

УДК 352/353(477)(063)  
М65

*Схвалено Вченою радою Національної академії  
державного управління при Президентові України  
(протокол № 211/4-5 від 24 квітня 2014 р.)*

*Зареєстровано в Міністерстві юстиції України  
(свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу  
масової інформації серії КВ № 15826-4298Р)*

М65 **Місцеве** самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 1. – 244 с.

У матеріалах Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю “Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України” вміщено тези доповідей та виступів її учасників, в яких викладено результати аналітичного осмислення актуальних питань державної політики щодо сталого розвитку України та функціонування інституту місцевого самоврядування як основи такого розвитку. Перший том присвячено конституційно-правовим засадам розвитку місцевого самоврядування, його фінансово-економічній основі, здійсненню самоврядування в контексті євроінтеграційних процесів.

Призначені для наукових, науково-педагогічних працівників, теоретиків і практиків державного управління, а також усіх, хто цікавиться питаннями місцевого самоврядування.

**УДК 352/353(477)(063)**

Матеріали публікуються в авторській редакції зі збереженням стилістики, орфографії та пунктуації.

*Матеріали науково-практичної конференції видаються за фінансової підтримки  
Представництва Фонду Ганса Зайделя в Україні*

**М.М.Стадник,**

*доктор філософських наук, професор,*

*професор кафедри політичної аналітики та прогнозування НАДУ*

**О.Р.Титаренко,**

*кандидат філософських наук, доцент,*

*доцент кафедри політичної аналітики та прогнозування НАДУ*

### **Місцеве самоврядування в політичному процесі: конституційний аспект**

Сучасні демократичні перетворення в суспільстві потребують глибоких трансформаційних процесів. Неefективність діючої системи публічного управління на місцях обумовлена в першу чергу неузгодженістю окремих норм Конституції України між собою та невизначеністю окремих понять у законодавстві. Так, наявність, у відповідності з Конституцією, двох центрів публічної влади в області та районі, обласної (районної) місцевої державної адміністрації які здійснюють виконавчу владу в областях і районах згідно діючої редакції Конституції України, “Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами”, та “Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня”, ст. 118 [2] та обласна (районна) рада затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку, контролюють їх виконання: затверджують районні й обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету та контролюють їх виконання ст. 143 [3]. Це об’єктивно обумовлює виникнення конкуренції їх компетенції і, як наслідок, спричиняє до появи конфліктних ситуацій щодо як прийняття, так і виконання управлінських рішень. Ці конституційні та законодавчі невідповідності, зважаючи на особливості законодавчого регулювання порядку формування місцевих бюджетів та їх казначейського обслуговування, призводять до втручання органів виконавчої влади у сферу компетенції місцевого самоврядування. Негативно впливає на розвиток публічної влади також наявність великої кількості державних контролюючих структур, діяльність яких може бути використана, і використовується на практиці, з метою організації тиску на органи та посадових осіб місцевого самоврядування.

Суперечливість деяких положень Конституції України та внутрішня неузгодженість існуючої багаторівневої системи адміністративно-територіальних одиниць, збереження всупереч Основному Закону України таких категорій адміністративно-територіальних одиниць, як селище міського типу, сільська рада, а також селищна, міська ради. Відповідно до Конституції України, ст. 132 територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [Там само].

Конституційне визначення поняття місцевого самоврядування ст. 140 [Там само], зазначає “права територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську гро-

маду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” породжує цілу низку проблем. Зокрема, відсутність у переліку статті 133 [Там само], такого виду адміністративно-територіальної одиниці, як сільська громада, спонукала залишення терміну сільська, селищна, міська ради для об’єднаних в єдину територіальну громаду декількох населених пунктів. Наявність у ст. 142 Конституції поняття територіальна громада районів у містах” і, відповідно, права їх жителів утворювати власні представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування, мати свої бюджети районів у місті, рухоме і нерухоме майно суперечить положенням як цієї ж ст. 142, Конституції, де таке право мають жителі всього міста, так і ст. 140 [Там само], де питання організації управління районами в містах віднесено до компетенції міських рад. В цих же статтях серед переліку органів місцевого самоврядування також відсутні органи районів у містах (районні у містах ради та їх виконавчі органи). Більшість конституційно-проектних пропозицій щодо внесення змін до Конституції України, які розроблялися останніми роками прямо або опосередковано торкалися інститутів місцевого самоврядування. Такого роду пропозиції носили фрагментарний або косметичний характер [1], стосуючись, наприклад, лише термінів обрання депутатського корпусу місцевого самоврядування [5, с. 3–9], або передбачали більш ґрунтовну корекцію розділу XI Конституції України як термінологічного, так і змістовного характеру [4, с. 9–15]. Фактичним ігноруванням інститутів місцевого самоврядування характеризувався узгоджувальний законопроект про внесення змін до Конституції України, прийнятий Верховною Радою України [6]. Велика кількість законопроектів, авральний характер їх обговорень та, у кінцевому випадку, схвалення змін до Конституції наприкінці 2004 р., призвело до ще більшої заплутаності у вітчизняній моделі місцевого самоврядування, зокрема, у частині, що передбачає різні строки, на які обираються депутати місцевих рад та сільські, селищні, міські голови.

