

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 352.07-048.35(477)

DOI <https://doi.org/10.15421/392147>

Камардіна Ю. В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету*

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES OF LOCAL SELF- GOVERNMENT IN THE CONDITIONS OF MUNICIPAL REFORM IN UKRAINE

Стаття присвячена принципам місцевого самоврядування, що утворюють єдину систему, для елементів якої характерно взаємопроникнення і взаємодія. Надано наукову оцінку правового закріплення конституційних принципів місцевого самоврядування, які забезпечують його функціонування як локальної правової системи. Розвиток місцевого самоврядування потребує вдосконалення форм і методів реалізації принципів місцевого самоврядування, їх системного відображення в нормативних правових актах і втілення на практиці організації та діяльності місцевого самоврядування. Це особливо важливо в умовах його реформування. Проаналізовано перспективи правового закріплення принципів місцевого самоврядування в умовах реформування місцевого самоврядування в 2014–2021 рр. та основні шляхи реалізації досліджуваних принципів місцевого самоврядування. Складнощі в проведенні реформ у сфері місцевого самоврядування багато в чому викликані відсутністю чіткої позиції законодавців щодо визначення принципів його організації. Тільки чітко сформулювавши принципи місцевого самоврядування і простеживши їх динаміку, можна вдосконалити чинне законодавство, забезпечуючи його внутрішню єдність і цілісність при всьому різноманітті конкретних форм організації місцевого самоврядування в країні. Встановлено, що в процесі реформування місцевого самоврядування необхідно створити організаційні, правові, політичні, економічні, фінансові механізми, що дозволяють забезпечити реальну самостійність і відповідальність органів місцевого самоврядування, їх ефективну діяльність в інтересах населення. Підкреслено, що на новому етапі розвитку місцевого самоврядування все більшого значення набувають принципи відповідальності і законності, без яких самостійність місцевого самоврядування може обернутися безконтрольністю і всюдозволеністю, вступити в суперечність із вимогами правопорядку. В умовах реформи дія ряду принципів, наприклад, законності, юридичної відповідальності, значно посилюється, з'являються суттєві зміни в правовому закріпленні принципів, що визначають діяльність місцевого самоврядування як соціальної системи. У статті простежуються ці зміни і визначаються шляхи реалізації цих принципів у ході реформи місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, принципи місцевого самоврядування, реформа місцевого самоврядування, принципи реформування.*

The article is devoted to the principles of local self-government, which form a single system, the elements of which are characterized by interpenetration and interaction. A scientific assessment of the legal consolidation of the constitutional principles of local self-government, which ensure its functioning as a local legal system. The development of local self-government requires the improvement of forms and methods of implementation of the principles of local self-government, their systematic reflection in normative legal acts and implementation in the practice of organization and activity of local self-government. This is especially important in the context of its reform. The prospects of legal consolidation of the principles of local self-government in the conditions of local self-government reform in 2014–2021 and the main ways of realization of the studied principles of local self-government are analyzed. Difficulties in carrying out reforms in the field of local self-government are largely due to the lack of a clear position of legislators to define the principles of its organization. Only by clearly defining the principles of local self-government and tracing their dynamics, it is possible to improve the current legislation, ensuring its internal unity and integrity with all the variety of specific forms of local self-government in the country. It is established that in the process of reforming local self-government it is necessary to create organizational, legal, political, economic, financial mechanisms to ensure real independence and responsibil-

ity of local self-government bodies, their effective activities in the interests of the population. It is emphasized that at the new stage of development of local self-government the principles of responsibility and legality, without which the independence of local self-government can turn into uncontrollability and permissiveness, come into conflict with the requirements of law and order. In the context of the reform, the effect of a number of principles, such as legality, legal responsibility, is significantly strengthened, there are significant changes in the legal consolidation of the principles that define the activities of local self-government as a social system. The article traces these changes and identifies ways to implement these principles in the course of local government reform in Ukraine.

Key words: *local self-government, principles of local self-government, reform of local self-government, principles of reform.*

Постановка проблеми. Актуальність дослідження зумовлена теоретичною і практичною значущістю питань, пов'язаних з реалізацією принципів місцевого самоврядування в умовах муніципальної реформи в Україні. Місцеве самоврядування, спираючись на принцип демократії і децентралізації влади, набуваючи самостійності у вирішенні питань місцевого значення, сприяє оптимальному поєднанню адміністративно-територіальних інтересів, більш ефективної реалізації соціально-економічного потенціалу територіальних громад. Багато в чому саме діяльність суб'єктів муніципального права визначає успіх реформування місцевого самоврядування, що проводиться в Україні з метою побудови демократичної, правової держави. Розвиток місцевого самоврядування є складним, суперечливим процесом. Складнощі в проведенні реформ у сфері місцевого самоврядування багато в чому викликані відсутністю чіткої позиції законодавців щодо визначення принципів його організації. Тільки чітко сформулювавши принципи місцевого самоврядування і простеживши їхню динаміку, можна вдосконалювати чинне законодавство, забезпечуючи його внутрішню єдність і цілісність при всьому різноманітті конкретних форм організації місцевого самоврядування в країні.

