

ФОРМУВАННЯ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 1(24), с. 219–224

Викладаються теоретичні основи й розглядаються практичні перспективи місцевого самоврядування як важливого елемента української демократії.

Поняття основ місцевого самоврядування є порівняно новим у політичній і правовій вітчизняній літературі. Воно, включаючи кілька взаємозв'язаних структурних елементів, набуло закріплення і тлумачення як у вітчизняних, так і в зарубіжних, міжнародних законодавчих актах. Зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування вперше на міжнародному рівні було закріплено конституційні та законодавчі основи, положення про територіальні кордони та фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, проголошена Інтернаціональною спілкою місцевих влад 23–26 вересня 1985 р., закріпила основи та концепції розвитку місцевого самоврядування.

Відповідно до міжнародних правових актів Конституція і Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначили політичні, організаційно-правові, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування.

Важливість зазначеної проблеми зумовлюється ще й тим, що у вітчизняній правовій науці вона ще не набула достатнього висвітлення, зокрема відсутнє ґрунтовне дослідження основ місцевого самоврядування. На Заході ще в 60-х роках ці проблеми набули глибокого вивчення. Так, ще 1963 р. професор Ю. Панейко важливі положення з цього питання виклав у праці “Теоретичні основи самоврядування”, виданій у Мюнхені. Процеси розвитку демократії у другій половині 80–90-х років минулого століття сприяли вивченню проблеми формування та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Протягом 90-х років ХХ ст. з'являлися окремі праці, в яких аналізувалися окремі аспекти місцевого самов-

рядування. Так, у книзі В. Пархоменка “Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років” звертається увага на необхідність конституційного закріплення матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування, включаючи рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад. Конституція України 1996 р. закріпила положення щодо державної фінансової підтримки місцевого самоврядування. Разом з тим, справедливо наголошує В. Пархоменко, згідно з Конституцією держава не несе ніяких зобов'язань щодо забезпечення фінансових ресурсів місцевого самоврядування відповідно до його функцій. Натомість фінансування державою, здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів державної виконавчої влади Конституція гарантує в повному обсязі.

Така ситуація спонукала В. Кравченка до думки, що нині чинне законодавство в Україні з питань забезпечення фінансово-економічних основ місцевого самоврядування залишається фрагментарним, значною мірою суперечливим і недієздатним. Певна частина його положень не має прямої дії, а тому на практиці зводиться лише до добрих побажань [3, 16, 17]. Зокрема, він зауважує, що головним критерієм, який засвідчує фінансову автономію місцевих органів влади, є наявність у них прав приймати рішення у сфері власних фінансів. Тим самим автор обґрунтовує межі та кількісні показники фінансової автономії місцевих органів влади. Він поряд із поняттям “фінансова незалежність” використовує поняття “фінансова автономія” місцевих органів влади [4, 90, 91].

Показовими в цьому плані є праці А. Коваленка. Як вчений і практик він аналізує проблему на основі конкретних прикладів правових та економічних основ місцевого самоврядування [5].

Досліджуючи питання фінансування місцевого самоврядування, К. В. Павлюк теоретично обґрунтовує дефініцію і зазначає, що передумовою фінансової самостійності місцевого самоврядування є розумна, з точки зору економічної доцільності, децентралізація влади та адекватний розподіл повноважень, відповідальності та фінансово-економічної бази між центром і органами місцевого самоврядування. На її думку, концептуальні основи незалежності місцевого самоврядування мають ґрунтуватися на оптимальному врахуванні інтересів держави, підприємницьких структур, населення і місцевого самоврядування. Разом з тим вона застерігає, що нічим не обмежена фінансова незалежність має такі ж негативні ознаки, як і надмірна централізація у використанні фінансових ресурсів, що створюються на даній території [6, 36, 37].

Ґрунтовне дослідження фінансових основ місцевого самоврядування одним із перших у вітчизняній науці здійснив О. Д. Василик. Він обґрунтував тезу, згідно з якою фінансова основа забезпечує можливість виконання владних функцій органами місцевого самоврядування [7, 49].

Подальшим кроком у дослідженні проблеми стало монографічне комплексне дослідження фінансової основи і, зокрема, проблем функціонування місцевих бюджетів в умовах незалежної України О. Кириленко [8].

