

УДК 342.25(477)

А. В. Бортнікова
кандидат історичних наук,
доцент кафедри всесвітньої історії
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

ЕВОЛЮЦІЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ, НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Обрання Україною курсу на європейську інтеграцію вимагає реформування всієї системи суспільних відносин, насамперед місцевого самоврядування, організованого на демократичних засадах. Народовладдя стає реальністю лише тоді, коли його перевагами користується усе населення, а люди можуть реально впливати на стан справ у своїх територіальних громадах. Принцип субсидіарності, що покладено в основу Європейської Хартії місцевого самоврядування передбачає такий стан справ, коли найбільше повноважень мають ті органи влади, які є найбільш близькими до людей і на рівні яких вирішення проблем та надання послуг є найбільш ефективними. Необхідною умовою успішної реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні є її правове забезпечення, яке потребує постійного вдосконалення й, відповідно, уваги з боку наукової спільноти.

Аналіз останніх досліджень. Нормативно-правова база місцевого самоврядування та її вдосконалення відповідно до сучасних вимог розбудови демократичного суспільства є предметом уваги вітчизняних науковців. Серед них слід виділити праці В. Авер'янова, М. Баймуратова, О. Батанова, В. Кравченка, Ю. Ковбасюка, О. Лазор, М. Пітцика, П. Трачука та ін. Значний науковий інтерес в останні роки викликають праці фахівців з проблем державного управління, права, політології, історії тощо. Колективні монографії: «Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні» (2016) і «Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях» (2016) є своєрідною відповіддю на запит суспільства щодо узагальнення питань теорії і практики місцевого самоврядування, перспектив розвитку цього інституту в умовах децентралізації влади в Україні [1; 2].

Метою статті є аналіз еволюції правової бази місцевого самоврядування в Україні від розпаду СРСР до сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Наприкінці 1980-х рр. під тиском незворотних процесів лібералізації політична система Радянського Союзу зазнала реформування. Це була спроба реанімації ідеї, що була втілена у гасло «Уся влада Радам!» і з якою більшовики колись перемогли своїх політичних опонентів. У структурі представницьких органів державної влади, що отримало закріплення у Конституції СРСР у редакції 1989 р., з'являються нові інститути: з'їзди народних депутатів СРСР, з'їзди народних депутатів союзних і автономних республік, на місцевому рівні – президії рад, які організовували роботу обласних, районних, міських, районних у містах рад народних депутатів, очолювані головами рад, а міських (міст районного підпорядкування), селищних і сільських рад – голови цих рад (ст. 80, 128).

Проте реформа вочевидь мала пропагандистський характер, оскільки не зачіпала головного – монополії КПРС на політичну владу (ст. 6). Організація і діяльність держави залишались будуватися за принципом демократичного централізму, що передбачав: «виборність усіх органів державної влади знизу доверху, підзвітність їх народові, обов'язковість рішень вищестоящих органів для нижчестоящих». Зазначений принцип декларативно проголошував поєднання єдиного керівництва «з ініціативою і творчою активністю на місцях» (ст. 3). Показово, що відділи і управління виконкомів рад підпорядковувались у своїй діяльності як відповідній раді, її виконавчому комітетові, так і вищому галузевому органу державного управління (ст. 138 Конституції УРСР 1989 р.) [3].

Необхідність подальшого врегулювання законодавства про місцеве самоврядування в умовах гострих суперечностей, спричинених потребами реформування усієї системи суспільних відносин СРСР, зумовило прийняття у квітні 1990 р. Закону СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства у СРСР» [4]. За законом основною ланкою у системі місцевого самоврядування визнавалися місцеві ради народних депутатів «як представницькі органи державної влади» (ст. 3). Однією із важливих змін діяльності органів місцевого самоврядування у законі стала відмова від принципу демократичного централізму, що проголошувався у Конституції України 1989 р. Натомість його ст. 4 задекларувала базові засади діяльності місцевого самоврядування, яке мало здійснюватися на таких принципах: волевиявлення народу через ради народних депутатів, місцеві референдуми та інші форми безпосередньої демократії; законності; самостійності і незалежності рад народних депутатів, їхньої відповідальності за вирішення питань місцевого значення; захисту прав та законних інтересів громадян; виборності рад народних депутатів, органів територіального громадського самоврядування, їх підконтрольності населенню; гласності і врахування громадської думки; поєднання місцевих і державних інтересів.