Мета статті полягає в комплексному вивченні правового закріплення принципів місцевого самоврядування та подальшій розробці наукових рекомендацій щодо реалізації принципів місцевого самоврядування в умовах муніципальної реформи в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Принципи місцевого самоврядування завжди в тій чи іншій мірі розглядалися авторами при аналізі теорій, концепцій і моделей організації місцевого самоврядування як в Україні, так і в зарубіжних країнах. Вони також були предметом аналізу їх історично-

го розвитку і в контексті їхнього співвідношення з принципами муніципального права. У науковій літературі є спроби теоретичного осмислення різних аспектів правового закріплення принципів місцевого самоврядування. Це знайшло своє відображення в роботах М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, А.М. Колодія, О.Л. Копиленка, В.В. Кравченка, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, Ю.Л. Панейко, М.О. Пухтинського, В.О. Серьогіна, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка тощо. Проте вони не розглядали принципи місцевого самоврядування з позицій його правового закріплення в умовах сучасної муніципальної реформи.

Виклад основного матеріалу. Принцип місцевого самоврядування є фундаментальним принципом серед загальних принципів демократії, що поділяються всіма державами, які ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування [1]. Саме цей міжнародний документ відіграє особливу роль в об'єднанні різних муніципальних систем європейських держав на рівні принципів і тим самим встановленні передумов уніфікації різних моделей організації місцевої влади.

Особливістю природи принципу місцевого самоврядування є його складений комплексний зміст, який розкривається через систему інших принципів права. Разом із поняттям «принцип» і використовується поняття «принципи місцевого самоврядування».

Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює великий перелік принципів місцевого самоврядування. Однак вони регулюють лише основи місцевого самоврядування, далі такі положення повинні бути конкретизовані і адаптовані в правовій системі кожної держави, яка ратифікувала Європейську хартію. Тобто мається на увазі побудова цілої системи принципів організації місцевого самоврядування в кожній конкретній державі.

Говорячи про національні принципи місцевого самоврядування стосовно України, хотілося б відзначити, що Конституція України 1996 р. [2] закріплює систему основних принципів місцевого самоврядування, що містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування, незважаючи на те, що вона була ратифікована в 1997 р. Конституційні принципи, що визначають діяльність місцевого самоврядування як локальної організаційно-правової системи (принципи законності, юридичної відповідальності, формування правової культури суб'єктів місцевого самоврядування), беруть початок у найважливіших принципах конституційного ладу України – верховенстві права, захисті прав і свобод людини і громадянина, рівності всіх перед законом і судом, участі громадян у культурному житті тощо. Вони визначають функціонування місцевого самоврядування як системи, яка, будучи врегульована правовими нормами, бере за основу демократизм, верховенство права, народний суверенітет і тому подібне.

Принципи місцевого самоврядування як основні правові ідеї є основою муніципального будівництва, на них базується законодавство у сфері місцевого самоврядування, місцева нормотворчість; вони утворюють єдину основу побудови і функціонування муніципальної влади на території України. Принципи місцевого самоврядування висловлюють його сутність, відмінні риси та ознаки; визначають генезис і тенденції його розвитку; слугують критерієм оцінки наявної системи місцевого самоврядування; є своєрідною його гарантією. Будучи закріпленими в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], вони мають правовий зміст, виступають в якості правових норм, безпосередньо породжують права і обов'язки суб'єктів, яким вони адресовані. Однак зазначений закон не містить дефінітивних норм, які розкривають поняття принципів місцевого самоврядування.

Україна після проголошення незалежності пройшла дуже важливий для неї етап політичного узгодження нової схеми місцевого самоврядування. Реформування місцевого самоврядування викликало серйозні проблеми, які виникли в цій сфері. Перш за все, це недолік фінансових можливостей місцевого самоврядування й одночасно недостатня відповідальність

органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів муніципального права за свої дії.

Слід також зазначити, що реформа місцевого самоврядування покликана в першу чергу створити правову основу для більш ефективних, ніж раніше, дій суб'єктів муніципального права та інших сторін, що вступають з цими суб'єктами в правовідносини.

Реформа місцевого самоврядування спрямована на реалізацію конституційних принципів місцевого самоврядування. Реформування місцевого самоврядування направлено не тільки на збільшення його ефективності і розширення можливостей територіальної громади, воно загалом сприяє політичній і правовій стабільності в Україні, реалізації в конкретній сфері життєдіяльності суспільства конституційних принципів.

