

**М. А. Крутько**  
*orcid.org/0000-0002-9474-104X*  
доктор економічних наук, доцент,  
доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування  
Державного біотехнологічного університету

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ТА МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА КОЛЕКТИВНОЇ УЧАСТІ ГРОМАДИ У ВИРШЕННІ ПИТАНЬ, ЩО СТАНОВЛЯТЬ ПРЕДМЕТ ЇХ ВІДАННЯ

**Постановка проблеми.** Наявність інституту місцевого самоврядування та його реальне і ефективне функціонування є однією з основ демократичного ладу у суспільстві. Виконання функцій територіальними органами місцевого самоврядування реалізує пріоритетний принцип народовладдя, тобто влади народу на місцях, що забезпечує гарантію дотримання прав людини на участь в управлінні державними справами. У нинішніх умовах, які склалися та в яких перебуває Україна: нестабільна політична ситуація, економічна криза, слабка й недосконала правова – неможливо говорити про якісне функціонування інституту місцевого самоврядування, а отже, й про існування демократизму в найкращих його іпостасях. Нині гостро постають питання матеріально-фінансового, технічного, організаційно-правового забезпечення діяльності місцевих органів, і ця проблематика є не достатньо висвітленою, а отже, потребує детального дослідження та пошуку шляхів удосконалення функціонування механізму децентралізації публічної влади.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Значна кількість науковців присвятили свої праці дослідженню забезпечення функціонування місцевого самоврядування, зокрема: А. Корнат, В.А. Давидова, А.Р. Лещух, В. Ухач, У. Сирко та інші. Але глобалізаційні та трансформаційні процеси, що відбуваються всередині держави та на міжнародному рівні, спонукають до проведення та продовження досліджень цієї тематики, концентруючи основну увагу саме на організаційно-правовому та матеріально-фінансовому забезпеченні діяльності органів місцевого самоврядування.

**Мета статті** полягає в теоретико-методологічному аналізі матеріально-фінансової бази функціонування місцевого самоврядування в Україні, а також законодавчого регламентування основних організаційно-правових засад його діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Держава і право в епоху глобалізації відчують на собі масштабні зміни, які зумовлені зміною їх ролі в регулюванні суспільних відносин. Політичною основою подібного поступового реформування виступає так звана лібертаріанська теорія, націлена на зниження активності публічних інститутів, посилення децентралізуючих починань, відмова від єдиного центру управління, підвищення значення саморегулювання (Романовская, 2019, с. 1). В основу лібертаріанської теорії покладено принцип – менше держави, тобто менше централізованого вирішення важливих питань, але помилково вважати, що менше держави означає нівелювання інституту «влада – підпорядкування» це лише означає деконцентрацію влади та передачу частини владних функцій до інституту місцевого самоврядування.

Трансформаційні перетворення в економіці нашої країни пов'язані з переходом до ринкових відносин системи господарювання, реформи видів власності та органів самоврядування (Крутько, 2015, с. 88). Геополітичне економічне визнання України в сучасній системі світогосподарських координат, нині – одне з головних питань та проблем національного соціально-економічного розвитку. Це складна, багатоплоскова, структурна модель взаємопов'язаних явищ, яка містить політичний, історичний, соціокультурний, психоментальний

та цивілізаційний фактори прояву та впливу (Крутько, 2016, с. 218). Характеризуючи умови сучасного стану нормативно-правового та матеріально-фінансового супроводу процесів становлення органів місцевого самоврядування, можна сказати, що базовим каталізатором таких змін та перетворення є саме процес міжнародної інтеграції України в європейський простір.

Корені інституту місцевого самоврядування сягають у середні віки (XV – XVII ст.) – добу козацтва, але в ті часи було складно говорити про фактичну наявність та реальну ефективність місцевої влади, а отже, необхідно зазначити, що на теренах України місцеве самоврядування як демократична інституція почало активно формуватися після прийняття «Декларації про державний суверенітет України» та Закону УРСР від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування», який був ухвалений на її основі. Закон уперше в умовах радянської влади проголошував принципи місцевого самоврядування і відмову від принципу «демократичного централізму» у відносинах між радами різних рівнів (Ключевський, 2019, с. 103). Становленню інституту місцевого самоврядування в сучасному розумінні передувало прийняття оновленого закону «Про місцеве самоврядування» та проведення реформи децентралізації.

