

Конституційне і міжнародне право

**ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ**

Щебетун Ірина Степанівна, к.ю.н., доцент,
доцент кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права
Донецького національного університету імені Василя Стуса

Волошина Катерина Юріївна,
здобувач вищої освіти
Донецького національного університету Василя Стуса

Анотація. У статті досліджуються актуальні питання конституційної модернізації місцевого самоврядування з урахуванням євроінтеграції та децентралізації публічної влади. Висвітлюються недоліки і прогалини конституційного регулювання питань організації місцевого самоврядування та пропонуються шляхи їх вирішення. Аналізуються окремі моделі місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. Надані рекомендації щодо подальшого вдосконалення конституційної моделі і засад місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, моделі місцевого самоврядування, реформування місцевого самоврядування, децентралізація влади, муніципальна реформа.

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування – одна з фундаментальних демократичних засад конституційного ладу України і розвиток української державності на сучасному етапі актуалізує проблему дослідження місцевого

самоврядування як однієї з основ демократичної системи управління й елементу сучасного суспільного устрою.

Необхідність проведення конституційної реформи місцевого самоврядування обумовлена об'єктивними причинами фундаментального характеру, а саме пошуком шляхів подальшого розвитку місцевого самоврядування з урахуванням оптимального поєднання національних особливостей держави з загальноприйнятими в сучасному світі стандартами демократії.

Актуальними сьогодні для всіх європейських країн, у тому числі й України як держави-члена Ради Європи, є питання вдосконалення системи місцевого самоврядування, забезпечення сталого розвитку громад, поєднання зусиль різних учасників цього процесу (громад, владних інституцій) задля найбільш ефективного та якісного задоволення потреб жителів відповідних територій.

Існуюча сьогодні система місцевого самоврядування у повному обсязі не задовольняє потреб суспільства, органи місцевого самоврядування у багатьох випадках не забезпечують створення та підтримку сприятливого життєвого середовища для всебічного розвитку людини та її самореалізації, захисту прав, надання населенню високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

На сьогодні поки не лише не встановлена повноцінна та ефективна система місцевого самоврядування, яка б була відокремлена від системи державної влади (організаційно, функціонально та матеріально-фінансово), але й чітко не визначена концептуальна її основа, конституційна модель організації муніципальної влади, оскільки чинна модель системно-структурної організації місцевого самоврядування була запроваджена в якості перехідної, що вже вичерпала свою роль та фактично призводить до гальмування не лише розвитку інституту місцевого самоврядування, а й територіального розвитку країни в цілому, що й обумовило актуальність дослідження зазначеної проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Враховуючи важливість інституту місцевого самоврядування, останніми роками проведено багато наукових досліджень, присвячених висвітленню різних аспектів теорії і практики місцевого самоврядування як в Україні, так і в зарубіжних країнах і наявний перелік наукових статей доводить чималий інтерес до цієї проблематики з боку вчених. Зокрема, окремі питання були предметом дослідження в працях М.Баймуратова, В.Баранчікова, О.Батанова, І.Бутка, І.Вайль, І.Грицяк, О.Ігнатенко, Н.Козлової, В.Князева, Б.Крилова, В.Куйбіди, О.Лазор, О.Лебединської, А.Мішина, В.Мамонової, Н.Нижник, М.Пухтинського, В.Смірнова, С.Телешун, А.Чемерис, Ю.Шарова, Ю.Шемчушенка, О.Яцунської та інших. Утім, попри різноманітність підходів до вирішення відповідних проблем, аналізу використання європейського досвіду ці питання висвітлені, на нашу думку, фрагментарно і потребують конкретизації та узагальнення.

Метою статті є визначення напрямків трансформації та удосконалення вітчизняної конституційної моделі місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади з урахуванням зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження. На час прийняття Конституції в 1996 р. українські парламентарі не мали достатніх знань і досвіду, чіткого уявлення щодо визначення моделі публічного управління на місцевому рівні для належного затвердження конституційних принципів функціонування та розвитку місцевого самоврядування.

Сьогодні в громадській свідомості органи самоврядування здебільшого сприймаються як низова ланка державної влади, а не як органи публічної влади самого населення, які організовані на основі самоорганізації та самоактивності. Разом з тим продовжується експериментування з законодавчим регулюванням місцевого самоврядування та відсутністю національної стратегії розвитку місцевого самоврядування в Україні, цілісної зваженої концепції та послідовної муніципальної політики.