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади 2014 р. (далі – Концепція) [4] визначено основні напрями вдосконалення місцевого самоврядування: посилення правової бази місцевого самоврядування, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, зміцнення інститутів безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні, створення більш ефективної системи підтримки його державою, розширення його фінансових можливостей. В умовах реформи особливого значення набуває вдосконалення законодавчого закріплення принципів місцевого самоврядування.

На сьогодні існує суперечність між наявними принципами місцевого самоврядування та можливостями їх реалізації на практиці. Так, принцип самостійності місцевого самоврядування не може бути повністю реалізований без економічної самостійності та достатніх фінансових коштів територіальних громад. Саме ці суперечності визначили напрямки муніципальної реформи і прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Можна констатувати значні зміни змісту конституційного принципу самостійності на основі зміни правового регулювання місцевого самоврядування з огляду на проведену реформу. Новелою стало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 2015 р. [5], в якому зазначено, що «об'єднана територіальна громада (далі – ОТГ) є правонас-

тупником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою» (п. 3 ст. 8). Отже, реформа не тільки розширює права суб'єктів місцевого самоврядування, а й збільшує їх відповідальність. Так, фінансова самостійність ОТГ, їхні можливості об'єднання майна спільної власності територіальних громад, тягне за собою нові види майнової відповідальності.

Самостійність місцевого самоврядування передбачає економічну самостійність. Вона забезпечується, насамперед, наявністю комунальної власності. Реформа спрямована на створення фінансової підтримки територіальних громад. Так, Концепцією запроваджено можливість надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами на своїх територіях, об'єднуючи їх майно та ресурси в межах співробітництва територіальних громад для більш ефективної реалізації спільних планів та надання публічних послуг суміжним громадам.

Реформа місцевого самоврядування розширює коло питань місцевого самоврядування й повноваження органів місцевого самоврядування та ув'язує їх з ОТГ. Отже, в результаті об'єднання органи місцевого самоврядування ОТГ отримали більші можливості розвитку (потужність та кошти), ніж окремі села чи міста. Це пов'язано зі зміною адміністративно-територіальної вертикалі. Повноваження органів місцевого самоврядування ОТГ досить широкі: від формулювання стратегій розвитку до організації благоустрою сіл та селищ, що входять до ОТГ. Зокрема, рада затверджує бюджет ОТГ; створює виконавчий комітет; встановлює місцеві податки та збори; визначає соціально-економічний та культурний розвиток ОТГ тощо. Зі свого боку виконавчий комітет забезпечує виконання бюджету ОТГ; координує діяльність департаментів, управлінь, комунальних служб, установ та організацій ОТГ і має право змінювати/скасовувати дії підпорядкованих йому відділів, управлінь та їх посадових осіб.

Місцеве самоврядування забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення. У межах своїх повноважень воно самостійне і не знаходиться в ієрархічних

зв'язках з будь-якими структурами. Реформа місцевого самоврядування значно сприяє розвитку форм прямого народовладдя. Так, Концепцією передбачено розробка проєкту та прийняття акту законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створення сприятливих правових умов для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування [4].

Місцеве самоврядування діє під свою відповідальність. Це означає для нього потрійну відповідальність: перед населенням, перед державою, перед фізичними та юридичними особами. Прийняті та здійснювані рішення і дії місцевого самоврядування повинні спиратися переважно на власні ресурси, матеріальні кошти. У місцевого самоврядування повинна існувати незалежна економічна і фінансова база. Відповідно до ст. 175 Цивільного кодексу України [6] територіальні громади самі відповідають за своїми зобов'язаннями, що належить їм на праві власності, майном, іншими засобами. Держава та її органи, а також юридичні особи, створені органи місцевого самоврядування, не відповідають за їхніми зобов'язаннями, так само як і територіальні громади не відповідають за зобов'язаннями інших суб'єктів права. Реформа підсилює механізми відповідальності посадових осіб, депутатів перед населенням і перед державою.

Враховання інтересів населення тепер в умовах реформи набуває нових можливостей. Так, Концепцією запроваджено можливість того, що відповідно до закону та статуту територіальної громади збори громадян, що проводяться за місцем проживання, мають право ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед громадою, а також установлення обов'язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або невврахування рішень загальних зборів громади.

