

СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено історико-правовому аналізу становлення законодавчого регулювання місцевої влади в Україні через призму основних етапів законотворчого процесу, починаючи від років набуття Україною незалежності і до сьогодні.

Ключові слова: правове регулювання, місцева влада, органи місцевого самоврядування, розмежування повноважень, адміністративна реформа.



**Галай Вікторія
Олександрівна,**

кандидат юридичних
наук, доцент кафедри
загальноправових
дисциплін
Навчально-наукового
інституту права
та психології
Національної академії
внутрішніх справ

Актуальність дослідження правових основ місцевої влади в Україні полягає в нагальній необхідності реформування цього інституту та забезпечення проведення муніципальної реформи і, як наслідок, – у децентралізації влади та розмежуванні функцій і повноважень органів місцевого самоврядування. У цьому контексті головним завданням є уникнення правових колізій та приведення законодавчої бази у сфері місцевого самоврядування до європейських стандартів.

Сьогодні наявність інституту місцевого самоврядування вказує на існування можливості здійснення народом належної йому влади. При цьому не треба забувати і про певні правові межі, в яких діють органи місцевого самоврядування.

Як зазначив В. Погорілко, серед основних ознак, що характеризують самоврядування територіальних громад і відрізняють його від державної влади, визначається наявність власної правової бази [1]. Пріоритетними джерелами права місцевого самоврядування є Конституція і закони України, хоча природно, що більшість питань у цій сфері має регулюватися локальними актами – статутами територіальних громад, рішеннями, прийнятими шляхом місцевих референдумів, актами органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Правове регулювання є важливою умовою створення стабільного правового порядку, органів, інститутів, які забезпечують захист прав людини від

будь-яких порушень. Під правовим регулюванням необхідно розуміти здійснюваний державою завдяки всім юридичним засобам владний вплив з метою упорядкування, закріплення, охорони і розвитку, а також упорядкування суспільних відносин за допомогою норм права та інших правових засобів [2].

Питання становлення правового регулювання місцевої влади залишається актуальною проблемою, яку почали вирішувати ще з перших років незалежності України. З цієї проблематики проводилися численні наукові розробки В. Авер'яновим, О. Зайчуком, І. Литвином, В. Малиновським, О. Кордуном, Н. Оніщенко, Я. Павлович-Сенетою, Т. Смирною, Ю. Торохтієм та іншими науковцями, які поділяють думку щодо важливості врегулювання на законодавчому рівні питань функціонування місцевої влади та її взаємодії з державною владою.

Метою статті є дослідження історичних етапів законотворчого процесу щодо становлення правового регулювання місцевої влади в Україні, починаючи від років набуття Україною незалежності і до теперішнього часу та виділення основних не врегульованих проблем діяльності місцевої влади.

Серед основних етапів законотворчого процесу, пов'язаного з правовим урегулюванням діяльності місцевої влади в Україні, на нашу думку, необхідно виділити такі:

1. Перший рушійний етап – розподілення державної влади на окремі гілки та відповідно розмежування повноважень органів влади і місце-

вого самоврядування, починаючи з моменту прийняття Декларації про державний суверенітет України [3] та Акта проголошення незалежності України [4] і закінчуючи прийняттям законів України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 р. [5] та «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. [6].

На підставі цих законодавчих актів було визначено правовий статус місцевих органів виконавчої влади і встановлено виконавчу вертикаль від Президента України до обласних і районних державних адміністрацій. На Представників Президента покладалося загальне керівництво місцевою державною адміністрацією, координація діяльності органів, підлеглих міністерствам і центральним органам державної виконавчої влади, захист державних інтересів України і забезпечення законності, прав і свобод громадян, а також контроль за виконанням місцевих бюджетів [7, с. 21].

У той же час відбулося формальне роздержавлення місцевих рад, які почали визначатися лише як органи місцевого (у селах, селищах, містах) і регіонального (в районах і областях) самоврядування; законодавчо було проведено розмежування власних і делегованих державних повноважень, що делегувалися виконавчим комітетам місцевих рад народних депутатів; на рівні районних та обласних рад не було законодавчо передбачено право створювати власні виконавчі органи [8, с. 34].

