

ФОРМУВАННЯ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП, 2009, вип. 4(23), с. 40–45

Розглядаються питання розвитку й місцевого самоврядування в Україні, причини й фактори його функціонування.

Поняття основ місцевого самоврядування є порівняно новим у політичній і правовій вітчизняній літературі. Воно, включаючи в себе декілька взаємозв'язаних структурних елементів, набуло закріплення і тлумачення як у вітчизняних, так і в законодавчих актах зарубіжних країн. 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.

Актуальність 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 у 60-х роках ці проблеми набули глибокого вивчення. Так, ще у 1963 р. професор Ю. Панейко важливі положення з цього приводу 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. Впродовж 90-х років з'явилися окремі праці,

в яких аналізувалися деякі аспекти місцевого самоврядування. 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 стосовно державної фінансової підтримки місцевого самоврядування [2, 116–129]. Водночас, справедливо наголошує В. Пархоменко, за 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 [6].

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 неідеальним. Певна частина його положень не має прямої дії, а тому на практиці зводиться лише до добрих побажань [7, 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 [8, 90–91].

Показовими у цьому плані є праці А. Коваленка. Як вчений і практик він аналізує проблему на основі конкретних прикладів правових та економічних основ місцевого самоврядування [4, 83].

Досліджуючи питання фінансування місцевого самоврядування, К. 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 і фінансово-економічної бази між центром та органами місцевого самоврядування. На її думку, концептуальні основи незалежності місцевого самоврядування повинні ґрунтуватися на оптимальному врахуванні інтересів держави, підприємницьких структур, населення і місцевого самоврядування. Водночас 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 [13, 36–37].

Ґрунтовне дослідження фінансових основ місцевого самоврядування одним із перших у вітчизняній науці здійснив О. Василик. Він обґрунтував тезу, згідно з якою фінансова основа забезпечує можливість виконання владних функцій органами місцевого самоврядування [2, 49].

Подальшим кроком у дослідженні проблеми стало монографічне комплексне дослідження фінансової основи, зокрема проблем функціонування місцевих бюджетів, в умовах незалежної України О. Кириленко [3].

І. Луніна, обґрунтовуючи потребу надання фінансової самостійності органам місцевого самоврядування, розв'язання цієї проблеми поєднує з можливістю кращого врахування уподобань та інтересів громадян. Водночас 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 [1].

Узагальнення характеру розвитку правових основ місцевого самоврядування подано у праці

М. Оніщука та В. Кампо “Правові засади місцевого самоврядування в Україні” [12, 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. Окремі питання з даної проблеми порушуються в колективній праці Ю. Саєнко, А. Ткачука, Ю. Привалова, О. Шиби та М. Орзіха.

Водночас, незважаючи на значні теоретичні напрацювання, на ґрунтовний науковий доробок, існують певні прогалини у висвітленні:

- територіальних основ місцевого самоврядування в Україні, які становлять 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 та визначали 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 новим у літературі. Він застосовувався в законодавстві СРСР у 70–80-х роках. Його використовують у багатьох розділах Закону СРСР “Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства 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. Основы системного подхода”, автори А. Когут і В. Гневко [5, 11–78] наголошують на існуванні певних умов і чинників, що впливають на розвиток реального та ефективного місцевого самоврядування. Дослідженню поняття територіальних, організаційних, фінансово-економічних основ місцевого самоврядування присвячена праця А. Писарева “Муниципальное право Российской Федерации” [15, 15–41] та підручник “Муниципальное право Российской Федерации” за редакцією Ю. Дмитрієва [11]. В. Фадеєв у праці “Муниципальное право Российской Федерации” [19] 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 викладеного, 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 у 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 корінних принципів, що становлять сутність основ місцевого самоврядування. Враховуючи, що місцеве самоуправління, як вираження влади громадян, становить не лише одну з основ конституційного ладу України, а й є складовою конституційного ладу України, відповідно значна частина основ конституційного ладу України одночасно становить і основи місцевого самоуправління України.

Керуючись цим, основи місцевого самоврядування можна визначити як сукупність встановлених Конституцією України норм, принципів, які закріплюють та регулюють найбільш суттєві докорінні громадські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення місцевого самоуправління на всій території України, яким мають відповідати усі 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.