І. Луніна, обґрунтовуючи потребу надання фінансової самостійності органам місцевого самоврядування, розв'язання цієї проблеми поєднує із можливістю кращого врахування вподобань та інтересів громадян. Разом з тим вона наголошує, що вирішення цього питання вступає у суперечність з необхідністю створення в Україні порівняно однакового рівня забезпечення населення суспільними благами та послугами [9, 31].

Структура матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування аналізується у колективній монографії “Місьцеве самоврядування в Україні”. Певну увагу тут приділено висвітленню питань правової та фінансової основи місцевого самоврядування [10].

Узагальнення характеру розвитку правових основ місцевого самоврядування показано у праці О. Оніщука та В. Кампо “Правові засади місцевого самоврядування в Україні” [11, 8].

Коментуючи зміст статей Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, аналізуючи організаційно-правову, матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування, під керівництвом В. Ф. Опришка вчені значну увагу приділили дослідженню сукупності норм і принципів, що закріплюють та регулюють порядок створення органів місцевого самоуправління, їх статус, компетенцію, форми і принципи діяльності та громадських відносин, що пов'язані з формуванням та використанням муніципальної власності, місцевих бюджетів та інших місцевих фінансів. Низка питань з даної проблеми порушується в колективній праці Ю. І. Саєнко, А. Ф. Ткачука, Ю. О. Привалова, О. Шиви та М. Орзіха.

Разом з тим, незважаючи на значні теоретичні напрацювання, присутності ґрунтового наукового доробку, існують певні прогалини у висвітленні:

- територіальних основ місцевого самоврядування в Україні, які являють собою сукупність норм-принципів, що закріплюють та регулюють територіальну організацію місцевого самоврядування;
- політичних основ місцевого самоврядування, які становлять сукупність норм, принципів, що закріплюють та регулюють політичне та ідеологічне багатограння у територіальних громадах, політичні права і свободи людини і громадянина;
- гуманістичних основ місцевого самоврядування, які б закріплювали права і свободи людини як найвищі цінності і які мали б визначати мету, зміст та діяльність місцевого самоуправління;
- соціальних основ, які являють собою сукупність норм принципів, що закріплюють та регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі здійснення соціальної політики місцевого самоуправління, спрямованої на створення умов, що забезпечують гідне життя та свободу розвитку людини.

Термін “основи” (основа) місцевого самоврядування не є новий у літературі. Його застосування в законодавстві СРСР сягає 70–80 років минулого століття. Так, він має місце в цілому ряді розділів Закону СРСР “Про загальні начала місцевого самоуправління і місцевого господарства в СРСР” та сучасному законодавстві Російської Федерації. Сучасні російські вчені-юристи мають значні напрацювання в дослідженні проблеми. Так, аналізуючи основи місцевого самоврядування в монографії “Местное самоуправление. Ос-

новы системного підходу”, автори А. Е. Когут та В. А. Гневко [12, 11–78] наголошують на існуванні певних умов та чинників, що впливають на розвиток реального та ефективного місцевого самоврядування. Дослідженню поняття територіальних, організаційних, фінансово-економічних основ місцевого самоврядування присвячена праця А. Н. Писарева “Муніципальне право Російської Федерації” [13, 15–41] та підручник “Муніципальне право Російської Федерації” за редакцією Ю. А. Дмитрієва [14]. В. І. Фадеєв у праці “Муніципальне право Російської Федерації” [15] ґрунтовно аналізує і визначає основи місцевого самоврядування як інститут муніципального права та сукупність муніципально-правових норм, що закріплюють та регулюють громадські відносини у відповідній сфері місцевого самоуправління.

Виходячи з вищезазначеного, на нашу думку, термін основи місцевого самоврядування має застосовуватися передусім для означення найважливіших, вихідних позицій, що вирішують головні питання місцевого самоврядування та визначають його сутність. Крім того, під основами місцевого самоврядування слід розуміти об’єктивно сформовані в суспільстві економічні, соціальні, фінансові, правові та інші можливості й умови, сукупність яких створює опорну структуру системи місцевого самоуправління України. У зв’язку з цим постає потреба визначення головних, основних, корінних принципів, що становлять сутність основ місцевого самоврядування. Враховуючи, що місцеве самоуправління, як вираження влади громадян, становить не лише одну із основ конституційного ладу України, а й є складовою конституційного ладу України, відповідно значна частина основ конституційного ладу України водночас становить і основи місцевого самоуправління України.

