

**Серьогіна С. Г.**  
доктор юридичних наук, професор,  
директор НДІ державного будівництва  
та місцевого самоврядування  
НАПрН України

## **УДОСКОНАЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК КЛЮЧОВИЙ НАПРЯМ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

Механізм публічної влади являє собою цілісне, системне, багаторівневе утворення, що охоплює форми безпосередньої демократії та сукупність державних і муніципальних органів. У сучасному, високоор-

---

<sup>1</sup> Opinia z 16 września 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

<sup>2</sup> See: 4th General Report on Political Monitoring of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government», Congress of Local and Regional Authorities of Europe Chamber of Local Authorities, CPL (7) 3, Part I, Part II.

ганізованому суспільстві, якими б розвиненими не були інститути виборів, референдумів чи інших форм безпосереднього народовладдя, головна роль у здійсненні поточного управління залишається за інституційною складовою вищезгаданого механізму у вигляді державного апарату і системи органів місцевого самоврядування. За даних умов ефективність публічного володарювання значною мірою залежить від якості інституційно-функціональної організації публічної влади. При цьому, враховуючи системні зв'язки між двома підсистемами публічної влади, будь-які значні зміни в державному апараті мають відобразитися й на системі місцевого самоврядування, аби забезпечити відповідність та узгодженість між ними.

Функціональна спрямованість системно-структурної організації місцевого самоврядування на забезпечення прав і свобод мешканців місцевого співтовариства, зростаюча соціальна роль місцевого самоврядування – важливий показник практичної реалізації принципів демократії. Країни високорозвиненої демократії вже давно визнали незаперечні переваги різних форм самоврядування і відвели йому належне місце в структурі суспільно-політичної влади. Саме на органи місцевого самоврядування покладена відповідальність за вирішення практично всіх проблем локального характеру, як найбільш близьких повсякденним інтересам і потребам людини. Не випадково багато зарубіжних країн переживають сьогодні своєрідний політико-адміністративний сплеск, пов'язаний з питаннями критичного переосмислення ролі і значення місцевого самоврядування в процесі місцевого управління, вироблення і практичної реалізації принципово нових для нас підходів до організації та функціонування місцевого рівня публічної влади. З проблеми традиційно другорядної в рамках організації політико-управлінської системи в цілому організація функціонування місцевої влади перейшла в розряд ключових питань розвитку публічної сфери.

Муниципальні реформи в Україні відбуваються на фоні масштабних інтеграційних процесів на європейському континенті, а також чітко вираженої тенденції щодо зближення правових систем у рамках Європейського співтовариства. Це дозволяє багатьом вітчизняним і зарубіжним дослідникам говорити про процес формування європейської системи місцевого самоврядування і місцевого управління, в якій керівна роль належить внутрішньо системним нормативним актам, прийнятими відповідними організаціями. Так, у Європі інтеграційним чинником форму-

вання демократичної системи місцевого управління виступає Європейська хартія місцевого самоврядування.

Для переважної більшості європейських держав характерною тенденцією є продовження дифузії публічної влади на місцевому рівні територіальної організації, що знаходить свій вияв у створенні, розширенні, зміні функцій і повноважень муніципальних і регіональних органів. Інституційне дроблення влади при цьому обумовлене процесом децентралізації, яка стала одним із основних напрямків суспільно-політичного розвитку в Європі, у тому числі в країнах нової демократії, які раніше склали так званий соціалістичний табір.

До напрямків здійснення муніципальних реформ у сучасних європейських країнах може бути віднесена оптимізація системи місцевого управління на засадах досягнення оптимального балансу між елементами централізації і децентралізації, який би відповідав умовам тієї чи іншої країни, запровадження принципів субсидіарності і пропорційності, деконцентрації повноважень. Це пов'язано із запровадженням проміжного або регіонального рівня управління, на який були передані деякі функції центрального управління. Регіональна реформа в контексті європейської інтеграції супроводжується посиленням статусу, повноважень та ресурсів регіональних органів.

Складовою частиною муніципальних реформ виступає й вдосконалення територіального устрою у напрямку оптимізації системи адміністративно-територіальних одиниць. Багатий досвід територіального реформування зарубіжних країн свідчить, що домінуючим напрямком виступає укрупнення муніципальних утворень, а також утворення міських метропольних зон у головних міських конгломератах.