У зв'язку із прийняттям означеного закону, Постановою Верховної Ради СРСР скасовано Закон СРСР від 25.06.1980 р. «Про основні повноваження крайових, обласних Рад народних депутатів, Рад народних депутатів автономних областей і автономних округів»; Укази Президії Верховної Ради СРСР від 19.03.1971 р. «Про основні права і обов'язки районних Рад народних депутатів»; «Про основні права і обов'язки міських і районних у містах Рад народних депутатів» у редакції указів від 28.11.1978 р., а також Указ Президії Верховної Ради СРСР від 8.04.1968 р. «Про основні права і обов'язки селищних і сільських Рад народних депутатів» у редакції Указу від 28.11.1978 р.

Утім, відсутність механізмів правового врегулювання діяльності рад та декларативний характер Закону СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства у СРСР» вимагали подальших зусиль щодо реформування усієї системи органів місцевого самоврядування. Принципово важливим кроком на цьому шляху стало прийняття 16 червня 1990 р. «Декларації про державний суверенітет України», яка визначила спрямованість подальшого реформування її політичної системи.

7 січня 1990 р. прийнято Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [5]. З його прийняттям відкрито шлях до створення правової бази впровадження та розвитку системи органів публічної влади в Україні. Закон скасував підпорядкування рад та їх виконавчих комітетів по вертикалі, що засвідчило відмову від принципу «демократичного централізму». Натомість проголошено принципи: народовладдя; законності; самостійності і незалежності рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, соціальної справедливості; виборності рад народних депутатів, органів територіального громадського самоврядування, їх підконтрольності, підзвітності і відповідальності перед населенням; гласності і врахування громадської думки; поєднання місцевих і державних інтересів, інтересів особи і всього населення відповідної території; економічної і фінансової самостійності території; взаємодії органів місцевого самоврядування з трудовими колективами, громадськими організаціями і рухами; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації; реальної керованості територією. Однією з новацій закону було рішення про об'єднання посад голів рад і голів їх виконавчих комітетів (ст. 42). Ради звільнено від опіки парткомів, визначено виняткові повноваження рад кожного рівня, а місцеві бюджети виведено з державного (ст. 12). Водночас ради народних депутатів залишалися органами державної влади (ст. 2).

Отримання незалежності Україною відкривало нові можливості щодо організації справжнього самоврядування, яке б базувалося на засадах принципів і норм демократичної, соціальної і правової держави. Потрібно було забезпечити створення управлінських структур влади на місцях, налагодження їх ефективних зв'язків із центральною владою. Однак консолідованої моделі організації місцевої влади, яка б задовольняла всі політичні сили, не було, тому її концепція декілька разів змінювалася.

Важливим кроком на шляху «роздержавлення» місцевих рад (за винятком районних і обласних) було утворення інституту представників президента в областях та районах. Останні утворено навесні 1992 р. відповідно до Закону «Про Представника Президента України» [6]. Так було започатковано формальне розмежування повноважень між радами й органами державної виконавчої влади – місцевими адміністраціями. Діяльність рад обмежувалася здійсненням функцій місцевого та регіонального самоврядування, а виконавчі функції передавалися представникам Президента України в областях і районах, а також у містах

Києві та Севастополі. Вони очолили місцеві державні адміністрації, які стали правонаступниками виконавчих комітетів рад. Формування апарату місцевої адміністрації на чолі з представником Президента України засвідчувало створення жорсткої виконавчої вертикалі, підпорядкованої главі держави.

