

**ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

**PROBLEMS OF REGULATORY AND LEGAL REGULATION OF THE FUNCTIONING OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE**

Наукова стаття присвячена визначенню проблем нормативно-правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в Україні. Виокремлено із системи місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування та зазначено основні нормативно-правові акти, які регулюють діяльність останніх; проаналізовано належність кодифікації та систематизації законодавства у сфері місцевого самоврядування. Проаналізовано думки науковців щодо ефективності регулювання функціонування визначених органів та пропозицій для уникнення дублювання повноважень органів чи шляхів удосконалення такого нормативного регулювання. Підсумовано проблеми нормативного регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в Україні та наведено шляхи удосконалення такого нормативного регулювання.

**Ключові слова:** *нормативне регулювання, законодавство у сфері місцевого самоврядування, систематизація законодавства у сфері місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування, дублювання повноважень між органами місцевого самоврядування.*

The scientific article is devoted to the definition of the problems of normative and legal regulation of the functioning of local self-government bodies in Ukraine. The bodies of local self-government are separated from the system of local self-government and the main legal acts regulating the activities of the latter are indicated; the appropriateness of codification and systematization of legislation in the field of local self-government is analyzed. The opinions of scientists regarding the effectiveness of regulation of the functioning of certain bodies and proposals to avoid duplication of powers of bodies or ways of improving such normative regulation were analyzed. The problems of normative regulation of the functioning of local self-government bodies in Ukraine are summarized and ways of improving such normative regulation are given.

**Key words:** *normative regulation, legislation in the field of local self-government, systematization of legislation in the field of local self-government, local self-government bodies, duplication of powers between local self-government bodies.*

**Постановка проблеми.** Належне функціонування органів місцевого самоврядування створює своєрідний темп функціонування держави в цілому, зокрема у демократичних країнах, де конституційно закріплено народовладдя. Конституцією України закріплено і народовладдя, і місцеве самоврядування і визначено, які з організацій слід вважати органами місцевого самоврядування. Основний у визначеній сфері Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не надає визначення органу місцевого самоврядування, більше того не визначає перелік таких органів, закріплюючи виключно до системи місцевого самоврядування деякі інституції, які визначає як органи місцевого самоврядування Конституція України. Лише ці два основних у сфері місцевого самоврядування в Україні нормативних акта дають підстави вважати неефективність нормативного регулювання функціонування органів місцевого самоврядування, адже закріплені

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження і компетенції є такими, що належать, здавалося б, як місцевій раді, так і її виконавчому органу, які є окремими органами місцевого самоврядування. Тож, питання нормативного регулювання функціонування органів місцевого самоврядування є актуальним та потребує дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Нормативне регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, та виокремлення окремих проблем у такому регулюванні є предметом дослідження у працях таких науковців як Гончарук Н., Прокопенко Л., Макаров Г., Кондрацька Н., Загуменна Ю., Лазарев В. та інших.

**Метою наукової статті** є дослідження проблем нормативного регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, визначення законодавчих прогалин, неоднозначних положень чи нормативного дублювання повноважень органів місцевого самоврядування в Україні; надання пропозицій до удосконалення законодавства у сфері регулювання діяльності органів місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Система публічної влади країни складається з державної влади та місцевої публічної влади. Місцева влада – вид публічної влади, яка реалізується від імені суб'єктів, які функціонують в межах певних адміністративно-територіальних одиниць, а також здатність її носіїв впорядковувати поведінку мешканців цих одиниць та впливати на розвиток місцевого життя. Основою місцевої публічної влади є місцеве самоврядування, яке трактується як відносно децентралізована форма публічного управління на місцевому рівні, що здійснюється органами місцевого самоврядування, які формуються місцевими жителями, що є найбільш зацікавленими у результатах їх діяльності [1, с. 7].

У той же час, місцеві державні адміністрації – це установи загальної компетенції, через які на рівнях адміністративно-територіального поділу здійснюється центральна виконавча влада. Якщо органи місцевого самоврядування вирішують насамперед питання в інтересах членів територіальних громад, то місцеві державні адміністрації – місцеві питання державного значення. Вони є своєрідними «агентами» держави на місцевому рівні та є підзвітними органам виконавчої влади вищого рівня [1, с. 9].

Відповідно, місцеві адміністрації чи виконкоми діють разом з представницькими органами місцевого самоврядування, і хоч Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» розділяє їх повноваження чи компетенцію, одночасно ж і створює дублювання повноважень між цими органами місцевого самоврядування [2, с. 322].