Перш ніж перейти до детального аналізу основних засад функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні, необхідно визначити природу та поняття цього інституту, його суть та основне призначення.

В Україні легальне визначення місцевого самоврядування міститься в статті 2 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», де зазначено, що місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Деяко інше визначення, але схоже за суттю містить один з основних міжнародних актів у галузі місцевого самоуправління – Європейська хартія місцевого самоврядування, в частині 1 статті 3 якої вказано, що 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 на благо матеріально-фінансового, соціально-економічного розвитку на місцях.

Основна мета місцевого самоврядування – сформувати громадянське суспільство, тобто навчитися вирішувати питання, пов'язані з розвитком основних елементів суспільного устрою місцевого самоуправління, які визначаються політичною, економічною і соціальною сферою діяльності. Населення, законодавчо будучи основним суб'єктом місцевого самоврядування, в межах своїх повноважень може і має брати участь у безпосередньому забезпеченні своєї життєдіяльності (Войтович, 2016, с. 124). Саме таку мету було покладено в основу реформи місцевого самоврядування та децентралізації в Україні 2014 року.

Реформа 2014 року стала відправною точкою в успішній деконцентрації публічної влади на муніципальний рівень. Завдяки цій реформі територіальні громади отримали широкі повноваження, фінансовий, матеріально-технічний та правовий інструментарій й серйозні можливості для забезпечення належного рівня місцевого розвитку.

На нашу думку, правильно буде почати з аналізу правового забезпечення функціонування інституту місцевого самоврядування, адже саме правове регулювання суспільних відносин є потужним інструментом держави, завдяки якому відбувається вплив на суспільні процеси в середині країни, поведінку та свідомість людей. Особливістю регулювання відносин у цій сфері є те, що органи місцевого самоврядування є самостійними в процесі вирішення питань місцевого значення, а отже, вплив держави на такі відносини є вкрай опосередкованим, зведеним до мінімуму. Систему нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування становлять акти різного рівня: Основний закон, де визначено загальні конституційні засади місцевого самоврядування; спеціалізовані закони «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення; закони, що визначають порядок формування органів місцевого самоврядування – Виборчий кодекс зокрема; інші загальні законодавчі акти, положення яких стосуються органів місцевого самоврядування.

Як гарантування самостійності в реалізації своїх повноважень органам місцевого самоврядування необхідна організаційна та матеріально-фінансова база, від чого залежить ефективність функціонування цієї інституції на благо села, селища, міста, регіону. ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає основні принципи місцевого самоврядування, його систему, функції, організаційну та матеріально-фінансову основу діяльності, гарантії й відповідальність органів місцевого самоврядування, тобто цей закон є основним та спеціалізованим щодо цього питання. За ст. 142 і ст. 143 Конституції України та ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 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 (Погорілко, 2002, с. 328).

Під організаційною самостійністю розуміється: 1) відокремленість органів місцевого самоврядування від єдиної системи державної влади, а також виокремлення певних особливостей проходження публічної служби в цих органах; 2) заборона прямого втручання в діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 3) заборона обмеження прав територіальних громад, крім випадків, визначених законом та інше.