Світовій практиці відомі декілька моделей публічного управління на місцевому рівні. В основі *англосаксонської моделі* лежать засади державницької теорії місцевого самоврядування. Місцеві органи влади під керівництвом центральних органів влади надають послуги населенню відповідно до встановлених стандартів у межах своєї компетенції, в іншому випадку такі дії вважаються протизаконними. Така модель управління характеризується значною автономією місцевого самоврядування, хоча з боку центральних міністерств та судів здійснюється постійний контроль за діяльністю місцевих органів влади, тобто, правове регулювання повноважень місцевого самоврядування відбувається за принципом позитивного регулювання. Така модель функціонує у Великій Британії, Австралії, Новій Зеландії та Канаді [2, с. 291].

У Франції, Бельгії, Іспанії, Італії, Польщі та Болгарії поширена *континентальна модель* публічного управління на місцевому рівні, в якій поєднується виборність представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування та призначення з центру на місця повноважних представників державної влади. На противагу англосаксонській моделі правове регулювання компетенції органів місцевого самоврядування відбувається за принципом негативного регулювання, зокрема, муніципальним органам влади дозволяється вчиняти дії, які не заборонені законом [2, с. 292].

Змішана або германська модель існує в Австрії, Німеччині, Японії. Вона поєднує деякі риси англосаксонської та континентальної моделей, але містить і власні особливості. Такій моделі притаманна чітка взаємодія місцевого управління та самоврядування, яка забезпечується системою відносин голів урядових округів з головами адміністрації базової ланки місцевого самоврядування на рівні районів і головами виконавчих органів комунального самоврядування на рівні міст районного значення. Отже, райони і міста районного значення створюють основу комунального самоврядування і одночасно служать ланкою державної системи управління [10, с. 85].

Іберійська модель представлена в іспаномовних країнах латинської Америки. Обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) здійснюють управління на місцях. Посадові особи місцевого самоврядування (мери, префекти) є одночасно головами відповідних рад і їх виконавчих органів. Мери і префекти затверджуються центральною владою як представники державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях з правом контролю за діяльністю ради [8, с. 2].

Зазначимо, що із плином часу відмінності між розглянутими моделями перестають носити принциповий характер. Муніципальні реформи, здійснені наприкінці ХХ ст., свідчать про істотне зближення між моделями. Підтвердженням цьому стало прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування, підписаної у Страсбурзі 15 жовтня 1985 року. Попри організаційно-правові відмінності між органами місцевого самоврядування, деяку архаїчність територіальної організації, можна стверджувати про загальні сучасні тенденції в їхньому становищі та розвитку. Разом з тим, конституційно-правове регулювання питань місцевого самоврядування у різних державах світу є неоднаковим. Розглянемо деякі з них.

Так, у Франції існує декілька рівнів адміністративно-територіального поділу (регіон, департамент та комуна), але основною (базовою) територіальною одиницею вважається комуна. Очолює муніципальну раду комуни мер, який обирається депутатами й виконує подвійну роль: як представник держави і як голова виконавчого органу ради – мерії. Мер представляє інтереси комуни у відносинах з державою та іншими органами. Комуна – це фактично єдине територіальне утворення Франції, де немає окремого самостійного органу державної влади, тому мер реалізує муніципальні функції як безпосередньо, так і функції представника державної влади. Законодавство Франції повністю регулює всі питання, що стосуються організації і діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Всі

закони об'єднані в Адміністративний кодекс, який є фактично "конституцією" місцевого самоврядування [11, с. 15].

Яскравим прикладом децентралізації влади є Італія. Місцеві органи влади наділені широкими повноваженнями. Комуни, провінції та регіони є автономними утвореннями і мають свої статuti. У кожній такій одиниці є власні самоврядні органи - ради. Органи влади вищих рівнів виконують не розпорядчі, а координуючі функції, їх втручання у процес управління на місцях відбувається у виняткових випадках. Комуна - найменша базова автономна одиниця, покликана виконувати власні та делеговані повноваження згідно з конституційними принципами [9, с. 32].

