

---

*О. О. Фролов*, аспірант кафедри державного будівництва Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## **Поняття і зміст принципу державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні**

---

Принципи місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, Європейською хартією місцевого самоврядування, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Їх реалізація забезпечується не тільки правовим закріпленням у чинному законодавстві України, а й системою відповідних організаційних форм і методів діяльності суб'єктів місцевого самоврядування.

Дослідження питань сутності, змісту та специфіки правового регулювання принципів і гарантій місцевого самоврядування здійснювали такі вітчизняні науковці, як В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, П. М. Любченко, В. Ф. Погорілко, С. Г. Серьогіна, Ю. М. Тодика, І. С. Щebetун, В. Д. Яворський та інші. Однак, зважаючи на високу динаміку процесів муніципального будівництва в Україні та необхідність виявлення оптимальних шляхів вдосконалення місцевого рівня територіальної організації влади в аспекті відповідності міжнародно-правовим стандартам, проблеми забезпечення безперешкодного й ефективного розвитку місцевого само-

врядування набувають особливої гостроти, що вимагає продовження наукових пошуків у цій сфері.

Виходячи з вищезазначеного, метою цієї статті є дослідження змісту й специфіки правового регулювання принципу державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні.

Принципи місцевого самоврядування — це закріплені в конституційному законодавстві вихідні ідеї і положення, котрі визначають основи організації і функціонування місцевого самоврядування та їх органів. У науці конституційного права немає єдиної думки щодо системи принципів місцевого самоврядування та їх класифікації, однак більшість дослідників виділяють дві їх групи — загальні та спеціальні. При цьому стверджується, що перша група принципів, до яких належать гуманізм, народовладдя, демократизм, верховенство права, законність, визначають загальні засади організації здійснення публічної влади в Україні.

Друга група відображає засади місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади. До цієї групи принципів належать гласність, колегіальність, поєднання місцевих і державних інтересів, виборність, правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених законом, підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, судовий захист прав місцевого самоврядування.

Усі принципи мають самостійне значення і всі тісно пов'язані між собою. У сукупності вони становлять єдину цілісну систему принципів організації та функціонування місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування посідає особливе місце в системі принципів місцевого самоврядування. Його зміст полягає в тому, що

---

<sup>1</sup> Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. С. Г. Серьогіної. — Х. : Право, 2005. — С. 195.

держава з метою розвитку демократичних засад організації суспільства, підвищення ефективності муніципального управління, залучення громадян до вирішення питань місцевого значення має організаційними, правовими, матеріально-фінансовими засобами сприяти становленню та розвитку місцевого самоврядування, створювати відповідні гарантії для такої підтримки. Особливість даного принципу полягає у тому, що він складається з двох частин: принципу державної підтримки; гарантування місцевого самоврядування. Для розкриття змісту принципу державної підтримки і гарантії місцевого самоврядування розглянемо його складові окремо.

Державна підтримка місцевого самоврядування полягає у створенні державою умов для розвитку цього виду публічної влади як важливого елементу демократії та ефективного інструменту забезпечення добробуту населення<sup>1</sup>. На реалізацію цієї засади спрямовані положення ст. 142 Конституції України, яка покладає на державу обов'язок брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, фінансово підтримувати місцеве самоврядування, компенсувати витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішення органів державної влади.

Гарантування місцевого самоврядування характеризується як система умов і засобів, що забезпечує процес реалізації прав на місцеве самоврядування територіальним громадам та органам самоврядування, а також захист прав на місцеве самоврядування. Засада гарантованості реалізується шляхом законодавчого закріплення та впровадження в життя системи гарантій місцевого самоврядування, до яких у науковій літературі включають загальні та спеціальні гарантії. При цьому як загальні гарантії розглядають ті економічні, політичні, духовні підвалини й цінності суспільства, які служать передумовами стимулювання розвитку місцевої системи організації влади. Другу групу гарантій становлять

---

<sup>1</sup> Див.: Бориславська, О. М. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад / О. М. Бориславська. – Львів : ПАІС, 2005. – С. 133.

спеціальні або юридичні гарантії місцевого самоврядування, до яких належать правові засоби його забезпечення та захисту як одного з основних інститутів громадянського суспільства.

Гарантування місцевого самоврядування відбувається як на конституційному, так і на законодавчому рівні.

Стаття 7 Конституції, яка проголошує, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, належить до основ конституційного ладу України і є основоположною засадою взаємовідносин держави і місцевого самоврядування. Крім того, гарантії місцевого самоврядування встановлюються законами «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», Європейською хартією місцевого самоврядування, яка після ратифікації Верховною Радою України є частиною національного законодавства. Окремі аспекти гарантій регулюються нормами екологічного, фінансового, податкового та інших галузей права, які встановлюють певні стандарти функціонування місцевого самоврядування.