26.03.1992 р. прийнято нову редакцію Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», коли разом із принциповими змінами системи місцевого самоврядування було змінено і його назву на Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [7]. Вказаним правовим актом передбачено передачу частини повноважень від обласних та районних рад представникам Президента. Головним елементом вказаного етапу було те, що на районному і обласному рівнях ради народних депутатів позбавлялись власних виконавчих органів і мали характер виключно представницьких органів. Вказаними заходами вдалося стабілізувати механізм державного управління, але основним недоліком такої структури влади стала відсутність належної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та урядом. Результатом аналізу недоліків стало прийняття Закону України від 3 лютого 1994 р. «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», яким інститут місцевої державної адміністрації скасовано [8]. Голови рад усіх рівнів обиралися населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а замість державних адміністрацій у районах і областях знову відновлювалися виконавчі комітети рад [9, с. 51]. Персональний склад виконавчого комітету пропонував голова відповідної ради із подальшим затвердженням радою. Цей закон діяв приблизно півтора року.

В умовах гострої політичної кризи Президент України Л. Кучма прийняв рішення провести всеукраїнське опитування громадської думки з питань довіри громадян Президентів України та Верховній Раді 28 червня 1995 р. Такі дії глави держави призвели до нестандартного політичного кроку – укладення 8 червня 1995 р. Конституційного договору між Верховною Радою України і Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади й місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України впродовж 1995–1996 рр. [10] Відповідно до цього документа створено жорстку вертикаль державної виконавчої влади. Президент України став главою державної виконавчої влади, яку здійснював через очолювані ним уряд і систему центральних і місцевих органів виконавчої влади. Тобто фактично утворювалася модель президентської республіки. Обласні та районні ради позбавлялись виконавчих органів, натомість знову було відновлено інститут обласних та районних державних адміністрацій. Голови державних адміністрацій та їх заступники призначалися на посади і звільнялися з посад Президентом України. Відповідно до ст. 46 Договору головами районних і обласних державних адміністрацій призначалися обрані голови відповідних рад.

Виконавчими органами сільських, селищних і міських рад ставали виконкоми рад. Їх персональний склад формував одноосібно голова ради, що обирався громадянами України, які проживали на території

села (сільради), селища, міста. Голова ради за посадою очолював виконком відповідної ради (ст. 50). За ст. 51 голови рад та очолювані ними виконавчі комітети з питань здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади підпорядковувалися Президенту України, Кабінету Міністрів України, а також головам державних адміністрацій вищого рівня.

У липні 1995 р. Президент України затверджує Указ «Про обласні, Київську та Севастопольську міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації». За цим нормативним актом державні адміністрації визнавалися правонаступниками виконавчих комітетів відповідних рад щодо їх зобов'язань, прав та обов'язків.

Логічним кроком щодо впорядкування системи місцевого самоврядування стало закріплення основоположних принципів і норм його діяльності у Конституції України 1996 р. Місцеве самоврядування отримало конституційний статус і за ст. 5 Конституції воно, поряд з державною владою, було визнане однією з форм здійснення влади народом. Принципового значення набув факт того, що органи місцевого самоврядування не визначалися складовою частиною державного механізму, а склали окрему форму реалізації народовладдя. Проблеми унормування діяльності органів місцевого самоврядування в Основному Законі розглядалися у розділі XI, а також ст. 5, 7, 13, 19, 38, 40, 71, 118. За визнанням правників розділ Конституції, присвячений місцевому самоврядуванню, прийнято у слабкій редакції (порівняно з іншими проектами Конституції, що дебатовались у першій половині 1990-х рр.) [11, с. 497].

Конституційні принципи організації місцевого самоврядування, отримали закріплення і розвиток у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», що ухвалено Верховною Радою 21 травня 1997 р. [12]. Законом введено інститут сільського, селищного, міського голови (ст. 5); розведено посади голови районної і обласної рад та голів районної і обласної державних адміністрацій. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень відповідно до ч. 1, ст. 6 закону визнано територіальну громаду села, селища, міста. Представницькими органами місцевого самоврядування на рівні району і області залишалися ради, а їх виконавчими органами – місцеві державні адміністрації.