Конституція України 1996 року є головним нормативно-правовим актом, який регламентує діяльність органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Так, у Розділі VI Основного Закону закріплено засади функціонування Кабінету Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади, ті інших органів виконавчої влади [3].

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна (ст. 143 Конституції України) [3]. Також в Основному Законі визначено порядок обрання депутатів сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, строк їх повноважень та порядок їх припинення; процедуру призначення сільського, селищного, міського голови; порядок проведення чергових виборів; прописано матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування; порядок прийняття рішень цими органами.

Другий за важливістю Закон, який регламентує засади організації та діяльності місцевого самоврядування, визначає його систему та гарантії, правовий статус його органів і посадових осіб, є Закон України «Про місцеве самоврядування». У ньому надано визначення поняття місцевого самоврядування та встановлено його організаційно-правову і матеріально-фінансову основи [4].

Слід зазначити, що з метою реалізації положень частини другої статті 76 Закону України «Про місцеве самоврядування» прийнята постанова «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади», якою визначений порядок контролю за здійсненням делегованих повноважень органів виконавчої влади органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Згідно з цим Порядком контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства

та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи. Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Райдержадміністрації контролюють здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад відповідного району делегованих повноважень органів виконавчої влади. Облдержадміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим мають право безпосередньо контролювати здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад відповідної області, Автономної Республіки Крим делегованих повноважень органів виконавчої влади. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи здійснюють контроль відповідно до повноважень та у порядку, визначеному законодавством [5].

Щодо організації, повноважень та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій, то ці питання регулює Закон України «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до якого місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади, здійснює виконавчу владу та реалізує делеговані повноваження [6].

Спеціальний статус міста Києва як столиці України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті визначає Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» [7].

У місті Києві діють представницькі органи місцевого самоврядування – Київська міська рада, районні в місті ради (у разі їх утворення), що мають власні виконавчі органи, які утворюються відповідно Київською міською радою, районними в місті радами, підзвітні та підконтрольні відповідним радам. Виконавчим же органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві. Її голова призначається Президентом України в порядку, передбаченому Конституцією та законами України [7].

Зауважимо, що лише шляхом системного тлумачення низки норм Конституції та законів «Про місцеві державні адміністрації» і «Про столицю України – місто-герой Київ» Конституційному Суду України вдалося визначити, що Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації [8, с. 128].

Засади функціонування бюджетів місцевої влади прописані у Бюджетному кодексі України, в якому, зокрема, зазначено, що бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. При цьому бюджети місцевого самоврядування – бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад, а також бюджети районів у містах (у разі утворення районних у місті рад). Бюджетна ж система України складається з: державного бюджету; місцевих бюджетів (бюджету Автономної Республіки Крим; обласних бюджетів; районних бюджетів; бюджетів місцевого самоврядування) [9].

Розглядаючи відповідні положення цього нормативно-правового акту Загуменна Ю. та Лазарев В. приходять до висновку, що установлена Кодексом структура місцевих бюджетів так і не знайшла реального втілення на практиці. Пояснюється це тим, що під час проведення бюджетних перетворень не враховувалося головне – специфіка адміністративно-територіального устрою. Саме тому в більшості випадків система місцевих бюджетів є неефективною [10, с. 113].

Ще одним важливим нормативно-правовим актом, який регламентує організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю є Закон України «Про співробітництво територіальних громад». За представленням у ньому визначенням про співробітництво, ним є відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [11].

Основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України визначає Закон України «Про засади державної регіональної політики» [12]. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення прописані у Законі України «Про

органи самоорганізації населення», який встановив, що ними є представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин з метою вирішення передбачених Законом завдань, для чого вони наділені власними та делегованими повноваженнями [13].

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст на засадах добровільності, економічної ефективності, державної підтримки тощо, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад [14]. Після ухвалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у 2015 р. і започаткування процесу створення об'єднаних територіальних громад в Україні було введено інститут старост. У зв'язку із цим до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» було внесено зміни і додано нову статтю 14-1, яка передбачила проведення виборів старост. Перші такі вибори відбулися у січні 2016 р, а з наступного року вони почали проводитися на регулярній основі [10, с. 115]. Втім, у 2020 році цю статтю було виключено і замість неї додано нову – 54-1, яка наразі й регламентує порядок функціонування цього інституту.