Детально хотілось би зупинитися на міжнародно-правовому регулюванні функціонування інституту місцевого самоврядування. Розпочнемо з основного документа Ради Європи – Європейської Хартії місцевого самоврядування 1995 р. Зі змісту випливає головна мета цього нормативного акта – втілення демократичних стандартів функціонування та основ організації місцевого самоврядування згідно з принципами субсидіарності, демократичності, реальності та ін., які є обов'язковими для визначених держав-учасниць (Шигапова, 2018, с. 181)

Україна ратифікувала Хартію в 1997 р., чим взяла на себе зобов'язання дотримуватися та втілювати в життя міжнародні стандарти функціонування інституту місцевого самоврядування. Загалом наша держава дещо некоректно та неповно імплементувала положення конвенції в національне законодавство. У контексті цього питання торкнемося гострої, на мою думку, проблеми – недостатнього втілення Україною принципів місцевого самоврядування, зокрема принципу субсидіарності, що прямо передбачений Хартією і який полягає в розподілі компетенції вирішення важливих справ на тому рівні, де виникає проблема, і тими суб'єктами, що є найбільш наближеними до «споживачів». Також нерозв'язаною залишається проблематика участі іноземців у вирішенні питань місцевого значення. Адже в Конституції та законі чітко вказано про право жителів територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, а до категорії жителів можна також зарахувати іноземців, які проживають у межах певної громади на законних підставах.

На нашу думку, слід звернути увагу також на інші міжнародно-правові документи, важливість імплементації яких не викликає сумніву, але Україна їх не ратифікувала. Йдеться про такі акти: Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті (ратифікація цього документа сприятиме активному залученню молоді до участі в громадському житті, що своєю чергою має значення для побудови демократичного і процвітаючого суспільства); Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (цей документ сприяє прискореній інтеграції іноземців, які на законних підставах перебувають на території іншої держави, в суспільне життя територіальної громади); Європейська хартія міст (документ пропагує краще життя в місті, розширення значення ролі міста в суспільному житті).

З одного боку, процеси децентралізації влади і реформування місцевого самоврядування зумовили зростання функціонального навантаження органів місцевого самоврядування, імплементацію в систему функціональних обов'язків посадових осіб структурних підрозділів органів місцевого самоврядування співпраці з громадянами. З іншого боку, право жителів територіальних громад брати участь у прийнятті управлінських рішень, що стосуються їх власного розвитку та розвитку громад, закріплене в правовій площині (Кривокульська, 2020, с. 62)

Аналізуючи інститут місцевого самоврядування в Україні, неможливо оминати проблематику колективної форми участі у вирішенні питань місцевого значення, а саме це стосується місцевих референдумів, загальних зборів, громадських слухань та місцевих ініціатив. Для по-

чатку розберемо місцевий референдум: спеціального закону, який регулює це питання, немає, правова регламентація відбувається на рівні Основного Закону (ст.ст. 70–71 КУ) та ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст.ст. 78–79). Як правило, норми, що стосуються проведення місцевого референдуму, є мертвими нормами, бо проєкт закону «Про місцеві референдуми» знаходиться на стадії розгляду, а отже, реалізувати цей механізм участі в управлінських процесах нині неможливо. Загальні збори, громадські слухання та місцеві ініціативи об'єднуються єдиною проблемою: відсутністю в більшості територіальних громад локального нормативного правового акта – статуту територіальної громади, який виступає юридичним засобом реалізації безпосередньої і представницької демократії та має визначати порядок та основні вимоги до цього виду колективної участі громад. Парадоксальним є те, що обов'язку затверджувати статут у громади немає і офіційних вимог до цього локального акта законодавець також не висуває.