Важливими гарантіями розвитку місцевого самоврядування є міжнародно-правові гарантії, які регламентують спільно розроблені державами принципові підходи й міжнародно-легальні принципи становлення, формування і функціонування інституту місцевого самоврядування. Так, Європейська хартія місцевого самоврядування містить міжнародно-правові стандарти, які зобов'язують країни-учасниці застосовувати основні норми, що гарантують політичну, адміністративну і фінансову самостійність місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

Українська держава на конституційному і законодавчому рівні гарантує місцевому самоврядуванню самостійність у

<sup>1</sup> Див.: Батанов, О. В. Муніципальне право України : підручник / О. В. Батанов; відп. ред. М. О. Баймуратов. – Х. : Одиссей, 2008. – С. 419.

межах його повноважень і встановлює: а) право на судовий захист; б) право органів і посадових осіб місцевого самоврядування приймати правові акти в межах їх компетенції; в) свободу дій органів місцевого самоврядування щодо реалізації власних ініціатив з будь-яких питань, якщо вони не виключені із сфери їх компетенції; г) забезпечення гарантій фінансової самостійності; д) обов'язковість рішень, прийнятих шляхом прямого волевиявлення громадян, рішень органів місцевого самоврядування і посадових осіб місцевого самоврядування у межах їх повноважень, невиконання яких тягне за собою юридичну відповідальність, тощо.

Створюючи умови для самостійного здійснення органами місцевого самоврядування своїх функцій та повноважень, законодавець встановив приписи щодо заборони органам виконавчої влади та їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень та в інших випадках, передбачених законом (ст. 71 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Однак належне виконання зазначеної гарантії місцевого самоврядування в Україні сьогодні залишається під питанням. Недосконалість інституційної системи місцевої влади, відсутність власних виконавчих органів на регіональному рівні місцевого самоврядування, законодавчі приписи, які фактично встановлюють уніфіковану структуру місцевих рад, невиконання положень Європейської хартії місцевого самоврядування щодо створення механізму організаційної самостійності місцевої влади поставило органи місцевого самоврядування в умови фактичного протистояння державним адміністраціям або ж підпорядкування однієї системи публічної влади іншій. Одним із суттєвих проявів суперечливості і недосконалості територіальної організації влади в Україні, яка негативно позначається на розвитку відповідних адміністративно-територіальних утворень, є

втручання органів державної влади у сферу питань місцевого значення. На рівні районів і областей фактично здійснюється не місцеве самоврядування, а пряме державне управління.

Як справедливо зазначається у науковій літературі, проблема організаційної самостійності місцевого самоврядування тісно пов'язана з обраною моделлю взаємовідносин державної і муніципальної влади. Дотримання гарантій самостійності, пошук оптимального співвідношення законодавчого та локального правового регулювання структурної організації місцевих інституцій залежить від мистецтва знайти певний компроміс між державою і місцевим співтовариством щодо децентралізації влади, ступеня демократичності держави, розвиненості громадянського суспільства, рівня правової культури<sup>1</sup>.

Тому серед основних завдань, які стоять перед державою на сучасному етапі політико-правового розвитку в Україні, — реформування структурно-інституційної організації влади на місцевому рівні з метою забезпечення автономії місцевого самоврядування, незалежного вирішення питань місцевого значення територіальними громадами та їх органами.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування держава має встановлювати та забезпечувати гарантії фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування володіє, користується і розпоряджається належним їй на основі права комунальної власності майном. При цьому право комунальної власності

---

<sup>1</sup> Див.: Сergyгіна, С. Г. Система і будова місцевих рад: сучасний стан та перспективи розвитку / С. Г. Сergyгіна // Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія / за ред. Ю. М. Тодики. — Х. : Право, 2009. — С. 99.

відповідно до ст. 13 Конституції України захищається законом на рівних умовах із правами власності інших суб'єктів.

Фінансова автономія місцевого самоврядування забезпечується тим, що місцеві бюджети є самостійними і не включаються до Державного бюджету України, бюджету АРК та інших місцевих бюджетів. Згідно із ч. 4 ст. 61 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. При цьому втручання державних органів у процес складання, затвердження і використання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених законом.

Однак державні гарантії у сфері фінансово-економічної самостійності повністю не реалізуються, що призводить до невиконання конституційних принципів місцевого самоврядування у повному обсязі. Адже надання достатніх фінансових можливостей для територіальних громад є однією з головних і найважливіших державних гарантій реалізації конституційних засад організації влади на місцевому рівні.

Гарантії захисту місцевого самоврядування посідають особливе місце у системі гарантій місцевого самоврядування. За змістом гарантії юридичного захисту місцевого самоврядування є сукупністю правових умов та організаційних заходів щодо забезпечення реалізації різних інтересів відповідних територій, захисту гарантованих Конституцією і законодавством України прав жителів — членів територіальних громад та проведенні заходів щодо зміцнення громадського порядку<sup>1</sup>.