Сумнівною з точки зору теорії була спроба в одній з версій законопроекту 3207-1 взагалі відмовитися від категорії “територіальна громада” (ст.ст.140, 141 та ін.) [8]. Використання термінів “громада” та “жителі громади” значною мірою знецінювали б це багатогранне правове та суспільно-політичне явище. Категорія “територіальна громада” більш оптимально розкриває сутність явища. До того ж це повністю відповідає національним історичним традиціям України. Окрім того, враховуючи ідею та прагнення у нормах Конституції (ст. 133 Проекту 3207-1) [Там само] та у ході майбутньої адміністративно-територіальної реформи запровадити як адміністративно-територіальну одиницю громаду (з чим у цілому варто погодитись), подвійне подвійне використання однієї категорії у двох значеннях призвело б до певної плутанини.

Багато інших критичних зауважень викликає версія в редакції 3288-IV від 23 грудня 2005 [7]. Так, значною мірою суперечливим кроком у порівнянні як з положеннями чинної Конституції України, так і іншими положеннями цього законопроекту, є запропонована норма п. 29 частини першої ст. 85, якою встановлюються повноваження Верховної Ради України та яка викладатиметься в такій редакції: “утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів, округ і районів, утворення і ліквідація населених пунктів та округ”. Адже цим же законопроектом передбачається, що “округом є утворена на основі добровільного об’єднання жителів адміністративно-територіальна одиниця, у складі якої кілька населених пунктів”.

У пропонованій редакцією 3288-IV частині шостій ст. 140 [7], органами, що представляють спільні інтереси жителів громад, названі, крім районних та обласних рад, і їх виконавчі органи, хоча природа останніх представницьких функцій не передбачає. Таке формулювання може в окремих випадках призвести до конкуренції між обласними чи районними радами та їх виконкомами щодо повноважень на виконання якщо не всіх, то деяких представницьких функцій. Цією ж частиною статті районні та обласні ради перетворюються з чинних на сьогодні органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад (в цілому) на органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси жителів громад, хоча такими за своєю природою є органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст та (в майбутньому) округ. Це може породити конкуренцію повноважень районних і обласних рад, з одного боку, та сільських, селищних і міських – з іншого. До того ж виходячи з змісту інших положень проекту правова природа такого суб’єкта, як “жителі громад”, не є достатньо зрозумілою.

Критики заслуговують й положення пропонованої редакції частини третьої ст. 142 (мається на увазі проект в редакції 3288-IV від 23 грудня 2005) [7]. Запропоновано закласти в Конституцію норму, згідно з якою “законом має визначатися мінімальна частка від податків і зборів, які спрямовуються на формування доходів місцевих бюджетів”. Норма, на думку експертів, не визначає, чи мова йде про частку від всієї податкової маси, що збирається на території, чи від кожного податку та збору окремо. Це може призвести до суперечливих тлумачень даної норми. Крім того, пропонована норма не враховує існування передбачених Європейською хартією місцевого самоврядування і законодавством України місцевих податків і зборів, що зараховуються до місцевих бюджетів у повному обсязі, що може створити правові проблеми при розподілі повноважень між обласними та районними радами і їх виконкомом, а також між виконавчими комітетами обласних рад та місцевими державними адміністраціями. Усе це свідчить про те, що існуючі законопроекти про внесення змін до Конституції України у частині щодо місцевого самоврядування не знімають існуючих проблем, породжують нові, що вимагає їх суттєвого доопрацювання і політичного вирішення.

### *Список використаних джерел*

1. Гавриш С. Б., Богатирьова Р. В., Ващук К. Т. та ін. / С. Б. Гавриш, Р. В. Богатирьова, К. Т. Ващук та ін. Проект, внесений народними депутатами України. Про внесення змін до Конституції України : Закон України / С. Б. Гавриш, Р. В. Богатирьова, К. Т. Ващук та ін. // Про внесення змін до Конституції України : Закон України. Реєстр. № 4105 від 4 верес. 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua) станом на 09.04.14.

2. Конституція України : Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/742-18/paran2#n2>

3. Конституція України : Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3>

4. Матвієнко А. С., Мусіяка В. Л., Мартинюк А. І., Мороз О. О., Ключковський Ю. Б. та ін. Про внесення змін до Конституції України : Закон України / А. С. Матвієнко, В. Л. Мусіяка, А. І. Мартинюк, О. О. Мороз, Ю. Б. Ключковський та ін. // Проект, внесений народними депутатами України. Про внесення змін до Конституції України : Закон України. Реєстр. № 3207-01 від 1 лип. 2003 р. // Право України. – 2003. – № 8. – С.9–15.

5. Про внесення змін до Конституції України: Закон України // Проект, внесений Президентом України. Про внесення змін до Конституції України : Закон України. Право України. – 2003. – № 8. – С.3–9.

6. Про внесення змін до Конституції України : Законопроект, прийнятий Верховною Радою України // Голос України. – 2004. – № 8. – 16 січ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.golos.com.ua/pdf\\_file/e4b3yyhc.0oi.pdf](http://www.golos.com.ua/pdf_file/e4b3yyhc.0oi.pdf)

7. Про попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України : Постанова Верховної Ради України / Проект від 23 груд. 2005 р. № 3288-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>

8. Проект Закону про внесення змін до Конституції України : 3207-1 від 1 лип. 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=15410](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=15410)