**Висновки.** Отже, дослідивши інститут місцевого самоврядування в Україні, можна дійти висновку, що місцеве самоврядування є найбільш ефективним механізмом реалізації безпосередньої демократії в державі. Організаційна і фінансова самостійність надають місцевим органам та посадовим особам певні гарантії виконання функцій на власний розсуд і ризик без втручання центральних органів державної влади у свою діяльність. Важливим питанням нині є недосконалість правового регулювання управління та адміністрування на місцях, а саме: неповна відповідність міжнародним стандартам місцевого самоврядування, визначених у головному міжнародному документі – Європейській хартії місцевого самоврядування. Для вирішення цієї проблеми вважаємо за необхідне імплементувати принцип субсидіарності в національне законодавство, а також врегулювати питання участі іноземців у вирішенні питань місцевого значення задля підтримки демократичного ладу та позиціонування себе як правової, розвиненої держави, яка відповідає встановленим міжнародним принципам та вимогам. Також гостро стоїть питання неповного регулювання участі громад у вирішенні питань місцевого значення, що полягає у відсутності локального нормативного акта – статуту об'єднаної громади, який має колосальне значення, бо забезпечує фактичну можливість громади реально користуватися наділеними повноваженнями та ефективно їх реалізовувати. Для вирішення цього питання необхідно внести зміни до Закону «Про місцеве самоврядування» чи розробити окреме положення, яке буде присвячене саме статуту об'єднаної громади, а також розробити механізми стимулювання участі громади в його розробці та впровадженні у власну діяльність. Ну і, звичайно, прийняти закон «Про місцевий референдум» задля впровадження цього інструмента безпосередньої демократії в дію, а не залишити його де-юре в нинішньому вигляді без можливості фактичного застосування в реальному житті.

#### Література

- Войтович В.Ю. Мухина І.А. Местное самоуправление: сущность и значение. *Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право*. 2016. Вып. 6. С. 124–128.
- Ключевський В.І. Органи місцевого самоврядування в Україні: історичний аспект та нагальні проблеми сьогодення. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. № 6. С. 102–108.
- Кривокульська Н. Аналіз форм участі громадськості в місцевому самоврядуванні. *Економічний аналіз*. 2020. № 4. С. 60–66.
- Крутько М.А. Теоретичні засади розвитку інтеграційних процесів у вітчизняному агропромисловому комплексі. *Актуальні проблеми сучасної науки* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. Полтава : ПВНЗ «Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая», 2015. С. 88–90.
- Крутько М.А. Ідентифікація інтеграції в соціально-економічному розвитку України. *Вісник ХНТУСГ: Економічні науки*. 2016. № 174. С. 218–223.
- Погорілко В.Ф. Козюбра М.І. Конституційне право України : Підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 536 с.
- Романовская О.В. Организация местного самоуправления и теория либертарианства. *Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство»*. 2019. № 2 (26). С. 1–8.
- Шигапова Е. Окремі аспекти імплементції Європейської Хартії місцевого самоврядування в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 181–185.

#### References

- Voytovich V.Yu. Mukhina I.A. (2016) Mestnoe samoupravlenie: sushchnost i znachenie [Local government: essence and meaning]. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya: Ekonomika i pravo*. No 6. pp. 124–128.

- Kliutsevskiy V.I. (2019) Orhany mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: istorychnyi aspekt ta nahalni problemy sohodennia [Local governments in Ukraine: historical aspect and urgent problems of today]. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Seriya: Derzhavne upravlinnia*. № 6. pp. 10–108. [in Ukrainian].
- Kryvokulska N. (2020) Analiz form uchasti hromadskosti v mistsevomu samovriaduvanni [Analysis of forms of public participation in local self-government]. *Ekonomichnyi analiz*. № 4. pp. 60–66. [in Ukrainian].
- Krutko M.A. (2015) Teoretychni zasady rozvytku intehtratsiinykh protsesiv u vitchyznianomu ahropromyslovomu kompleksi [Theoretical bases of development of integration processes in the domestic agro-industrial complex]. *Aktualni problemy suchasnoi nauky: materialy Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii. Poltava: PVNZ «Mizhnarodnyi naukovo-tekhnichnyi universytet imeni akademika Yurii Buhaia»*, pp. 88–90. [in Ukrainian].
- Krutko M.A. (2016) Identyfikatsiia intehtratsii v sotsialno-ekonomichnomu rozvytku Ukrainy [Identification of integration in the socio-economic development of Ukraine]. *Visnyk KhNTUSH: Ekonomichni nauky*. № 174. pp. 218–223. [in Ukrainian].
- Pohorilko V.F. Koziubra M.I. (2002) Konstytutsiine pravo Ukrainy: Pidruchnyk. [Constitutional law of Ukraine]. Kyiv: *Yurinkom Inter*, 2002 [in Ukrainian].
- Romanovskaya O.V. (2019) Organizatsiia mestnogo samoupravleniya i teoriya libertarianstva [Organization of local government and the theory of libertarianism]. *Elektronnyi nauchnyi zhurnal «Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo»*. No 2 (26). pp. 1–8.
- Shyhapova E. (2018) Okremi aspekty implementatsii Yevropeiskoi Khartii mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Some aspects of the implementation of the European Charter of Local Self-Government in Ukraine]. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. № 5. pp. 181–185.