2. Наступним важливим етапом стало прийняття Конституції України

[9] і, як наслідок, такі важливі кроки: ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування 15 липня 1997 р. [10, с. 70–74], прийняття законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11] та «Про місцеві державні адміністрації» [12], а також упровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [13].

Першоосновою розмежування функцій і повноважень державної та місцевої влади залишається Конституція України. Вона визначає принципи межі функцій і повноважень як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування з метою запобігання їх змішуванню. І лише доповнення до самої Конституції у сфері функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування можуть призвести до зміни існуючого конституційного розмежування цих функцій і повноважень [7, с. 102].

На думку Ю. Торохтія [8, с. 73], Конституція України, зокрема її положення про напрямки діяльності органів місцевого самоврядування (ст. ст. 140, 143) і місцевих державних адміністрацій (ст. 119), дають можливість виробити ефективний механізм розмежування і співвідношення компетенцій органів місцевої публічної влади.

Що стосується Європейської Хартії місцевого самоврядування [14], то в ст. 4 «Сфера компетенції місцевого самоврядування» простежується чітка позиція щодо розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади: «місцеві влади в межах закону мають

повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції та вирішення якого не доручене жодному іншому органу; муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином».

Погоджуючись з В. Малиновським [15, с. 488], вважаємо, що всупереч міжнародній політико-правовій практиці та основним документам, що регулюють функціонування місцевого самоврядування, зокрема Європейській хартії місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування України на обласному та районному рівнях не мають своїх виконавчих органів і тому змушені делегувати це право місцевим державним адміністраціям з метою забезпечення інтересів населення відповідних територій.

Місцеві органи виконавчої влади несуть відповідальність за реалізацію цих функцій і в частині здійснення делегованих повноважень підзвітні та підконтрольні радам. Тобто місцеві державні адміністрації несуть подвійну відповідальність (перед державою і перед місцевою територіальною громадою), виконуючи функції представника центру на місцях і функції із забезпечення життєдіяльності відповідної території. Така функціональна роздвоєність місцевих державних адміністрацій значно ускладнює оптимальне виконання їхніх функціональних повноважень.

Ключові засади відносин місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, визначені законами України «Про місцеве самоврядування

в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», зводяться до таких принципів:

1) чітке розмежування сфер відання, функцій і повноважень місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;

2) юридично гарантована заборона втручання місцевих державних адміністрацій у здійснення місцевим самоврядуванням власних повноважень;

3) належний контроль з боку місцевих державних адміністрацій за виконанням місцевим самоврядуванням делегованих повноважень державної виконавчої влади;

4) законодавче забезпечення механізму цивілізованого розв'язання конфліктів (судовий і адміністративний порядок) [16, с. 72].

Слід зауважити, що при розробці Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» не було використано чітких критеріїв розмежування повноважень органів влади та самоврядування [7, с. 105]. Це призвело до того, що до владних повноважень районних і обласних рад було віднесено такі, що через конституційну систему територіальної організації влади в Україні можуть становити лише компетенцію органів виконавчої влади. З іншого боку, низка життєво важливих для територіальних громад функцій не підкріплена владними повноваженнями. Це, зокрема, стосується функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

3. Третій етап можна назвати періодом проведення реформ в органах влади та місцевого самоврядування,

який розпочався всередині 1999 року та продовжується до сьогодні.

На цьому етапі було прийнято низку нормативно-правових актів як Президента України, Кабінету міністрів України, так і недержавних громадських утворень, які стосуються проблем повноважень органів влади та місцевого самоврядування. Серед таких документів необхідно виділити Концепцію адміністративної реформи в Україні» [13]; Концепцію державної регіональної політики [17]; Указ Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» [18]; Послання Президента України до Верховної Ради України «Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 рр.» [19]; Концепцію реформи адміністративно-територіального устрою» [20]; Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [21]; Концепцію реформування публічної адміністрації [22] та ін.

Однією з важливих проблем, яка простежується в цих документах, є проблема вдосконалення діяльності органів влади та місцевого самоврядування в частині функціонального розмежування повноважень цих органів. Проте в цих документах недостатньо уваги приділяється питанню створення механізму забезпечення прав місцевого населення шляхом розмежування цих повноважень. Особливо це стосується нормативно-правових актів, що регламентують шляхи реформування діяльності органів влади та самоврядування.

