

О.В. Чумакова,
аспірант кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто основні прогалини в нормативно-правовому забезпеченні місцевого самоврядування в Україні. Запропоновано шляхи вдосконалення розвитку конституційно-правової основи місцевого самоврядування в нашій державі.

Ключові слова: конституційно-правова основа, нормативна база, європейський досвід, регіональне самоврядування.

Особливої актуальності на сьогодні набуває нове бачення інституту місцевого самоврядування як невід'ємного елемента громадянського суспільства та правової держави в контексті конституційної, політичної, адміністративної та муніципальної реформ, з якими пов'язане сьогодення розвитку Української держави. Конституційно-правова основа місцевого самоврядування покликана забезпечити функціонування дієздатного й ефективного місцевого самоврядування, що є окремою формою народовладдя та інструментом задоволення потреб громадян України через створення необхідних умов надання громадських послуг.

Зазначена проблема особливо актуальна й у зв'язку з тим, що за тривалі роки реформування чинної державної системи стабільна правова база місцевого самоврядування поки що не створена. Виникли окремі колізії, усунення яких потребує подальшого вдосконалення законодавства, про що і йдеться в даній роботі.

Нормативну базу даного дослідження складають Конституція України [1], Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2], Європейська хартія місцевого самоврядування [13], відповідні укази Президента України [4; 5], рекомендації Комітету місцевих і регіональних влад Європи [20; 21] та ін. Науково-теоретичним фундаментом праці стали дослідження Н. Антонової [7], В. Баштанника та В. Лукашкової [8], В. Волкова [9], Т. Вюртенбергера [10], В. Григор'єва [11], Ю. Делії [12], В. Журавського [15], В. Керецмана [16], М. Орзіха [18], В. Пархоменка [19].

Метою даної роботи є визначення пріоритетних напрямків удосконалення нормативно-правової основи місцевого самоврядування в Україні. Зазначена мета обумовила такі завдання: проаналізувати основні прогалини в чинній нормативно-правовій базі місцевого самоврядування в Україні; визначити пріоритетні напрямки подальшого розвитку законодавства про місцеве самоврядування.

Аналіз конституційних положень доводить до висновку, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в трьох формах: по-перше, як одна із засад конституційного ладу України; по-друге, як специфічна форма народовладдя; по-третє, як право жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення. Але варто взяти до уваги погляд на місцеве самоврядування, поширений у країнах Європейського Союзу. Там місцеве самоврядування користується лише правовою, організаційною та фінансовою автономією відносно державної влади, а не є її окремим різновидом. Джерелом влади ж в Україні є весь народ, а не окрема його частина – громада. З цих позицій і слід визначати напрями вдосконалення чинної і розробки нової законодавчої бази місцевого самоврядування, оскільки базові правові документи – Конституція України, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Європейська хартія місцевого самоврядування містять різні концептуальні підходи до суті самоврядування [19, 32 – 37].

Напрямок розвитку місцевого самоврядування в Україні визначений курсом на інтеграцію України в Європу, основні параметри якого сформульовані Указами Президента України від 11 червня 1998 р. “Про затвердження Стратегії інтеграції України до ЄС” [4], від 14 вересня 2000 р. “Про програму інтеграції України до ЄС” [5], постановою Верховної Ради України від 17 січня 2002 р. “Про рекомендації за підсумками парламентських слухань з питань реалізації державної політики інтеграції України до ЄС” [3].

Якщо проаналізувати нормативно-правову діяльність Кабінету Міністрів України стосовно її відповідності європейським стандартам місцевого самоврядування, то моніторинг документів Уряду засвідчує, що він ще не усвідомлює ключового значення Європейської хартії місцевого самоврядування для розвитку наших територіальних колективів. І це тому що, для Кабінету Міністрів України цей документ ще не став тим актом, з яким він зв'язує свою муніципальну політику і правотворчість. Як вказано у фундаментальній колективній монографії “Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні”, аналітична записка Уряду до парламентських слухань “Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні” (16 квітня 2003 р.) Хартію згадує тільки у зв'язку з транскордонним співробітництвом [6, с.141].

Вищенаведене зумовлює необхідність гармонізації законодавства України із законодавством країн – членів ЄС [15, с. 131], а також реалізації принципів, вироблених практикою функціонування місцевого самоврядування за кордоном нашої держави. Ці принципи знайшли своє повне відображення в Європейській хартії місцевого самоврядування, проблеми реалізації норм якої в Україні виникли одразу ж після ратифікації цього акта Верховною Радою України.

Складність реалізації принципів Хартії зумовлена тим, що вони, з одного боку, є нормами безпосередньо діючого права, а з іншого – їх упровадження до життя неможливе без деталізації в нашому національному законодавстві. Так, згідно зі ст. 9 Конституції України, Хартія є частиною національного законодавства України [1]. Під час ратифікації Хартії Україна не внесла жодних застережень, і це означає, що вона взяла на себе обов'язок виконання усіх без винятку вміщених у ній норм. Тим не менше, ціла низка принципів Хартії не реалізуються нами, а деякі з них вступають у суперечність із конституційними засадами місцевого самоврядування, передбаченими національним законодавством. Передусім, це стосується визначення первинної основи місцевого самоврядування в Україні.

Відповідно до ч.1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування основу місцевого самоврядування складає орган місцевого самоврядування, а згідно зі ст. 140 Конституції України та ст. 6 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2], основу складає територіальна громада. Саме тому початок удосконалення нормативно-правової основи місцевого самоврядування в Україні слід обрати з чіткості визначень.