В умовах адміністративно-територіальної реформи зазнає деяких змін і принцип виборності. Через специфіку виборчої системи, у більшості обласних та районних рад виборчі

округи представлені нерівномірно або взагалі не представлені, деякі райони та міста обласного значення не представлені жодним депутатом, тоді як інші – двома і більше. У районних радах теж часто немає представництва тих чи інших громад району, а деякі представлені декількома депутатами. Проблема з представництвом громадян у місцевій раді є й в об'єднаних громадах. Через нерівномірну кількість мешканців у містах, селах і селищах ОТГ майже неможливо зробити так, щоб кожен населений пункт був представлений хоча б одним депутатом у раді ОТГ. Очевидно, що чинна виборча система себе не виправдовує і її треба удосконалювати – створити умови для належного представництва громад у місцевих радах.

Гарантії виборчих прав громадян при проведенні місцевих виборів, порядок призначення, підготовки, проведення та підбиття підсумків місцевих виборів встановлюються Виборчим Кодексом України [7]. Реформа місцевого самоврядування вносить певну поправку в цю сферу, новий адміністративно-територіальний поділ зменшив кількість районів в Україні приблизно в чотири рази. Крім того, міста, які раніше до жодного району не входили, як-то обласні центри, тепер є частиною новостворених районів. У зв'язку з цим кількість місцевих депутатів загалом різко зменшиться.

З метою визначення гарантій виборчих прав громадян під час виборів органів місцевого самоврядування і виборних посадових осіб місцевого самоврядування, новим Виборчим кодексом передбачено притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності за правопорушення під час виборчого процесу. Законом також внесено відповідні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу, Кодексу адміністративного судочинства, законів України «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців», «Про запобігання корупції», «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад».

Принцип гласності – найважливіший принцип демократичного суспільства – також зазнає суттєвих змін в умовах реформи. Реалізація цього принципу проявляється в праві на інформацію через свободу друку і слова, в можливості

ознайомитися з матеріалами і документами, в наявності публічних звітів посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням, у можливості зборів громадян і їх інформуванні тощо. Так, згідно з Концепцією, одним з поставлених завдань є забезпечення «відкритості інформації про публічні послуги, порядок та умови їх надання» [4].

Концепція також передбачає запровадження ефективних механізмів, що дають громадськості змогу брати участь у формулюванні важливих управлінських рішень місцевих органів влади, особливо у визначенні стратегій розвитку регіональних громад, затвердженні статутів територіальних громад та складанні міських планових документів (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо); надання загальним зборам громадян за місцем проживання згідно із законом та відповідно до статуту територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також установлення обов'язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обгрунтовувати власні рішення про врахування або невврахування рішень загальних зборів громади.

Отже, важливе значення має принцип гласності місцевого самоврядування. Громадяни мають право на оперативне одержання через засоби масової інформації достовірних відомостей про діяльність органів місцевого самоврядування та організацій, громадських об'єднань, їх посадових осіб. Населення не відірване від місцевих проблем, проте ступінь його включеності в діяльність місцевого самоврядування поки що недостатній. У той же час проблеми життєзабезпечення стають все важливішими з точки зору населення. В останні роки спостерігається тенденція збільшення зростання важливості таких місцевих проблем, як економічний розвиток, безробіття, соціальне забезпечення, рівень життя населення, житлові проблеми, діяльність житлово-комунального господарства.

Реформа місцевого самоврядування 2014–2021 рр. спрямована на розширення форм безпосередньої демократії в умовах місцевого самоврядування. Її інститутами є місцевий референдум, місцеві вибори, збори громадян. Поки що в реальності мало використовується ряд зазначених форм.

Висновки. У процесі реформування місцевого самоврядування необхідно створити організаційні, правові, політичні, економічні, фінансові механізми, що дадуть змогу забезпечити реальну самостійність і відповідальність органів місцевого самоврядування, їх ефективну діяльність в інтересах населення. Практичні заходи, що вживаються для досягнення цих цілей, часто не дають належних результатів, оскільки вони проводяться без достатнього наукового обґрунтування, без

серйозних концептуальних розробок і здійснюються методом «проб і помилок».

Таким чином, можна побачити, що реформа місцевого самоврядування заснована на реалізації нових форм і умов, що сприяють максимальному прояву основних конституційних принципів місцевого самоврядування, які визначають діяльність територіальної громади як соціальної системи – самостійності, виборності, публічного характеру, врахування історичних та національних особливостей у місцевому самоврядуванні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр/рос), Страсбург, 15 жовтня 1985 р. (Хартію ратифіковано Законом №452/97-ВР від 15 липня 1997 р.), Дата підписання: 6 листопада 1996 р. : *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 29.06.2021).
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. : *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр> (дата звернення: 30.05.2021).
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 20 жовтня 2019 р. : *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 29.06.2021).
4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-рп. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. С. 831.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. С. 91.
6. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV : *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/conv/page> (дата звернення: 29.06.2021).
7. Виборчий кодекс України : Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX : *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 29.06.2021).