У Концепції адміністративної реформи України, на думку В. Малиновського [15, с. 556], серед основних заходів, спрямованих на реалізацію адміністративної реформи в Україні, зокрема для поліпшення організації публічної влади на місцевому рівні, було закладено здійснення детального і чіткого розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Серед недоліків управлінської діяльності на місцях, зазначених у Концепції адміністративної реформи, була названа «небезпека конкуренції компетенцій» функціонуючих одночасно органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування через відсутність ефективної правової бази щодо розмежування їх повноважень [23, с. 211].

У перші роки впровадження адміністративної реформи, у Посланні Президента України до Верховної Ради України [19] було зазначено важливість функціонального розмежування повноважень державної влади і місцевого самоврядування як одного з головних завдань сучасного періоду розбудови української державності.

Упроваджені в подальшому Концепція державної регіональної політики та Указ Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» вбачали вирішення проблеми вдосконалення розподілу повноважень та функцій між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування

у становленні місцевого самоврядування на основі [7, с. 82].

За останні роки (2011–2013 рр.) на державному рівні було здійснено чимало спроб поновити процедуру реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування. Чого варті тільки кілька проєктів, розміщених на сайті Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні [24], – «Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»; «Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні» (підготовлений Асоціацією міст України); «Проект Концепції територіальної організації влади в Україні» (підготовлений Українською асоціацією районних та обласних рад) та ін.

Так, проєкт Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президенті України «Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» [21] передбачав поетапне виконання плану реформування місцевого самоврядування, зокрема 2012 року – «розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та визначення повних і виключних власних повноважень, прав та відповідальності органів місцевого самоврядування за надання послуг жителям відповідних територіальних громад». У період з 2013 до 2015 року – «визначення повноважень органів місцевого самоврядування районів та областей».

Також розроблені різними державними та недержавними установами проекти законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» (проекти 2010 р.) [25]; «Про об'єднання територіальних громад» (проект 2011 р.) [26]; «Про місцеве і регіональне самоврядування в Україні» (проект 2012 р.) [27]; «Про службу в органах місцевого самоврядування» (проекти 2013 р.) [28] на початок 2014 р. залишаються на стадії «доопрацювання».

Певно, законодавцю простіше здійснювати реформи шляхом внесення окремих змін до чинного законодавства. Про це говорять, наприклад, зареєстровані на офіційному веб-порталі Верховної Ради України проекти щодо змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (у частині безкоштовного підвезення дітей та педагогічних працівників у сільській місцевості) та «Про місцеві державні адміністрації» (у частині процедури призначення на посади) тощо [29].

Залишається незрозумілим факт дисонансу між активністю розробки таких актів і безрезультатністю прийняття їх на рівні чинних законів. Нехай і з чималим редагуванням і врахуванням зауважень.

Таким чином, історико-правовий аналіз законотворчого процесу становлення правового регулювання місцевої влади в Україні показав доцільність виділення таких трьох етапів:

1. Перший етап: від прийняття Декларації про державний суверенітет України до встановлення виконавчої вертикалі влади і виокремлення органів місцевого та регіонального самоврядування.

2. Другий етап: від прийняття Конституції України до визначення правового статусу органів виконавчої влади на місцях і органів місцевого самоврядування, а також їх взаємодії між собою.

3. Третій етап: від упровадження основних положень адміністративної реформи в Україні до спроб формування сучасної системи місцевого самоврядування та організації на нових засадах служби в органах місцевого самоврядування, який ще потребує удосконалення та завершення.

Незважаючи на здійснення вказаних вище етапів законотворчості, чинне законодавство та розроблені проекти нормативно-правових актів у сфері реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування не дають сьогодні конкретної відповіді на питання, які стосуються запровадження дієвих механізмів розмежування повноважень органів влади та самоврядування, а також забезпечення владою тих можливостей територіальних громад, які дозволять реалізувати на належному рівні права місцевого населення.