Система місцевого самоврядування Швеції має два рівні – місцевий та регіональний, які різняться характером та обсягом повноважень. Самоврядні органи місцевого рівня (муніципалітети) не підпорядковані регіональним (ландстингам), проте активно співпрацюють між собою. Муніципалітети Швеції забезпечують високі стандарти соціальних послуг, відповідають за розв'язання поточних проблем територіальних громад, захист і дотримання їх законних прав та інтересів. Громадяни мають гарантовані законом і традицією можливості впливати на рішення органів місцевого самоврядування та контролювати їх діяльність, яка є відкритою, прозорою і відповідальною [11, с. 10].

Муніципалітети і регіони Данії мають високий ступінь незалежності від уряду при виконанні своїх повноважень. І хоча губернатори провінцій мають широкі повноваження щодо перевірки діяльності та забезпечення законності дій органів місцевого самоврядування, але це не стосується питань доцільності чи ефективності цих дій [10, с. 267].

Органи муніципальної влади Норвегії є менш автономними, аніж в більшості інших скандинавських країн. Місцеве самоврядування не має формального конституційного чи законодавчого захисту, проте місцева влада є

досить потужною, адже вона відіграє провідну роль в охороні здоров'я, освіті й інших послугах соціального добробуту [10, с. 267].

У Фінляндії вдалося досягти високого рівня децентралізації в сферах прийняття рішень та фінансового управління. Система влади тут представлена трьома рівнями: центральним, регіональним та місцевим. Центральний уряд впливає на місцеве самоврядування через систему державних субсидій, які надаються комунам частково для того, щоб забезпечити надання обов'язкових послуг, але в основному – щоб вирівняти доходи багатих і бідних муніципалітетів [12 с. 20].

Найбільш повно принцип самостійності місцевого самоврядування реалізовано у Швейцарії. Кожен округ ділиться на громади або муніципалітети. У сферу діяльності громад входять питання, які легше вирішувати в невеликих об'єднаннях і які не вимагають однакового регулювання в межах усієї держави. До компетенції муніципалітетів належать комунальні послуги, дороги місцевого значення, школи і місцеві податки. На рівні муніципалітетів громадяни чітко уявляють свої потреби і можуть ефективно вирішувати існуючі проблеми [13, с. 25].

Процес реформування місцевого самоврядування Польщі був спрямований на децентралізацію державної влади і розширення функцій місцевих органів в управлінні публічними справами місцевого значення. Результатом реформ стала трирівнева структура місцевого самоврядування, до якої входять: гміни, що вирішують публічні справи місцевого значення; повіти, які опікуються публічними справами, що виходять за межі компетенції гміни; і воєводства, що представляють уряд у відповідному регіоні та уповноважені на здійснення контрольних-наглядових функцій щодо гмін і повітів. Загалом адміністративні реформи у Польщі сприяли розвитку місцевого самоврядування та оптимізації управління державою, що підтвердило демократичну, соціальну-правову орієнтацію держави [11, с. 18].

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування, проте головна задача, закладена в Основному Законі, - забезпечення права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення, недостатньо ефективно реалізовувалась.

Саме тому в 2014 році було розпочато реформу місцевого самоврядування з прийняттям Концепції та територіальної організації влади в Україні (01.04.2014), законів України «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015) та змін до Бюджетного і Податкового кодексів. Метою перетворень стали формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Проголошений у квітні 2014 р. курс на здійснення реформи децентралізації влади поставив за мету також завдання вибору оптимальної моделі місцевого самоврядування та процедури формування органів самоврядування, створення механізмів децентралізації влади, забезпечення принципу субсидіарності та надання інститутам громадянського суспільства можливості брати участь у роботі органів місцевого самоврядування.

Сьогодні можна з упевненістю сказати, що попри низку недоліків і прорахунків її реалізація була одним із найбільших досягнень влади, результатом якої стали: надання органам місцевого самоврядування більшого обсягу прав у розпорядженні наявними ресурсами; посилення їх зацікавленості у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів та пошуку додаткових джерел їх наповнення; зміцнення матеріальної та фінансової основи населених пунктів; поява нових

осередків активізації господарської діяльності тощо, внаслідок чого територіальні громади змогли підвищити якість надання публічних послуг населенню, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створити умови для залучення інвестицій та розвитку місцевого бізнесу, розробляти та реалізовувати програми місцевого розвитку тощо.