Основною концептуальною вимогою щодо територіальної організації публічної влади, стимулятором якої виступає Європейський Союз, – на сьогодні є зменшення «густини» законодавчих актів, пов'язаних із державним управлінням, у тому числі – й на рівні громад (так звана дерегуляція), а також дебіюрократизація, тобто максимальне залучення громадян до процесу місцевого управління в різних формах.

Ратифікація Верховною Радою України такого фундаментального міжнародно-правового документу, як Європейська хартія місцевого самоврядування орієнтує нашу державу на здійснення активних дій щодо розвитку місцевого самоврядування на засадах автономності, субсидіарності, матеріально-фінансової самостійності, модернізацію публічної

влади на місцевому рівні, утвердження реальної демократії на засадах дієвої участі суб'єктів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, удосконалення механізму захисту муніципальних прав особистості. Зазначені обставини зумовлюють гостру актуальність та суспільно-політичну загостреність проблем наукового осмислення тих реформ, які необхідно здійснити в Україні на рівні місцевого самоврядування.

Попри безумовні здобутки вітчизняної конституційно-правової теорії та практики щодо демократизації та гуманізації системи публічної влади, проблема правового регулювання місцевого самоврядування залишається до кінця не вирішеною. Взаємовідносини місцевого самоврядування з органами державної влади в рамках існуючої конституційної моделі поки що вкрай важко вкладаються в традиційні теоретичні конструкції, а підміна повноважень органів місцевого самоврядування повноваженнями місцевих органів виконавчої влади не сприяє розвитку самоврядних засад і локальної демократії. Негативно позначається на динаміці процесу становлення місцевого самоврядування відсутність низки законів, які б мали визначати загальні принципи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, що призводить до дисгармонії розвитку правовідносин і формування цілісної правової системи.

Історичний досвід розвитку місцевого самоврядування в Україні свідчить про те, що воно завжди було тісно пов'язане з державним управлінням, виступало як його продовження на місцевому рівні і одночасно мало правове закріплення значних повноважень, лєвова частка яких здійснювалася несамостійно. Характерною рисою сучасного етапу є пошук оптимальних шляхів децентралізації системи управління, розмежування предметів відання і повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування. У цьому аспекті нагальною проблемою є необхідність реформування регіонального рівня місцевого самоврядування, що цілком узгоджується з вимогами Ради Європи до України щодо приведення національного законодавства у відповідність з Європейською хартією місцевого самоврядування.

Відсутність виконавчих органів обласних і районних рад, делегування відповідних функцій місцевим державним адміністраціям порушує принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування. Слід констатувати, що на сьогодні місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одних і тих

самих галузях суспільного життя. Дублювання управлінських функцій створює підстави для втручання одних органів в діяльність інших, виникнення численних конфліктів між ними. Виключення їх вимагає законодавчого визначення критеріїв і чіткого розмежування компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, врегулювання процедури передачі, реалізації та контролю виконання делегованих повноважень. При цьому має забезпечуватися оптимальне поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, максимальне наближення управлінських послуг до їх безпосередніх споживачів.

Виходячи із зарубіжного досвіду, можна констатувати, що ефективна діяльність держави можлива тільки при наявності повноцінного інституту місцевого самоврядування. Тому здійснення послідовних кроків щодо підтримки і розвитку муніципальної влади – найважливіший напрямок підвищення ефективності державного управління. Для України це означає вирішення ряду проблем. Перш за все – це проблеми щодо забезпечення розвитку ефективно діючого місцевого самоврядування як фундаменту народовладдя. Мова йде про створення необхідних політичних, нормативно-правових, організаційних, фінансово-економічних й адміністративно-управлінських умов для перетворення в життя конституційних принципів місцевого самоврядування як самостійної ланки єдиної системи публічної влади в країні, без якої виключалося б функціонування цієї системи. Друга група проблем пов'язана із забезпеченням єдності місцевого самоврядування із системою державної влади й управління, його відповідальності перед державою й населенням територій. Це – питання збереження й зміцнення вертикалі влади й управління державою на всіх рівнях.

Варто звернути увагу й на конституційну регламентацію форм безпосередньої демократії на місцевому рівні. Йдеться, насамперед, про місцеві референдуми, громадські слухання та місцеві ініціативи, які через брак законодавства вже тривалий час залишаються здебільшого потенційними можливостями, аніж реально діючим правом. Без цих форм неможливо досягти широкого залучення громадян до участі в управлінні місцевими справами, неможливо забезпечити дійсний демократизм і гуманізм муніципальної влади. Важливе значення в контексті означеної проблеми має підвищення громадського авторитету та поліпшення організації роботи органів самоорганізації населення. Вони виступають

в якості одного з інститутів місцевої демократії, що базується на самоврядному статусі людини і громадянина в Україні та вимагає соціально-політичної активності осіб щодо його реалізації. Це пограничний інститут у системі місцевого самоврядування між громадським і владним, який забезпечує залучення найширшого кола членів громади до управління місцевими справами, створення належних умов їх життєдіяльності на території певного населеного пункту.