Керуючись цим, основи місцевого самоврядування можна визначити як сукупність встановлених Конституцією України норм-принципів, які закріплюють та регулюють найсуттєвіші докорінні громадські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення місцевого самоуправління на всій території України, яким мають відповідати всі інші самоврядно-правові норми нормативних правових актів. Під основами місцевого самоуправління розуміють об’єктивно сформовані правові, політичні, територіальні, економічні, соціальні, гуманістичні, фінансові та інші можливості, сукупність яких створює опорну структуру системи місцевого самоуправління України.

З огляду на вищесказане, можна виділити такі структурні елементи, які сукупно становлять поняття основ місцевого самоврядування. До них, зокрема, належать правові основи; політичні основи; організаційні основи; територіальні основи; ідеологічні основи; соціальні основи; гуманістичні основи; фінансово-економічні основи.

Правову основу функціонування місцевого самоврядування становлять: Конституція України, Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. (з наступними змінами), закони, укази Президента України та постанови Верховної Ради України, статuti та інші нормативні акти територіальних громад. Тобто, правове регулювання місцевого самоуправління здійснюється на трьох рівнях: державному, автономній республіки Крим та територіальних громад. Складовою частиною правової бази місцевого самоуправління в Україні можна вважати ратифіковану Верховною Радою Європейську хартію про місцеве самоврядування. Основні її принципи та положення набули свого відображення в українському законодавстві про місцеве самоврядування.

Провідне місце у системі правових актів посідає Конституція України, яка закріпила місцеве самоврядування як провідний інститут демократичного конституційного ладу. В ній місцевому самоврядуванню присвячений спеціальний XI розділ (ст. 140–146) та низка інших статей, у яких закріплені положення про місцеве самоврядування. Основоположне значення серед них має ст. 7 Конституції, яка проголошує, що в Україні визнається і гарантується існування і функціонування місцевого самоврядування як інституту. Конституція України, закріплюючи місцеве самоврядування як один із складових конституційного ладу, гарантує організаційну самостійність місцевого самоврядування, його органів у системі управління суспільством і державою. Конституція закріпила на вищому нормативно-правовому рівні основні засади організації і діяльності системи місцевого самоврядування; створила правові передумови для подальшого його розвитку в Україні та законодавчого регламентування розвитку місцевого самоврядування, діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Конституція України не тільки закріпила основні контури розвитку місцевого самоврядування, а й передбачила цілу низку принципів новачій та установок. Так, згідно зі ст. 5 передбачається існування двох рівнів влади — системи державної влади та системи місцевого

самоуправління. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно до цієї норми місцеve самоврядування є однією із конституційних форм здійснення народовладдя. Визначення органів місцевого самоврядування як частини механізму народовладдя характеризує їх природу, закріплює способи формування, обсяг повноважень та відповідальність перед громадами.

Із зазначеного конституційного положення безпосередньо впливає самостійність органів місцевого самоврядування щодо єдиного державного механізму. В такій конструкції місцеve самоврядування виступає як окрема форма реалізації народовладдя. Разом з тим органи місцевого самоврядування при здійсненні управління не можуть абсолютно стояти поза здійсненням державної влади. Згідно зі ст. 143 Конституції України їм відповідним законом можуть бути надані окремі повноваження органів державної влади, незважаючи на їх самостійність, гарантовану ст. 142 і 145 Конституції України.

Відповідно до законодавства територіальна громада має спільні інтереси [16] і здійснює місцеve самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування подвійним способом. По-перше, безпосередньо через форми безпосередньої демократії членами територіальних громад шляхом виборів, місцевого референдуму, участі у зборах громадян, звернень громадян, створення різних форм територіального громадського самоуправління. По-друге, через виборні та інші органи місцевого самоуправління, виборних та інших посадових осіб та муніципальних службовців, через створені муніципальні підприємства та організації.

