

Панова Ірина Юріївна

*кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри публічного та приватного права
Факультету права та міжнародних відносин
Київський університет імені Бориса Грінченка*

Панова Ирина Юрьевна

*кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры публичного и частного права
Факультета права и международных отношений
Киевский университет имени Бориса Гринченко*

Panova Irene

*Candidate of Law Science,
Senior Lecturer of the Department of Public and Private Law
Faculty of Law and International Relations
Borys Grinchenko Kyiv University*

СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ

СТАНОВЛЕНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В НЕЗАВИСИМОЙ УКРАИНЕ

LEGAL ADJUSTMENT OF LOCAL GOVERNMENT IN INDEPENDENT UKRAINE

Анотація. В статті автор проводить дослідження вітчизняного законодавства в сфері місцевого самоврядування. З'ясовує, що нашій державі дісталася в спадок від Радянського Союзу система адміністративно-територіального устрою, яка характеризується централізацією, але з першими кроками незалежності в Україні розпочинає формуватися нова система адміністративно-територіального устрою, яка спрямована на децентралізацію.

В статті надається аналіз нормативних актів, розпочинаючи з 1990 року, які були першими базовими для формування системи місцевого самоврядування в Україні. Також визначаються їхні недоліки. Автор статті звертає увагу на те, що до прийняття 1996 року Конституції України, функції місцевої виконавчої влади та функції місцевого самоврядування не було розмежовано. Акцентується увага на тому, що лише з прийняттям Конституції України їх було розділено.

З'ясовано, що на виконання положень Основного закону в Україні було прийнято ряд нормативних актів, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, а з початком 2000-х років розпочинається активний процес реформування вже сформованої системи місцевого самоврядування.

Автором виділено те, що з квітня 2014 року в Україні активно відбувається процес реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в країні. Зокрема, було відмічено, що для реалізації цієї реформи вже сформувати нове законодавство, яке дозволить спрямувати розвиток місцевого самоврядування в русло децентралізації.

Також в статті окремо виділено етапи становлення правового регулювання місцевого самоврядування в незалежній Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, регіональне самоврядування, система місцевої влади, місцеві державні адміністрації, Представник Президента України, Конституція України.

Аннотация. В статье автор проводит исследование отечественного законодательства в сфере местного самоуправления. Выясняет, что нашему государству досталась в наследство от Советского Союза система административно-территориального устройства, которая характеризуется централизацией, но с первыми шагами независимости в Украине

начинает формироваться новая система административно-территориального устройства, которая направлена на децентрализацию.

В статье дается анализ нормативных актов, начиная с 1990 года, которые были первыми базовыми для формирования системы местного самоуправления в Украине. Также определяются их недостатки. Автор статьи обращает внимание на то, что до принятия 1996 года Конституции Украины, функции местной исполнительной власти и функции местного самоуправления не было разграничено. Акцентируется внимание на том, что только с принятием Конституции Украины их было разделено.

Установлено, что для исполнения положений Основного закона в Украине был принят ряд нормативных актов, ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления, а с началом 2000-х годов начинается активный процесс реформирования уже сложившейся системы местного самоуправления.

Автором выделено то, что с апреля 2014 года в Украине активно происходит процесс реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в стране. В частности, было отмечено, что для реализации этой реформы уже сформировано новое законодательство, которое позволит направить развитие местного самоуправления в русло децентрализации.

Также в статье отдельно выделены этапы становления правового регулирования местного самоуправления в независимой Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, региональное самоуправление, система местной власти, местные государственные администрации, Представитель Президента Украины, Конституция Украины.

Summary. In the article the author conducts research of home legislation in the field of local self-government. It turns out that our state inherited from the Soviet Union an administrative-territorial system characterized by centralization, but with the first steps of independence in Ukraine, a new system of administrative-territorial organization, which is aimed at decentralization, is beginning to form in Ukraine.