Помітною віхою в історії місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі її розвитку стала ратифікація Україною Європейської Хартії місцевого самоврядування. Тим самим Україна підтвердила своє прагнення долучитися до європейського демократичного співтовариства.

У квітні 1999 р. прийнято Закон України «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до положень якого визначено їх функції [13]. Після прийняття закону організація влади на місцях отримала стале оформлення. Державні адміністрації ставали єдиначальними органами виконавчої влади загальної компетенції, повноваження яких реалізують одноособово їх керівники – голови державних адміністрацій, яких призначає і звільняє з посади Президент України за поданням Кабінету Міністрів на строк повноважень глави держави. Ст. 3 закону визначала принципи їх ді-

яльності, які полягали у такому: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів. Щоправда, недосконалість існуючої системи організації влади на центральному, місцевому і регіональному рівнях, а також неконституційність окремих положень зазначеного закону, вимагала постійного його корегування – щороку, починаючи з 2001 р. (за виключенням 2002 р.) до закону вносилися численні зміни.

Реальні кроки щодо реформування місцевого самоврядування у напрямі децентралізації було зроблено після Революції Гідності. Так, 1 квітня 2014 р. урядом схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні. Як зазначено у документі, система місцевого самоврядування на сьогодні «не задовольняє потреб суспільства». Необхідність реорганізації місцевого самоврядування полягала й у невідповідності структури рад наявним потребам. Наприклад, починаючи з 1991 р. чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць [14].

Важливою змістовною частиною концепції є визначення принципів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Вони передбачають: верховенство права; відкритість, прозорість та громадську участь; повсюдність місцевого самоврядування; субсидіарність; доступність публічних послуг; підзвітність та підконтрольність органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольність органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції і законів України; правову, організаційну та фінансову спроможність місцевого самоврядування; державну підтримку місцевого самоврядування; партнерство між державою та місцевим самоврядуванням; сталий розвиток територій.

5 лютого 2015 р. Верховною Радою ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що набрав чинності 4 березня того ж року. Закон регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад [15]. Зокрема, упродовж 2015–2017 рр. місцевим радами завершено процедури об'єднання та проведено перші місцеві вибори у 665 ОТГ, що знаходяться у 321 районі 24 областей України. Разом з тим, у 146 районах із 490 на той час не створено жодної ОТГ.

На зауваження фахівців у сфері державного управління вкрай важливими з погляду продовження доволі високих темпів децентралізації є прийняття у 2017 р. низки законів, що покликані удосконалити систему місцевого самоврядування України та наблизити її до європейського рівня. Серед них: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» (регулює порядок добровільного приєднання до вже утворених об'єднаних територіальних громад); «Про службу в органах місцевого самоврядування» (забезпечує рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування,

встановлює нову модель оплати праці, преміювання та заохочення працівників місцевого самоврядування); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища» (визначає статус старости шляхом визначення просторових меж його діяльності, коло повноважень, підстав та порядку дострокового припинення повноважень, гарантій діяльності); «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів» [16, с. 50].

Висновки. Отже, метою реформування місцевого самоврядування є забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення. З прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні розпочалися реальні кроки щодо децентралізації. Комплексний характер реформи передбачає унормування відносин не лише між центром і регіонами у контексті підвищення ролі і значення територіальних громад, а й змінює філософію служби в органах публічної влади та управління.