Важливою віхою у створенні правових основ розвитку місцевого самоврядування став Закон “Про місцеve самоврядування в Україні”. Включивши класичні елементи конституційно-правового регулювання, він закріпив статус інститутів самоврядування, сферу їх компетенції – власної, делегованої та договірної, гарантії реалізації і захисту місцевого самоврядування, юридичну відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Законом “Про місцеve самоврядування в Україні”, відповідно до Конституції, у ст. 2 встановлено роль і місце місцевого самоврядування в здійсненні народовладдя. Крім того, сформульовані єдині принципи розвитку основ місцевого самоврядування (організаційних та фінансово-економічних). Закон закріпив юридичні

права, встановив державні гарантії здійснення місцевого самоврядування. Його прийняття завершило певний етап становлення місцевого самоврядування в Україні і заклало надійний нормативно-правовий фундамент для подальшого його зміцнення та закріплення інституту місцевого самоврядування як гарантованого державою права територіальних колективів громадян та обраних ними органів самостійно вирішувати питання місцевого життя в межах Конституції і законів України.

Він є похідним від Основного закону з конкретизацією її положень, і тому на нього поширюються такі ознаки, як загальнообов’язковість, нормативність, державна гарантованість та ін. Крім того, Закон “Про місцеve самоврядування в Україні” успадковує від Конституції таке положення, як первинність, і виступає як юридична база, опорна конструкція поетапної розробки наступних підзаконних актів з питань організації та функціонування місцевого самоврядування. На це спрямований п. 1 Прикінцевих та перехідних положень Закону, який передбачає, що його норми є основою для розробки та прийняття інших законодавчих актів про місцеve самоврядування в Україні. Виходячи з цього, Законом передбачається прийняття інших законів, спрямованих на конкретизацію і доповнення його положень, незважаючи на таку його особливість, як універсальність дії на всі сторони життя і поширюваність на всі можливі суб’єкти. Крім вищезазначеного Закону, різні аспекти діяльності місцевого самоврядування покликані регулювати інші законодавчі акти. Так, закони України “Про плату за землю” від 19 вересня 1996 р., “Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності” від 3 березня 1998 р., “Про оренду землі” від 6 жовтня 1998 р., Бюджетний Кодекс України від 21 червня 2001 р. та ін. покликані регулювати питання економічної сфери діяльності органів місцевого самоврядування.

Теоретичною базою для подальшого розвитку українського місцевого самоврядування стала Європейська хартія про місцеve самоуправління, розроблена та прийнята Радою Європи у 1985 р. за ініціативою Постійної конференції місцевих та регіональних органів влади в Європі (нині вона трансформована в Конгрес місцевих та регіональних органів влади Європи). Ратифікована в Україні 15 липня 1997 р. [17, 7].

Вона є дуже важливим елементом гарантій прав громадян на самоврядування і слугує інструментом демократизації усіх країн, що намагають-

ся стати членами європейського співтовариства [18, 23, 24].

Однак Європейська хартія місцевого самоврядування, навіть будучи ратифікованою Верховною Радою України, може не принести позитивних для нашої країни наслідків, якщо не відбудеться деталізація та конкретизація її положень у чинному законодавстві. Для прикладу, в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” не знайшли свого відображення положення Європейської хартії про належне розмежування повноважень та порядку визначення компетенційних спорів органів місцевого самоврядування. Не враховано це і при прийнятті Верховною Радою України Закону України “Про місцеві державні адміністрації” (1999 р.), де фактично дозволено місцевим органам виконавчої влади дублювати повноваження органів місцевого самоврядування, керуючись чим, державні адміністрації діють і до сьогодні за принципом “права сильнішого”. А самостійним і незалежним керівникам органів місцевого самоврядування, маючи вплив на контролюючі державні органи, організують різні перевірки і навіть кримінальне переслідування, як це мало місце у Кіровограді, Одесі, Василькові, Луганську, Миргороді та багатьох інших містах.

Важливе значення для розвитку місцевого самоврядування мають укази Президента України. Серед перших і найважливіших указів глави держави з проблем правового регулювання розвитку місцевого самоврядування слід назвати: “Про зміцнення економічних основ самоврядування міст України”, “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні” та ін.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації також можуть видавати акти, які містять норми права з питань регулювання місцевого самоврядування.

