеві ради вирішили, що саме вони є головними у системі влади і відразу після свого формування спочатку встановили зарплату керівництву на рівні значно вищому, ніж зарплата у керівництва місцевих державних адміністрацій, та почали нарощувати штат своїх апаратів. Місячний фонд оплати праці голів районних рад та голів райдержадміністрацій у різних районах, облрад та облдержадміністрацій також суттєво відрізняється і, знову ж таки, на користь голів рад.

Проблема висловлення радами недовіри головам відповідних місцевих державних адміністрацій, яка набула апогею влітку 2006 р., знайшла своє продовження і перед виборами 2007 р. Як зазначає А. Ткачук, лише за рік, після виборів місцевих рад 2006 р., висловлено недовіру понад 50 головам районних державних адміністрацій. У подальшому ситуація дещо вирівнялась, оскільки депутати зрозуміли, що висловлення недовіри не завжди веде до звільнення голови адміністрації, оскільки є певна судова практика і призначення нового голови не надто залежить від їхньої волі [8, с. 35].

Можна відзначити ще один негативний фактор: масовою стала практика, коли голови МДА, їхні заступники, керівники управлінь та відділів місцевих державних адміністрацій стали депутатами, відповідно, обласних чи районних рад. Нині нерідкість, коли голова бюджетної комісії обласної ради є керівником фінансового управління обласної державної адміністрації чи керівник управління освіти обласної державної адміністрації є одночасно головою відповідної комісії обласної ради. Ця ситуація є вкрай ненормальною, рада втрачає можливість здійснення контролю над місцевою адміністрацією, а отже, втрачає одну зі своїх функцій – контрольну.

По-четверте, стрімке зростання чисельності працівників органів місцевого самоврядування без розширення компетенції органів та велика плінність кадрів.

Практика нарощування чисельності працівників органів місцевого самоврядування, особливо на рівні районних та обласних рад, почалась ще за часів президента Л. Кучми. Зокрема, протягом 2000–2008 рр. при збільшенні кількості рад лише на 2% кількість посадових осіб місцевого самоврядування зросла на 47% [8, с. 35].

Ще однією проблемою низької ефективності системи місцевого самоврядування є недостатній освітній рівень його працівників та велика плінність кадрів. Особливо високою плінністю кадрів характеризуються роки виборів, коли плінність кадрів зростає до 24–26% при поточній 12–14% [8, с. 35].

Крім недостатнього професійного складу депутатського корпусу, зміни значного числа сільських, селищних, міських голів плінність кадрів у апаратах рад та у виконавчих комітетах призводить не тільки до низької ефективності органів місцевого самоврядування, а й завдання шкоди громадам через нераціональне використання місцевих ресурсів.

Система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка створена в Україні, є потенційно конфліктною. Рівень конфліктності закладений у Конституції та не розв'язаний в українському законодавстві. Подолання цієї проблеми можливе лише за умови чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що неможливо без оптимізації адміністративно-територіального устрою України та утворення на новій територіальній основі громад, спроможних вирішувати усі питання місцевого значення, аби органи виконавчої влади були звільнені від виконання невластивих їм функцій.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Камінська Н. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз / Н. Камінська. – К: КНТ, 2010. – 232 с.
2. Бабінова О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі реформування: проблеми та пріоритети [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.niss.gov.ua/Monitor/juli/11.htm](http://www.niss.gov.ua/Monitor/juli/11.htm).
3. Бороденюк В. Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування у містах з районним поділом / В. Бороденюк // Право України. – 2001. – № 2. – С. 53–57.
4. Сенчук В. Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємної детермінації / В. Сенчук // Юридична Україна. – 2009. – № 6. – С. 17–23.
5. Шаповал В. Інновації керівництва в органах місцевого самоврядування України / В. Шаповал // Право і суспільство. – 2011. – № 1. – С. 79–83.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.
7. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
8. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Практичний посібник / А. Ткачук ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 120 с.
9. Батанов О. Муніципальна влада у системі сучасного муніципалізму: концептуальні проблеми теорії / О. Батанов // Юридичний вісник. – 2010. – № 3. – С. 16–21.
10. Лациба М. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення / М. Лациба, В. Бондаренко. – К.: Український незалежний центр політичних досліджень. – 2007. – С. 16–24.