The article provides an analysis of normative acts, starting in 1990, which were the first basic for the formation of a system of local self-government in Ukraine. Their deficiencies are also determined. The author of the article draws attention to the fact that before the adoption of the 1996 year Constitution of Ukraine, the functions of local executive power and functions of local self-government was not delimited. It is emphasized that only with the adoption of the Constitution of Ukraine they were divided.

It was clarified that in compliance with the provisions of the Basic Law in Ukraine a number of normative acts were adopted, the European Charter of Local Self-Government was ratified, and with the beginning of the 2000 an active process of reforming the already formed system of local self-government began.

The author emphasizes that since April 2014, the process of reforming local self-government and territorial organization of power in the country are actively taking place in Ukraine. In particular, it was noted that for the implementation of this reform already to form new legislation, which would allow the development of local self-government in the direction of decentralization.

Also in the article the stages of formation of the legal regulation of local self-government in independent Ukraine are singled out.

Key words: local self-government, regional self-government, system of local authorities, local state administrations, Representative of the President of Ukraine, Constitution of Ukraine.

Постановка проблеми. Довгий час Україна перебувала під впливом радянської влади, де розвиток місцевого самоврядування був неможливим. Лише ставши незалежною, наша держава взяла курс на формування демократичних та правових цінностей. Важливим на цьому шляху є формування нормативних актів, які спрямовують подальше формування місцевого самоврядування. Тому дослідження процесу становлення правового регулювання місцевого самоврядування в незалежній Україні є цінним, оскільки дасть змогу виявити помилки, недоліки попередніх років, при усуненні яких система місцевого самоврядування в Україні буде належно функціонувати.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Великий внесок у дослідження місцевого самоврядування в Україні зробили вчені Кравченко В. В. [1], Пітцик М. В. [1], Овчаренко В. А. [2], Любченко П. М. [3] та інші. Кожен з них тією чи іншою мірою звертав увагу в своїх дослідженнях на місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні [4], історичні витоки, становлення та перспективи місцевого самоврядування [2], досліджували в цілому питання, які пов'язанні із місцевим самоврядуванням [1,3]. Однак науковці недостатньо досліджують питання становлення правового регулювання місцевого самоврядування в незалежній Україні. Тому воно потребує подальшого дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Цілями статті є аналіз та дослідження вітчизняного законодавства, яке має відношення до місцевого самоврядування в незалежній Україні для встановлення процесу його генезису.

Реалізація цілей роботи зумовила постановку й розв'язання таких завдань дослідження: проаналізувати, дослідити нормативні акти, пов'язані із місцевим самоврядуванням; виділити етапи становлення правового регулювання місцевого самоврядування в незалежній Україні.

Виклад основного матеріалу. Від колишнього СРСР Україна отримала в спадок систему адміністративно-територіального устрою, яка характеризується високим ступенем централізації влади по вертикалі. З набуттям незалежності, наша держава визначила тенденцію виходу з політико-правового поля СРСР. Становлення місцевого самоврядування виявилось однією із найскладніших проблем формування новітньої української державності, оскільки потребувало (і потребує) вирішення цілого комплексу політичних, економічних, моральних, психологічних питань.

Хронологічно початок становлення існуючої в Україні системи територіальної організації влади можна пов'язати з 16 липня 1990 року — днем прийняття Декларації про державний суверенітет України. В цьому документі, як визначають Кравченко В. В., Пітцик М. В., вперше за сімдесят років існування комуністичного режиму було проголошено відмову від «радянської» системи організації влади, декларувався намір запровадити демократичні засади та принципи організації влади [1, с. 96].

Початок реальному відродженню, першим кроком на шляху формування місцевого самоврядування в сучасних умовах поклав, ухвалений Верховною Радою УРСР Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року (втратив чинність), який власне започаткував процес становлення місцевого самоврядування в Україні [4, с. 60].

Закон запропонував поняття, систему місцевого самоврядування. Також визначив порядок формування, функції, компетенцію сільських, селищних і міських рад народних депутатів та їх органів, організацію роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради народних депутатів [5] тощо.