#### Анотація

**Крутько М. А. Організаційно-правові та матеріально-фінансові засади функціонування місцевого самоврядування в Україні. Проблемні питання реалізації права колективної участі громади у вирішенні питань, що становлять предмет їх відання. – Стаття.**

У статті розглянуто умови, які склалися та в яких перебуває Україна: нестабільна політична ситуація, економічна криза, слабка й недосконала правова система, що говорить про неякісне функціонування інституту місцевого самоврядування, а отже, й про існування демократизму в найкращих його іпостасях. Акцентовано увагу на питаннях матеріально-фінансового, технічного, організаційно-правового забезпечення діяльності місцевих органів та на дана не достатньо висвітленій даної проблематики, яка потребує детального дослідження та пошуку шляхів удосконалення функціонування механізму децентралізації публічної влади. Визначено, що особливістю регулювання відносин у цій сфері є те, що органи місцевого самоврядування є самостійними при вирішенні питань місцевого значення, а отже, вплив держави на такі відносини є вкрай опосередкованим, зведеним до мінімуму. Встановлено актуальність аналізу правового забезпечення функціонування інституту місцевого самоврядування, адже саме правове регулювання суспільних відносин є потужним інструментом держави, завдяки якому відбувається вплив на суспільні процеси в середині країни, поведінку та свідомість людей. Розглянуто інститут місцевого самоврядування через призму ефективного механізму реалізації безпосередньої демократії в державі. Організаційна і фінансова самостійність надають місцевим органам та посадовим особам певні гарантії виконання функцій на власний розсуд і ризик без втручання центральних органів державної влади в їхню діяльність. Важливим питанням нині є недосконалість правового регулювання управління та адміністрування на місцях, а саме: неповна відповідність міжнародним стандартам місцевого самоврядування, визначених у головному міжнародному документі – Європейській хартії місцевого самоврядування.

*Ключові слова:* місцеве самоврядування, організаційно-правові засади, інститут місцевого самоврядування, місцеві громади, правове регулювання.

#### Summary

**Krutko M. A. Organizational, legal and material-financial bases of local self-government functioning in Ukraine. Problematic issues of realization of the right of collective participation of the community in the decision of the questions which are a subject of their management. – Article.**

The article examines the current conditions in Ukraine: unstable political situation, economic crisis, weak and imperfect legal system, which indicates the poor functioning of the institution of local self-government, and hence the existence of democracy in its best forms. Emphasis is placed on the issues of material and financial, technical, organizational and legal support of local authorities and on this insufficiently covered issue, which requires detailed research and finding ways to improve the functioning of the mechanism of decentralization of public power. It is determined that the peculiarity of the regulation of relations in this area is that local governments are independent in resolving issues of local importance, and therefore the influence of the state on such relations is extremely indirect, minimized. The relevance of the analysis of the legal support

of the functioning of the institution of local self-government is established, because it is the legal regulation of social relations that is a powerful tool of the state through which there is influence on social processes in the country, behavior and consciousness. The institution of local self-government through the prism of an effective mechanism for the implementation of direct democracy in the state is considered. Organizational and financial independence provide local authorities and officials with certain guarantees of performance of functions at their own discretion and risk without interference of central public authorities in their activities. An important issue now is the imperfection of the legal regulation of local government and administration, namely the incomplete compliance with international standards of local self-government, defined in the main international document – the European Charter of Local Self-Government.

*Key words:* local self-government, organizational and legal principles, institute of local self-government, local communities, legal regulation.