Література

1. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: колект. моногр. / за заг. ред. Р. М. Плюща. К.: РІДНА МОВА, 2016. 744 с.
2. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях: колект. моногр. / за заг. ред. Р. М. Плюща. К.: РІДНА МОВА, 2016. 808 с.
3. Конституція (Основний Закон) Української РСР: зі змінами і доп. від 27 жовтня 1989 р. К.: Політвидав України, 1989. 61 с.
4. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР: Закон СРСР № 1417-І від 9 квітня 1990 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90>.
5. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки, прийнятий на другій сесії Верховної Ради УРСР дванадцятого скликання, 7 груд. 1990 р. К.: Україна, 1991. 64 с.
6. Про Представника Президента України: Закон України № 2167-ХІІ. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1992. № 23. Ст. 335.
7. Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування: Закон України № 2234-ХІІ від 26 березня 1992 р. ВВР. 1992. № 28. Ст. 387.
8. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 3 лют. 1994 р. № 3917-ХІІ. ВВР. 1994. № 22. Ст. 144.
9. Нікончук А. М. Розвиток та формування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні. Право і суспільство. 2011. № 6. С. 48–53.
10. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. ВВР. 1995. № 18. Ст. 133.
11. Лазор О. Формування місцевого самоврядування в Україні. Трансформація в Польщі і в Україні. Вибрані аспекти / за ред. А. Антошевського, А. Колодій, К. Ковальчика. Вроцлав, 2010. С. 493–506.
12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. ВВР. 1997. № 24. Ст. 170.
13. Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-ХІV від 9 квітня 1999 р. ВВР. 1999. № 20–21. Ст. 190.
14. Концепція реформування місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
15. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України № 157-VIII від 5 лютого 2015 р. ВВР. 2015. № 13. Ст. 91.
16. Пахаренко О. В. Децентралізація в Україні: теоретичний та прикладний аспекти. Децентралізація влади, проведення реформ в Україні. Сучасний стан та проблеми підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад: мат-ли I Міжнар. наук.-метод. конф. Рівне: Волин. береги, 2017. С. 50–52.

Анотація

Бортнікова А. В. Еволюція законодавчої, нормативно-правової бази місцевого самоврядування в Україні. – Стаття.

Розглядається процес і динаміка змін законодавчої, нормативно-правової бази діяльності органів місцевого самоврядування в Україні на етапі демократичної трансформації. Показано принципові зміни їх статусу – від органів державної влади – до інститутів народовладдя територіальної громади. Засвідчено проблеми розподілу повноважень між міськими радами та їх виконавчими органами, зокрема державними адміністраціями. Накреслено шляхи реформування місцевого самоврядування в умовах політики децентралізації. Акцентовано увагу на змісті еволюції принципів організаційної будови та функціонування органів місцевого самоврядування, що покладені в основу вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні у контексті її відповідності європейському рівню.

Ключові слова: Україна, законодавство, місцеве самоврядування, місцева рада, виконавчий комітет ради, державна адміністрація.

Аннотация

Бортникова А. В. Эволюция законодательной, нормативно-правовой базы местного самоуправления в Украине. – Статья.

Рассматривается процесс и динамика изменений законодательной, нормативно-правовой базы деятельности органов местного самоуправления в Украине на этапе демократической трансформации. Показаны принципиальные изменения их статуса – от органов государственной власти – к институтам народовластия территориальной общины. Показано существование проблем распределения полномочий между городскими радами и их исполнительными комитетами, в частности государственными администрациями. Намечены пути реформирования местного самоуправления в условиях политики децентрализации. Акцентировано внимание на содержании эволюции принципов организационного строения и функционирования органов местного самоуправления, которые положены в основу совершенствования системы местного самоуправления в Украине в контексте ее соответствия европейскому уровню.

Ключевые слова: Украина, законодательство, местное самоуправление, местная рада, исполнительный комитет рады, государственная администрация.

Summary

***Bortnikova A. V. Evolution of the Legislative, Regulatory and Legal Framework of Local Self-Government in Ukraine.* – Article.**

The process and dynamics of changes in the legislative, normative and legal basis of the local self-government bodies' activity in Ukraine at the stage of democratic transformation have been considered. The fundamental changes in their status – from the state authorities – to the institutions of the people's power of the territorial community has been shown. The problem of distribution of powers between city

councils and their executive bodies, in particular state administrations, has been confirmed. The ways of the local self-government reforming in the context of decentralization policy has been outlined. The emphasis has been placed on the content of the evolution of the principles of organizational structure and functioning of local self-government bodies, which are the basis for improvement of the local self-government system in Ukraine in the context of its compliance with the European level.

Key words: Ukraine, legislation, local self-government, local council, executive committee of the council, state administration.