Вищезазначений закон дозволив перейти від централізованої системи організації влади, що була притаманна радянській моделі, до демократичної децентралізованої системи. Все ж, його слід вважати перехідним актом у розвитку системи органів місцевого самоврядування, оскільки він не призвів до

передачі значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування.

5 березня 1992 року був прийнятий ЗУ «Про Представника Президента України» (втратив чинність), згідно з яким Представник Президента України є — главою місцевої державної адміністрації та контролює діяльність органів місцевого і регіонального самоврядування з питань додержання законодавства. Голови виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад несуть відповідальність перед відповідним Представником Президента України [2, с. 634]. Тобто, місцеві ради за цим законом були відповідальні перед місцевими державними адміністраціями. Також цей закон не визначав поняття та систему місцевого і регіонального самоврядування.

Слідуючим кроком становлення місцевого самоврядування в Україні, стало прийняття ЗУ «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 року, як нова редакція Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». В ньому, зокрема, було уточнено поняття місцевого самоврядування [2, с. 635–636]. Також місцеве та регіональне самоврядування закріплюються як основа демократичного устрою влади в Україні. По суті, це фактично означало повну відмову від радянської моделі територіальної організації влади, хоча на конституційному рівні вона ще продовжувала існувати (на той час в Україні діяла Конституція УРСР 1978 року) [1, с. 97].

3 лютого 1994 року був прийнятий ЗУ «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», який скасував місцеві державні адміністрації як органи місцевої державної влади, поклав функції органів державної влади на відповідні ради [2, с. 635–636].

А вже 28 червня 1994 року ВРУ приймає ЗУ «Про внесення змін і доповнень до ЗУ «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». Закон уже не передбачав виконання місцевими Радами одночасно функцій органів державної влади, а залишив за ними лише, власне функції місцевого самоврядування.

Натомість Указом Президента України від 6 серпня 1994 року «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» було визначено, що делегованими повноваженнями державної виконавчої влади є повноваження, передані від обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі місцевих державних адміністрацій головам обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі

Рад та очолюваним ними виконавчим комітетам [2, с. 637–638].

В 1995 році помітною рисою суспільного життя нашої держави було політичне протистояння Президента України та Верховної Ради, яке стосувалося і подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні. Президент України та Голова Верховної Ради 8 червня 1995 р., відмовившись від протистояння, підписали Конституційний договір «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України».

За Договором функції місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування ніби розмежовувалися, оскільки органами державної виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі (як містах загальнодержавного значення) і районах (крім районів у містах, за винятком Києва і Севастополя) ставали відповідно обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, які мали очолювати голови цих адміністрацій, а представницькими органами в областях, містах Києві та Севастополі, районах (крім районів у містах, за винятком міст Києва та Севастополя) ставали обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі Ради.

У той же час за частиною 2 ст. 46 Договору передбачалося, що головами обласних, Київської та Севастопольської міських і районних державних адміністрацій Президент України призначає осіб, обраних головами відповідно обласних, Київської та Севастопольської міських і районних Рад [2, с. 639]. Тобто, функції виконавчої влади та функції місцевого самоврядування до цього часу, так і не було розмежовано.

28 червня 1996 року в історії сучасної незалежної України відбулася важлива подія — на п'ятій сесії ВРУ було прийнято Конституцію України, яка суттєво вплинула на подальший розвиток інституту місцевого самоврядування. Її нормами було визначено, що:

- в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7).
- носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5).

Також місцевому самоврядуванню в Основному законі України присвячено окремий розділ — Розділ 11, в якому конституційно закріплено поняття місцевого самоврядування, його основні принципи, систему [6].

З прийняттям Конституції України місцеве самоврядування стало однією із важливих засад конституційного ладу в Україні. Конституцією остаточно було розмежовано функції місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування.

В подальшому для реалізації конституційних положень в нашій державі, які стосуються місцевого самоврядування, було прийнято цілий ряд нормативних актів.