Інститут органів самоорганізації населення як один з найважливіших елементів системи місцевого самоврядування одержав конституційне закріплення та деталізоване регулювання на законодавчому рівні. Проте конституційно-правова основа організації та діяльності даних органів має чимало проблемних питань: надто звужений характер регулювання, нечіткість правового статусу, невключеність до системи здійснення громадою місцевого самоврядування, нечіткість питань формування даних органів та матеріально-фінансового їх забезпечення.

З метою усунення їх пропонується розширити конституційно-правове регулювання статусу органів самоорганізації населення, зокрема визначення органів самоорганізації населення як однієї з форм участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення та складової системи місцевого самоврядування, гарантування обов'язковості передачі органам самоорганізації населення коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення повноважень; закріплення контролю відповідних рад за виконанням переданих органам самоорганізації населення повноважень. На конституційному рівні доцільно вирішити й організаційно-правове питання щодо форми органів самоорганізації населення.

Важливою гарантією врахування та захисту місцевих інтересів у процесі нормотворчої діяльності має стати закріплення на конституційному рівні обов'язкового проведення консультування з органами місцевого самоврядування під час прийняття рішень органами державної влади, що стосуються місцевого самоврядування. Такі вимоги ставить і Європейська хартія місцевого самоврядування, яка передбачає обов'язкове проведення консультацій органами державної влади з органами місцевого самоврядування під час прийняття будь-яких рішень, що стосуються місцевого самоврядування. Відповідатиме європейським стандартам і конституювання права органів місцевого самоврядування на співробітництво (партнерство), а також об'єднання з метою ефективного здійснен-

ня своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку.

Найбільш «вузьким» місцем залишаються питання взаємодії органів державної та місцевого самоврядування. Тому основне стратегічне завдання центральної влади на найближчу перспективу полягає у забезпеченні формування та юридичного закріплення механізмів взаємодії двох систем влади, для чого необхідно: 1) встановити оптимальну систему розподілу повноважень за рівнями влади й механізми її коригування та вдосконалення згідно з реальними можливостями конкретних категорій муніципальних утворень; 2) провести адміністративну реформу й реформу адміністративно-територіального устрою; 3) відпрацювати концепцію організації місцевої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою; 4) забезпечити розвиток міжбюджетних відносин на основі нормативного визначення обсягів фінансування державних (конституційних) соціальних гарантій, одночасно визначивши й включивши стимулюючі механізми; 5) забезпечити державний і муніципальний контроль за додержанням законодавства і створення системи взаємної відповідальності органів місцевого самоврядування й органів державної влади; створити правові механізми ефективного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; посилити роль представницьких органів місцевого самоврядування, особливо в частині контролю за муніципальними фінансами й діяльністю виконавчих органів місцевого самоврядування, з поступовим переходом до контрактної системи призначення керівників управлінь та відділів; 6) розробити цілісну державну політику підтримки територіальних громад щодо їх переходу на режим стійкого розвитку; 7) здійснити заходи, спрямовані на підвищення ефективності розгляду судових спорів між органами державної влади і місцевого самоврядування.

Це ставить на прядок денний питання про якнайшвидше розблокування конституційної реформи, головний акцент якої має бути перенесений на місцевий рівень інституційно-функціональної організації публічної влади, попередньо організувавши його широке обговорення у наукових колах та з громадськістю. Разом із цим цілісність і системність реформи може бути забезпечена тільки тоді, коли будуть подолані недоліки організації влади в центрі і на місцях, проведене чітке розмежування повноважень на конституційному рівні, визначені важелі для збалансування підсистем публічної влади. При цьому запроваджені зміни

мають здійснюватися планомірно й поступово, аби не допустити дезорганізації всередині державного апарату та в системі місцевого самоврядування. Обов'язково слід зберегти і по можливості зміцнити системні зв'язки між усіма підсистемами публічного володарювання, зберегти керованість суспільно-політичних процесів, гарантувати територіальну цілісність України, неухильне додержання чинного законодавства, конституційних прав і свобод громадян.