Отже, ця реформа була спрямована на побудову якісно нової системи місцевого самоврядування, в основі якої лежала зміна базового рівня адміністративно-територіального устрою шляхом створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Проте, залишось чимало певних проблем у питаннях організації та здійснення місцевого самоврядування, тому для подальшого розвитку та становлення ефективного місцевого самоврядування в Україні потрібно, зокрема:

- чітко визначити на рівні Конституції правову природу місцевого самоврядування, оскільки чинне законодавство закріплює три різні концепції місцевого самоврядування в Україні, в результаті чого правовий статус місцевого самоврядування залишається доволі нечітким;

- оскільки органи й посадові особи місцевого самоврядування продовжують залишатися доволі жорстко підпорядкованими державним органам виконавчої влади, недостатня правова визначеність та розмежування повноважень різних ланок системи самоврядування та органів державної влади безпосередньо впливають на ефективне здійснення місцевого самоврядування;

- надзвичайно потрібно змінити систему публічно-владного управління на регіональному та районному рівнях територіальної організації публічної влади, оскільки конституційно визначено наявність власних виконавчих органів тільки у місцевих рад базового рівня, у той час як для районних та обласних рад передбачено лише наявність виконавчого апарату на чолі з головою ради (ч. 4 ст. 141), що змушує відповідну раду делегувати відповідні повноваження місцевим державним адміністраціям (хоча Конституцією України передбачена

можливість, а не обов'язок такого делегування (п. 7 ст. 119), і це насправді створює ілюзію самоврядування при фактичному «одержавленні» місцевого самоврядування районного та регіонального рівнів, збереженні централізації та підпорядкованості самоврядних органів державним органам виконавчої влади;

- визначити сфери відання муніципальної влади з врахуванням принципу субсидіарності, згідно з яким держава не повинна брати на себе ті питання, які можуть успішно вирішуватися безпосередньо на місцях, тому потрібно переглянути конституційно визначений обсяг компетенції територіальних громад у напрямі її розширення.

Висновки. Отже, для сталого розвитку і підвищення ефективності організації й здійснення місцевого самоврядування, вважаємо доцільним, по-перше, привести у відповідність з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування (ст. 3) норми чинної Конституції України (ст.140), закріпивши норму, згідно якої місцеве самоврядування є не лише правом, але й спроможністю територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснювати регулювання і керування суспільними справами місцевого значення в межах, визначених Конституцією і законами України, закріпити, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади; по-друге, запровадити повноцінну систему регіонального та районного самоврядування, зокрема, шляхом чіткого розмежування повноважень між різними рівнями влади, визначивши окремо сфери виключної компетенції держави з прямою заборонаю приймати рішення представникам місцевого самоврядування, зауваживши, що повноваження місцевому самоврядуванню мають надаватися лише на підставі закону, відповідну принципу субсидіарності та за умови належного забезпечення фінансами; по-третє, потрібно встановити конституційні гарантії реалізації здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами, надавши право органам місцевого самоврядування

звертатися до Конституційного Суду з питань, які стосуються місцевого самоврядування, захисту прав та інтересів територіальних громад.

Таким чином, беручи до уваги міжнародну практику, а також враховуючи українські реалії, можна сподіватись на подальшу ефективність реформування місцевого самоврядування в Україні. Наша держава, ставши на шлях таких перетворень, зробила вірний крок, останні реформи і їх механізм працює злагоджено і ефективно, що знайшло своє відображення в набутті Україною статусу кандидата на членство Європейського Союзу та позитивній оцінці цивілізованого світу процесу децентралізації, визнавши його успішним.

Список використаних джерел:

1. Батанов О.В. Місцеве самоврядування. Київ, 2007. 902 с.
2. Бессонова М., Бірюков О, Бондарук С та ін. Основи демократії: навч. посіб. за заг. ред. Колодій А. Київ, 2002. 684 с.
3. Демченко І. Система джерел європейських правових стандартів місцевого самоврядування. *Вісник Харк. нац. ун-ту ім. В.Н. Каразіна*, 2011. № 10. С. 386–390.
4. Демченко І. Стан імплементації європейських правових стандартів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого*. 2011. № 1 (4). С. 149–157.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 1418.
URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036/card6#Public
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р.

№ 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст.170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80>

7. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз. Київ, 1996. 420 с.

8. Лелеченко А.П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 3. С. 266-268.

9. Лелеченко А.П., Васильєва О.І., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навчальний посібник. Київ, 2017. 110 с.

10. Неділько А. І. Зарубіжний досвід публічного управління на місцевому рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. Київ, 2016. № 1. С. 82-86.

11. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: посібник. Київ, 1997. 187 с.

12. Янг Дейвід. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. SKL International, 2020. 84 с. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/720/Ukrainian_finalver_bluebook_compressed.pdf

13. Яцунська О. Чотири кити реформування. Європейський досвід оптимізації самоврядності. *Віче*. 2002. № 7 (124). С. 22–27.

References:

1. Batanov O.V. *Mistseve samovriaduvannia*. Kyiv, 2007. 902 s.

2. Bessonova M., Biriukov O, Bondaruk S ta in. *Osnovy demokratii: navch. posib. za zah. red. Kolodii A*. Kyiv, 2002. 684 s.

3. Demchenko I. *Systema dzherel yevropeiskykh pravovykh standartiv mistsevoho samovriaduvannia*. Visnyk Khark. nats. un-tu im. V.N. Karazina, 2011. № 10. S. 386–390.

4. Demchenko I. Stan implementatsii yevropeiskykh pravovykh standartiv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. Visnyk Nats. yuryd. akad. Ukrainy im. Yaroslava Mudroho. 2011. № 1 (4). S. 149–157.

5. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. 2015. № 24. St. 1418. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036/card6#Public

6. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r.

№ 280/97-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1997. № 24. St.170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80>

7. Ziller Zh. Polityko-administratyvni systemy krain YeS. Porivnialnyi analiz. Kyiv, 1996. 420 s.

8. Lelechenko A.P. Zarubizhnyi dosvid orhanizatsii funktsionuvannia mistsevoho samovriaduvannia: implementatsiia v Ukraini. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. 2011. № 3. S. 266-268.

9. Lelechenko A.P., Vasylieva O.I., Kuibida V.S., Tkachuk A.F. Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii povnovazhen: navchalnyi posibnyk. Kyiv, 2017. 110 s.

10. Nedilko A. I. Zarubizhnyi dosvid publichnoho upravlinnia na mistsevomu rivni. Investytsii: praktyka ta dosvid. Kyiv, 2016. № 1. S. 82-86.

11. Tkachuk A., Ahranoff R., Braun T. Mistseve samovriaduvannia: svitovyi ta ukraïnskyi dosvid: posibnyk. Kyiv, 1997. 187 s.

12. Yanh Deivid. Mistseve samovriaduvannia v krainakh Skandynavii ta Baltii. SKL International, 2020. 84 s. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/720/Ukrainian_finalver_bluebook_compressed.pdf

13. Yatsunska O. Chotyry kyty reformuvannia. Yevropeyskyi dosvid optymizatsii samovriadnosti. Viche. 2002. № 7 (124). S. 22–27.

Shchebetun I. S., Voloshyna K. Y. *Issues of local self-government reform: foreign countries' experience and Ukrainian realities*

The article analyzes the main principles of local self-government in Ukraine and foreign countries in order to determine and develop the most suitable and effective option for the implementation of governance.

The main postulates of different categories of the forms of local self-government (Anglo-Saxon, Continental, Mixed, Germanic, Iberian forms) are summarized in the context of their efficiency and practical functionality in the society. The article underlines the role of local self-government as an important factor which has a great influence on many areas in the society.

The article examines topical issues of constitutional modernization of local self-government, taking into account European integration and decentralization of public power. The shortcomings and gaps in the constitutional regulation of local government issues are highlighted and ways to solve them are proposed. Separate models of local government in foreign countries are analyzed. Recommendations on further improvement of the constitutional model and principles of local government in Ukraine are provided.

A comprehensive analysis of local self-government reform in Ukraine is made in order to compare it with foreign countries to determine its main advantages and disadvantages. In the course of the study, it was established that decentralization in the country leads to democracy in the society, based on the initiative and responsibility of citizens, and also ensures a decent standard of living and quality services at the local level. The implementation of decentralization can be observed in a variety of areas, such as financial, administrative, social, political and many others. This significantly affects the potential of the society and directly increases the responsibility of state authorities to it. A great improvement of the level of public services regarding political, economic, social, legal and ethnic problems is noted. Eventually, the following proposals were made regarding changes to local self-government. It is necessary to

divide rights and responsibilities between different levels of government in order to balance their interests and promote the development of united territorial communities. This kind of reform will help preserve the integrity and inviolability of state sovereignty.

Key words: local self-government, forms of local self-government, reform of local self-government, decentralization of power, municipal reform.