Пріоритетне місце серед зазначених гарантій має судовий захист прав та інтересів місцевого самоврядування, гарантії реалізації якого закріплені у ст. 145 Конституції України і у ст. 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

---

<sup>1</sup> Див.: Батанов, О. В. Муніципальне право України: підручник / О. В. Батанов ; відп. ред. М. О. Баймуратов. — Х. : Одиссей, 2008. — С. 423.

Особливої актуальності проблема судового захисту прав місцевого самоврядування в Україні набуває у зв'язку із посиленням адміністративного тиску на органи місцевого самоврядування та окремих міських голів. Є відповідні чинники, які стримують належне виконання гарантій юридичного захисту місцевого самоврядування на вітчизняних теренах. До них належать: неповнота, непослідовність реалізації принципу незалежності суддів; недостатньо високий рівень правової культури окремих працівників органів місцевого самоврядування, населення у цілому; недосконалість правової регламентації процедури судового розгляду справ, подання скарг, заяв з питань захисту прав та інтересів місцевого самоврядування.

Кадрові гарантії в системі місцевого самоврядування закріплені в ст. 38 Конституції України, яка передбачає, що служба в органах місцевого самоврядування є самостійним видом публічної служби. У частині 2 ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначено, що умови муніципальної служби повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього мають забезпечуватися належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі.

Стаття 6 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлює, що державною політикою відносно служби в органах місцевого самоврядування є законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування та забезпечення її ефективності, захист прав місцевого самоврядування, організація підготовки і перепідготовки кадрів для служби в органах місцевого самоврядування, правовий та соціальний захист посадових осіб місцевого самоврядування, а також методичне та інформаційне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування.

Оскільки якість кадрового потенціалу є ключовим фактором ефективності муніципальної влади, то професійна, правова і психологічна підготовленість кадрів органів місцевого самоврядування, досконале володіння ними сучасними управлінськими технологіями є передумовами

здійснення ефективного і кваліфікованого муніципального управління. В умовах зростання кількості управлінських та громадських послуг, підвищення вимог до якості їх надання від органів місцевого самоврядування вимагаються не тільки відкритість, прогнозування та врахування змін зовнішнього середовища, забезпечення зворотного зв'язку зі споживачами послуг, а й спрямованість на інновацію, пошук нових організаційно-функціональних принципів діяльності<sup>1</sup>.

Основою муніципального управління в сучасних умовах урбанізації і глобалізації повинно стати поступове заміщення ресурсомістких технологій інтелектомісткими, що значною мірою має забезпечуватися співробітництвом муніципалітетів з науковими державними установами, вищими навчальними закладами, аналітичними і консультаційними центрами<sup>2</sup>. Однак практика свідчить, що однією із головних проблем муніципальної служби в Україні є недосконала система добору управлінських кадрів для органів місцевого самоврядування, досить низький рівень їх підготовки і підвищення кваліфікації, неготовність вирішувати проблеми муніципального господарства в складних кризових умовах, відсутність ефективної практики вивчення власних і конкурентоздатних зарубіжних технологій, неналежне оцінювання ефективності діяльності посадових осіб місцевого самоврядування<sup>3</sup>.

Тому у системі заходів щодо реформування муніципальної служби і створення кадрових гарантій місцевого самоврядування слід об'єднати зусилля державних, муніципальних і наукових інституцій з метою здійснення комплексу заходів, спрямованих на вдосконалення правового регулювання служ-

---

<sup>1</sup> Див.: Куйбіда, В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування / В. С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – С. 7.

<sup>2</sup> Див.: Болдирев, С. В. Проблеми правового регулювання муніципальної служби / С. В. Болдирев // Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія / за ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – С. 365.

<sup>3</sup> Див.: Шовнірник, Я. Концептуальні аспекти регіонального розвитку / Я. Шовнірник, М. Павлов // Вісн. УАДУ при Президентіві України. – Х. : 2002. – № 1. – С. 214–219.

би в органах місцевого самоврядування, удосконалення системи оплати праці муніципальних службовців, підвищення їх правової культури та управлінської діяльності.

Таким чином, державна підтримка та гарантування розвитку місцевого самоврядування на сучасному етапі передбачає створення цілого комплексу необхідних правових, соціальних, організаційних, матеріально-фінансових умов для становлення повноцінного, дієвого та ефективно діючого місцевого самоврядування та здійснення послідовної, виваженої і системної державної політики щодо сприяння розбудові муніципальної влади. Водночас дослідження цього питання дозволяє зробити висновок про незабезпеченість повної і всебічної реалізації конституційно-правових гарантій місцевого самоврядування, непослідовність вітчизняної політики щодо забезпечення відповідності організації місцевої влади міжнародним стандартам муніципальної демократії, неефективність процедур взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади, що актуалізує питання подальших науково обґрунтованих розробок в аспекті створення цілісної концепції реформування муніципальної влади на засадах сучасної конституційно-правової ідеології та світового досвіду організації і функціонування місцевого самоврядування.