Погоджуючись з іншими науковцями [напр., 7; 30; 15], серед шляхів вирішення цієї проблеми можна назвати: чітке визначення та законодавче закріплення повноважень кожного органу державної влади і місцевого самоврядування; розширення практики укладення договорів і угод між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування щодо передання вирішення окремих питань у відповідних соціально-економічних сферах; удосконалення інституту відповідальності органів

місцевого самоврядування; прийняття спеціального закону, який визначить порядок надання органам місцевого самоврядування державних повноважень і матеріальних ресурсів для цього, контроль за виконанням цих повноважень.

Проте, враховуючи, що в останній період часу в Україні спостерігається наявний дисбаланс між гілками влади та сферою реалізації їх повноважень, можна сподіватися, що тільки врегулювання проблем на політичному рівні зможе дати можливість досконало вивчити та прийняти той загальний пакет законів, які так необхідні для ефективної діяльності місцевої влади.

Список використаних джерел:

1. Державна влада та актуальні проблеми становлення муніципальної влади в Україні // Муніципальне право України / за ред. В. Ф. Погорілко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/12631113/pravo/derzhavna_vlada_aktualni.
2. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академ. курс : підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
3. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 30. – Ст. 429.
4. Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України від 17 вересня 1991 р. – № 38. – Ст. 502.
5. Про Представника Президента України: Закон України від 5 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 387.
6. Про Місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 26 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.
7. Литвин І. І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Іван Іванович Литвин. – Ірпінь, 2009. – 217 с.
8. Торохтій Ю. 3. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Юрій Зіновійович Торохтій. – Х., 2005. – 218 с.
9. Конституція України: Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. (зі змінами та доповненнями, внесеними Законом України № 2952-VI від 1 березня 2013 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні [заг. ред. В. Толкованова]. – К.: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. (зі змінами, внесеними Законом України № 5498-17 від 5 січня 2013 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
12. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. (зі змінами та доповненнями внесеними Законом України № 5067-17 від 1 січня 2013 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
13. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32.
14. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 39. – Ст. 181.

15. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.

16. Смирнова Т. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні : навч. посібник / Т. С. Смирнова. – К.: Вид. дім «КМ Академія», 2001. – С. 179.

17. Про концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.

18. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 36. – Ст. 1.

19. Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 рр. Послання Президента України до Верховної Ради України. 2000 рік // Урядовий кур'єр. – 2000. – 28 січня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/>.

20. Концепція реформи адміністративно-територіального устрою (проект) // Інститут громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=865>.

21. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (проект) // Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства при Президентів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://civil-rada.in.ua/?p=477>.

22. Концепція реформування публічної адміністрації (проект) // Центр політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf.

23. Кордун О. О. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні: монографія / О. О. Кордун, К. О. Ващенко, Р. М. Павленко; за заг. ред. О. О. Кордуна. – К.: МАУП, 2000. – 248 с.

24. Документи щодо реформування місцевого самоврядування станом на 2014 рік / Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://municipal.gov.ua/articles/show/article/55>.

25. Інститут громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?128> та 1884.

26. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=9590&skl=7.

27. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=10025&skl=7.

28. Національне агентство з питань державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nads.gov.ua/control/uk/publish/article.jsessionid=0BB2.

29. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2244&skl=8.

30. Павлович-Сенета Я. П. Розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування – один із напрямів реформування адміністративно-територіального устрою в Україні / Я. П. Павлович-Сенета [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vuzlib.com/content/view/2244/10/>.

Галай В. А. Становление правового регулирования местной власти в Украине.

Статья посвящена историко-правовому анализу становления законодательного регулирования местной власти в Украине через призму основных этапов законотворческого процесса, начиная с приобретения Украиной независимости и до настоящего времени.

Ключевые слова: правовое регулирование, местные власти, органы местного самоуправления, разграничение полномочий, административная реформа.

Galai V. A. Formation of legal regulation of local authorities in Ukraine.

The article is devoted to the historical and legal analysis of the formation of legislative regulation of local authorities in Ukraine in the light of the main stages of the legislative process, from the years of Ukraine's independence and up to date.

Key words: regulation, local government, local government, separation of powers, administrative reform.

Стаття надійшла до редакції 11.06.2014