Таким чином, можна виокремити такі структурні елементи, які у своїй сукупності 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 України “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, Автономної Республіки Крим і територіальних громад. Складовою правової бази місцевого самоуправління в Україні можна вважати ратифіковану Верховною Радою Європейську хартію про місцеве самоврядування. Головні її принципи та положення лежать в основі українського законодавства 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 присвячено спеціальний XI розділ (ст. 140–146) та низку 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 та 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 та установок. Так згідно зі ст. 5 передбачається існування двох рівнів влади — системи державної влади та системи місцевого

самоуправління. Відповідно до неї народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно до цієї норми місцеве 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 місцеве самоврядування виступає як окрема форма реалізації народовладдя. Однак органи місцевого самоврядування при здійсненні управління не можуть стояти поза здійсненню державної влади. Згідно зі ст. 143 Конституції України, відповідним законом їм 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 [10] і здійснює місцеве самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування подвійним способом. По-перше, 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 місцеве самоврядування в Україні”. Включивши класичні елементи конституційно-правового регулювання, він закріпив статус інститутів самоврядування, сферу їх компетенції – власної, делегованої та договірної, гарантії реалізації й захисту місцевого самоврядування, юридичну відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Цим Законом відповідно до Конституції України у ст. 2 встановлено роль і місце місцевого самоврядування у здійсненні народовладдя. Крім того, сформульовані єдині принципи розвитку основ місцевого самоврядування (організаційних та фінансово-економічних). Закон закріпив юридичні права, встановив держав-

ні 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 його положень, тому на нього поширюються такі ознаки, як загальнообов’язковість, нормативність, державна гарантованість та ін. Крім того, Закон “Про місцеве 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 місцеве 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 зазначеного Закону, різні аспекти діяльності місцевого самоврядування покликані регулювати інші законодавчі акти. 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. покликані регулювати питання економічної сфери діяльності органів місцевого самоврядування.

Теоретичною базою для подальшого розвитку українського місцевого самоврядування стала Європейська хартія про місцеве самоуправління, розроблена та прийнята Радою Європи у 1985 р. за ініціативою Постійної конференції місцевих та регіональних органів влади в Європі (нині вона трансформована у Конгрес місцевих та регіональних органів влади Європи). Ратифікована в Україні 15 липня 1997 р. [16, 7].

Вона є дуже важливим елементом гарантій прав громадян на самоврядування і слугує інструментом демократизації усіх країн, що намагаються 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. Наприклад, у Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” не знайшли свого відбиття 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 і сьогодні діють за принципом “права сильнішого”. А самостійним і незалежним керівникам органів місцевого самоврядування, вони, маючи вплив на контролюючі державні органи, організують різні перевірки і навіть кримінальне переслідування, як це мало місце у містах Кіровограді, Одесі, Василькові, Луганську, Миргороді та ін.

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 такі: “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 напрямку децентралізації державної влади, оптимальним розподілом повноважень між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, підвищення відповідальності останніх за вирішення місцевих справ [17, 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, денационалізації (приватизації) значних частин промисловості, яка перебувала в руках держави, дерегуляції і лібералізації національної економіки.



Література

1. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). — К.: Атіка, 2000. — 304 с.
2. Василик О. Державні фінанси України. — К.: Вища шк., 1997.
3. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). — К.: НІОС, 2000. — 384 с.
4. Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики. — К.: Довіра, 1997.
5. Когут А., Гневко В. Местное самоуправление. Основы системного подхода — М.: Наука, 1997.

6. Коментар до Конституції України / За ред. В. Ф. Опришка, Л. Є. Горьового, М. І. Корнієнка. — К.: АТ "Книга", 1996.
7. Кравченко В. Місцеві фінанси все ще співають романси // Українське місто. — 1998. — № 1. — С. 16–17.
8. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України. — К.: Знання, КОО, 1999. — 487 с.
9. Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ // Економіка України. — 1998. — № 3. — С. 31.
10. Медведчук В. Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні // Уряд. кур'єр. — 1995. — № 245, 28 груд.
11. Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Ю. А. Дмитриева. — М.: МЦУПЛ, 1999. — 512 с.
12. Оніщук М., Кампо В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні. — К.: Освіта і культура, 1998.
13. Павлюк К. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування // Фінанси України. — 1997. — № 7. — С. 36–37.
14. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. — К.: Укр. книга, 1999. — 252 с.
15. Писарев А. Н. Муниципальное право Российской Федерации. — М.: Триада, 1997.
16. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. // Зб. нормативних актів — Х.: Факт, 2000. — С. 7.
17. Пухтинський М. Кроки, що ведуть до мети. Торуюмо конституційно-правові шляхи для місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 3–4(5). — С. 8.
18. Ткачук А., Агронофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. — К.: Заповіт, 1998.
19. Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. — М.: Юристь, 1997.

Розвиток місцевого самоврядування визначає й стимулює надання державної підтримки, з одного боку, і розвиток місцевої ініціативи — з іншого.

Развитие местного самоуправления определяет и стимулирует предоставление государственной поддержки, с одной стороны, и развитие местной инициативы — с другой.

Local government development is defined and stimulated both granting of the state support, and development of the local initiative.

Надійшла 21 вересня 2009 р.