Згідно зі ст. 16 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Вони мають право укладати контракти, купувати та відчужувати майно, бути позивачем та відповідачем у суді, приймати на себе будь-які зобов’язання, гарантуючи виконання своїх зобов’язань усім майном територіальної громади. Невід’ємним їх правом є видання обов’язкових рішень, право нагляду за їх дотриманням та право відповідних санкцій за недотримання обов’язкових рішень.

Становлення конституційних, політико-правових засад місцевого самоврядування пов’язано з розвитком подвійного процесу, що передбачає надання державної підтримки згори і розвитку місцевої ініціативи. Реформування місцевого самоврядування може стати частиною механізму реструктуризації владних відносин у напрямі децентралізації державної влади, оптимальним розподілом повноважень між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, підвищення відповідальності останніх за вирішення місцевих справ [19, 8]. Така ситуація актуалізує приведення національного законодавства з проблем місцевого та регіонального самоврядування у відповідність з принципами Європейської хартії. На досягнення цього спрямовані рекомендації, розроблені V сесією Конгресу місцевих та регіональних влад Європи парламенту України.

Підсумовуючи досягнення за роки незалежної України, слід відзначити, що попередній період, незважаючи на цілком природну неоднозначність його оцінки, залишить помітний слід у системному оновленні всіх сфер суспільного життя, у тому числі його демократизації. Неймовірними зусиллями вдалося демонтувати основні підвалини тоталітарної системи, покінчити з однопартійною системою, ідеологічним монополізмом; відмовитись від принципу “демократичного централізму” на користь деконцентрації і децентралізації політичної влади, яка здійснюється за принципом правління закону; приступити до далекосяжних економічних реформ, спрямованих на посилення позицій приватної власності, денаціоналізації (приватизації) значних частин промисловості, яка перебувала в руках держави, дерегуляції і лібералізації національної економіки.



Література

1. Коментар до Конституції України / За ред. В. Ф. Опришка, Л.Є. Горьового, М. І. Корнієнка. — К.: АТ “Книга”, 1996. — С. 129.
2. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. — К.: Українська книга, 1999. — 252 с.
3. Кравченко В. Місцеві фінанси все ще співають романси // Українське місто. — 1998. — № 1. — С. 16–17.
4. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України. — К.: Знання, КОО, 1999. — 487 с.
5. Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики. — К.: Довіра, 1997. — С. 83.

6. Павлюк К. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування // Фінанси України. — 1997. — № 7. — С. 36–37.
7. Василик О. Державні фінанси України. — К.: Вища шк., 1997. — С. 49.
8. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). — К.: НІОС, 2000. — 384 с.
9. Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ // Економіка України. — 1998. — № 3. — С. 31.
10. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (муниципальне право). — К.: Атіка, 2000. — 304 с.
11. Оніщук М., Кампо В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні. — К.: Освіта і культура, 1998. — С. 8.
12. Когут А., Гневко В. Местное самоуправление. Основы системного подхода — М.: Наука, 1997. — С. 11–78.
13. Писарев А. Н. Муниципальное право Российской Федерации. — М.: Триада, 1997. — С. 15–41.
14. Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Ю. А. Дмитриева. — М.: МЦУПЛ, 1999. — 512 с.
15. Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. — М.: Юристъ, 1997. — С. 170, 195, 197, 230.
16. Медведчук В. Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні // Уряд. кур'єр. — 1995. — 28 грудня. — № 245.
17. Закон України "Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування" від 15 липня 1997 р. // 36. норм. актів — Х.: Факт, 2000. — С. 7.
18. Ткачук А., Агронофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. — К.: Заповіт, 1998. — С. 23–24.
19. Пухтинський М. Кроки, що ведуть до мети. Торуюмо конституційно-правові шляхи для місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 3–4 (5) берез.-квіт. — С. 8.

Становлення основ місцевого самоврядування передбачає, з одного боку, надання державної підтримки, з другого — розвиток місцевої ініціативи. Реформування місцевого самоврядування може зіграти важливу роль в оздоровленні державного організму.

Становление основ местного самоуправления предполагает, с одной стороны, предоставление государственной поддержки, с другой — развитие местной инициативы. Реформирование местного самоуправления может сыграть важную роль в оздоровлении государственного организма.

Formation of bases of local government assumes granting of the state support and development of the local initiative. Local government reforming can play the important role in improvement of the state organism.

Надійшла 20 лютого 2010 р.