По-перше, на основі Основного закону 21 травня 1997 року було прийнято базовий ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», який мав на меті визначити систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [2, с. 650–677].

По-друге, у 1997 році Україна підписала й ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування. Її значення для розвитку місцевого самоврядування в Україні полягає в такому: а) у Хартії узагальнено європейський досвід, який може бути плідно використаний в Україні; б) у Хартії підкреслюється роль місцевого самоврядування в управлінні державою і суспільством, у забезпеченні стабільності в суспільстві, в залученні громадян до вирішення місцевих проблем. Зокрема, вона містить правові норми, що гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність територіальних громад та їх органів [3, с. 46].

По-третє, було прийнято закони, якими врегульовано процес формування складу органів місцевого самоврядування: 1) ЗУ «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998 року (втратив чинність); 2) ЗУ «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 06 квітня 2004 року (втратив чинність); 3) ЗУ «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 року (втратив чинність).

По-четверте, закони, якими визначено статус депутатів місцевих рад та їх посадових осіб: 1) ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року (чинний); 2) ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» ВРУ від 7 червня 2001 року (чинний).

По-п'яте, це закони, якими врегульовано засади організації взаємовідносин органів місцевого самоврядування між собою, органами державної влади та громадськими організаціями: 1) ЗУ «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року (чинний); 2) ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» ВРУ від

9 вересня 1999 року (чинний). Важливо відмітити, що відповідно до цього закону місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень; 3) ЗУ «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року (чинний); ЗУ «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 року (чинний).

По-шосте, закони, які врегульовують специфічні питання здійснення самоврядування в регіонах України зі спеціальним статусом: 1) ЗУ «Про столицю України — місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року (чинний); 2) Конституція АРК (21.10.1998 року), яка затверджена Законом України від 23 грудня 1998 року; 3) ЗУ «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 року (чинний) [2, с. 650–677].

Спеціальний статус міста Севастополя, мав визначити ЗУ «Про місто-герой Севастополь» від 23 лютого 2006 року. Закон так і не набрав чинності.

Прийняття вищезазначених нормативних актів дозволило сформувати певну законодавчу основу для подальшого розвитку, удосконалення місцевого самоврядування в Україні.

З часом стає зрозумілим, що систему місцевого самоврядування, яка сформувалася за роки незалежності, потрібно реформувати. Так, 8 грудня 2004 року був прийнятий ЗУ «Про внесення змін до Конституції України», він мав вирішити наявні проблеми територіальної громади і створити оптимальну для України модель місцевого самоврядування. Однак реалізації його так і не відбулося. Пізніше в 30 вересня 2010 року вищезазначений закон взагалі було визнано неконституційним.

Однак спроби змінити систему місцевої влади в Україні були й надалі. 2005 року було задекларовано адміністративно-територіальну реформу, яку також не було реалізовано.

2013 року було запропоновано Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації місцевої влади в Україні. Однак розвиток місцевого самоврядування в країні значною мірою залежав від зовнішньополітичного курсу нашої держави, а тому коли в листопаді 2013 року рішенням українського Уряду було припинено процес підписання Угоди про асоціацію з ЄС — це призвело до масових акцій протесту і зміни влади в країні.

1 квітня 2014 року Урядом було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Документ, визначив план заходів щодо проведення децентралізації влади в Україні.

Для реалізації положень Концепції, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Кон-

ституції України, а також сформувати нове законодавство.

На виконання Концепції вже сформовані і діють такі нормативні акти: 1) ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014; 2) 28 грудня 2014 року ВРУ ухвалила зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України, якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації; 3) ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року; 4) ЗУ «Про засади державної регіональної політики» від 05 лютого 2015 року; 5) ЗУ «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року; 6) 31 серпня 2015 року в першому читанні ВРУ схвалила зміни до Конституції щодо децентралізації влади.