Згідно зі статтею 9 Основного Закону України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Відповідно, Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Україною у 1997 році, також є частиною національного законодавства.

Хартія встановлює стандарти захисту прав органів місцевої влади та зобов'язує держави-члени Ради Європи, які її ратифікували, дотримуватися визначених у ній принципів гарантування політичної, адміністративної та фінансової незалежності місцевого самоврядування. Зміцнюючи основи місцевої влади, цей нормативний акт сприяє розвитку демократії загалом, а також регіональній демократії в Європі зокрема. Із моменту набуття чинності в 1988 році Хартія залишається єдиним обов'язковим правовим інструментом, який встановлює засади демократичного місцевого самоврядування та закріплює загальні для всієї Європи стандарти. Таким чином, за ці роки вона стала головним орієнтиром для місцевої та регіональної демократії. Це знайшло своє відображення в Преамбулі, яка проголошує місцеве самоврядування важливою частиною «Європи, заснованої на принципах демократії та децентралізації влади» в цілому, а також «право громадян брати участь у веденні державних справ» зокрема.

У статті 3 Хартії закріплено концепцію місцевого самоврядування, відповідно до якої місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи [15].

Крім того, у 1980 році Радою Європи була підписана Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво (для України набрала чинність у 1993 році), яка забезпечує правову основу для встановлення транскордонних регіонів. Метою укладення Конвенції є сприяння транскордонному співробітництву між територіальними органами влади та укладанню угод, які можуть виявитися необхідними для цієї мети. Крім того, Договірні сторони зобов'язуються заохочувати будь-яку ініціативу територіальних органів влади для реалізації вказаних цілей.

Згідно з положеннями Конвенції «транскордонне співробітництво» означає будь-які спільні дії з метою стимулювання добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох Договірних Сторін, укладення спільних угод чи досягнення домовленостей [16].

Існує ще низка нормативно-правових актів, які регламентують діяльність органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, наприклад: Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV; Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» від 04 березня 2004 року № 1580-IV; Закон України «Про Всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 року № 1135-IX; Закон України «Про медіа» від 13 грудня 2022 року № 2849-IX тощо.

**Висновки.** Нормативно-правове регулювання органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади є обширним і всеохоплюючим. Конституція України 1996 року є головним актом, який регламентує діяльність цих органів; також діє низка законів і міжнародних документів, ратифікованих Верховною Радою України, які закріплюють різні аспекти їх організації, функціонування і взаємодії. Втім, законодавство у цій області продовжує розвиватися

і вдосконалюватися, аби зрештою сфери компетенції цих органів були чітко розмежовані (адже наразі все ще існують правові колізії під час реалізації ними своїх повноважень).

Нормативно-правове регулювання органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади є всеохоплюючим, однак воно продовжує розвиватися і вдосконалюватися, аби зрештою сфери компетенції цих органів були чітко розмежовані (адже наразі все ще існують правові колізії під час реалізації ними своїх повноважень).

#### Список використаних джерел:

1. Макаров Г. В. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. *Національний інститут стратегічних досліджень*. К., 2011. 54 с. С. 7.
2. Гончарук Н.Т., Прокопенко Л.Л. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 1. С. 321–329. С. 322.
3. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. ст. 141.
4. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24. ст. 170.
5. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 09 берез. 1999 р. № 339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF#Text>
6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1999, № 20-21, ст.190.
7. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січ. 1999 р. № 401-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1999. № 11. Ст. 79.
8. Кондрацька Н. М. Місьцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2017. 236 с. С. 128.
9. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 50–51. Ст. 572.
10. Загуменна Ю. О., Лазарев В. В. Становлення та розвиток органів місцевого самоврядування в Україні (1991–2019 роки). *Право і безпека*. 2020. № 2 (77). С. 106–117. С. 107. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.15>. С. 113.
11. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 34. Ст. 1167.
12. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05 лют. 2015 р. № 156-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 13. Ст. 90.
13. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 лип. 2001 № 2625-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 48. Ст. 254.
14. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лют. 2015 № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 13. Ст. 91
15. Хартія Ради Європи від 15 жовт. 1985 «Європейська хартія місцевого самоврядування» (редакція від 16 лист. 2009 р.). URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036)
16. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями від 21 трав. 1980 р. (редакція від 16 лист. 2009 р.) . URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106#Text)