Внесення змін до Конституції України потрібні для запровадження повноцінного самоврядування на регіональному рівні. На сьогодні політичні обставини в нашій державі не дозволяють Верховній Раді України внести такі зміни.

Щодо подальшого розвитку законодавчої бази з питань місцевого самоврядування, то очікується прийняття таких важливих законів: «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про міські агломерації».

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Підсумовуючи вищезазначене, на нашу думку, можна виділити три етапи становлення правового регулювання місцевого самоврядування в незалежній Україні:

- 1) 1990–1996 рр. — початковий етап правового становлення місцевого самоврядування в Україні. Характеризується прийняттям нормативних актів, які в основному визначали, що органи місцевого самоврядування були відповідальні перед місцевими державними адміністраціями. Закінчується цей етап прийняттям Конституції України в 1996 році, яка розмежувала повноваження органів місцевого самоврядування та органів місцевої виконавчої влади.
- 2) 1997–2010 рр. — другий етап правового становлення місцевого самоврядування, якому притаманний активний процес прийняття нормативних актів, які реалізували положення Конституції України. В цей період розпочинаються перші спроби реформування системи місцевого самоврядування.
- 3) 2011–2018 рр. — третій етап (сучасний) правового становлення місцевого самоврядування протягом якого запроваджуються ряд реформ, які не завжди реалізовувались. На даний час відбувається реалізація Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка запроваджена Урядом України 1 квітня 2014 року. На її виконання прийнято низку нормативних актів.

Отже, формування місцевого самоврядування за роки незалежності України пройшло складний шлях, пов'язаний із постійною зміною законодавства, політичної ситуації. Прийняття Конституції України, стало важливим поштовхом для його розвитку. Основний закон остаточно розмежував функції місцевої виконавчої влади і місцевого са-

моврядування, які довгий час поєднувались. Наразі пройшло більше двадцяти років з моменту прийняття Конституції і її положення, які стосуються місцевого самоврядування, потребують серйозних змін, які, на нашу думку, стануть можливими в найближчий час.

Література

1. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України. Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2003. — 672 с.
2. Овчаренко В. А. Місцеве самоврядування в Україні: історичні витоки, становлення та перспективи: монографія / В. А. Овчаренко. — К.: Логос, 2014. — 911 с.
3. Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. / П. М. Любченко. — Харків: Видавництво «ФІНН», 2012. — 496 с.
4. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / Кол. авт.; за заг. ред. Р. М. Плюща. — К.: Рідна мова, 2016. — 744 с.
5. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: закон від 7 грудня 1990 / Верховна Рада УРСР. — Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). — 1991. — № 24. — Ст. 170.
6. Конституція України: станом на 30 вересня 2016 / Верховна Рада України. — Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1996. — № 30. — Ст. 141.

References

1. Kravchenko V. V., Pityck M. V. Municipality law of Ukraine. Educational manual. — K.: Atika, 2003. — 672 s.
2. Ovcharenko V. A. Local self-government in Ukraine: historical sources, development and prospects: monograph / V. A. Ovcharenko. — K.: Logos, 2014. — 911 s.
3. Ljubchenko P. M. Municipality law of Ukraine: teaching manual. / P. M. Ljubchenko. — Kharkiv: Vydavnytstvo «FINN», 2012. — 496 s.
4. Local self-government in conditions of decentralization of power in Ukraine: Collective monograph / Kol. avt.; za zagh. red. R. M. Pljushha. — K.: Ridna mova, 2016. — 744 s.
5. Pro miscevi Rady narodnykh deputativ Ukraijnsjkoji RSR ta misceve samovrjaduvannja: zakon vid 7 ghrudnja 1990 / Verkhovna Rada URSR. — Ofic. vyd. // Vidomosti Verkhovnoji Rady URSR (VVR). — 1991. — # 24. — St. 170.
6. Konstytucija Ukraijny: stanom na 30 veresnja 2016 / Verkhovna Rada Ukraijny. — Ofic. vyd. // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukraijny (VVR). — 1996. — # 30. — St. 141.