По-друге, це стосується спеціально-дозвільного принципу діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, передбаченого ст.19 Конституції України, а також законодавчого позбавлення можливості районних та обласних рад мати свої власні виконавчі органи. З огляду на це, наголосимо, що Конгрес місцевих та регіональних влад Європи на своїй V сесії, посилаючись на ст. 3 § 2 Європейської хартії місцевого самоврядування, рекомендував Україні надати обласним і районним радам законодавчу можливість мати свої власні адміністративні органи, підзвітні їм та відповідальні перед ними [21].

В усіх новітніх наукових дослідженнях із проблеми регіоналізму наголошується, що лише регіональне самоврядування гарантує конкурентноздатну економіку в регіонах і являє собою основу громадянського суспільства. Крім того, в Європейському Союзі також визнають, що в державах-членах, або в державах, що мають намір приєднатися, має місце регіональне самоврядування. Це зумовлює реформування своїх систем колишніми централізованими державами, такими, як Франція, та запровадження ними нових форм регіонального самоврядування.

Доки в Конституції України не буде чітко визначено концепцію регіонального самоврядування, наша держава не зможе долучитися до сприяння регіонам через систему Європейського Союзу. Конституція має бути відкритою для майбутніх положень, які знадобляться для регулювання державної організації. Цієї відкритості можна досягти через передбачення в Конституції України права законодавця на правове регулювання нових форм

регіонального самоврядування. Професор університету м. Фрайбурга Т. Вюртенбергер пропонує нам визначити в Конституції, що законодавством повинні передбачатися важливі завдання самоврядування громад, районів і областей. Ефективне самоврядування забезпечується шляхом зобов'язання законодавця визначати важливі завдання самоврядування, які повинні виконуватися на окремих рівнях держави [10, с. 28]. Подібна пропозиція міститься в проекті Європейської хартії регіонального самоврядування (ст. 3) [13]. Взявши до уваги засади права Європейського Союзу, ми повинні передбачити принцип субсидіарності в нашому Основному Законі. Однак політична ситуація, що склалася в Україні, вряд чи сприятиме докорінним змінам Конституції з цього приводу. З іншого боку, існує реальна можливість прийняття низки законів, котрі б нормативно закріпили довгострокову концепцію регіонального розвитку, базові засади державного регулювання розвитку регіонів і визначили його предмет, коло суб'єктів, форми і методи такого регулювання.

Важливим управлінським інструментом у даному разі виступають, на нашу думку, стратегії соціально-економічного розвитку регіонів. У розвинених європейських країнах практично кожен регіон має стратегічний план розвитку. Саме вони надають законодавцю можливість правильно скоординувати свою діяльність, спрямовану на нормативно-правове забезпечення розвитку регіоналізму в Україні. Такими правовими документами можуть стати закони “Про державне регулювання розвитку регіонів”, “Про державну регіональну політику в Україні”, “Про розробку і реалізацію цільових і регіональних програм”, “Про регіональний моніторинг”. При цьому в базовому законі необхідно нормативно зафіксувати поняття “регіон” та “регіональний розвиток”, визначити місце державного регулювання розвитку регіонів як важливого елемента досягнення загальнонаціональних цілей, сформулювати систему та функції державного регулювання розвитку регіонів. Як зауважує В. Керецман, у процесі законодавчого забезпечення розвитку регіонів слід завершити роботу

над законопроектом “Про адміністративний устрій України” та іншими законопроектами, що не втратили актуальності з моменту їх подання до Верховної Ради України, та внести відповідні зміни до Законів України “Про місцеві державні адміністрації” та “Про місцеве самоврядування”. Прийнявши зазначені акти, слід також вдосконалити нормативно-правову базу управління функціонуванням регіонів, зокрема чіткіше визначити систему такого управління, розмежувати предмети повноважень, звівши до мінімуму суміжні та делеговані повноваження, узгодити зазначені акти з прийнятими раніше, такими як Концепція адміністративної реформи України [16, с. 54]. Це відповідатиме Рекомендації 102 (2001) КМРВС від 9 листопада 2001 р. щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні [20], де вказано, що для добре збалансованого функціонування всіх рівнів самоврядування в країні та чіткого розуміння і розподілу відповідних повноважень, закон та Конституція мусять чітко відрізняти місцеве самоврядування від регіонального, а останнє – від органів державної влади на місцях [20].

Проблема реалізації європейських принципів місцевого самоврядування в Україні є досить складною та глибокою і не може, на нашу думку, бути вирішена виключно в галузі самого місцевого самоврядування. Як свідчить європейський досвід, реформа місцевого самоврядування за будь-яких умов є складовою частиною перетворень, що відбуваються в країні і мають за мету побудову демократичної, правової, соціальної держави. Наявні в Західній Європі системи місцевого самоврядування склалися внаслідок розвитку національної держави, демократизації, урбанізації та інших потреб сучасного демократичного суспільства [8, с. 279].

Передумовою впровадження в життя задекларованих засад місцевого самоврядування є перебудова системи організації влади і управління на демократичних засадах, що призведе до зміни наявної моделі місцевого самоврядування. Тому найважливішим завданням має бути проведення

реальної децентралізації влади, яку ще не вдалося здійснити у необхідній мірі.

Головною умовою побудови нової моделі організації влади і управління є гармонізація інтересів держави, регіону, територіальної громади та особи. У зв'язку з цим інтереси держави і місцевого самоврядування мають відповідати інтересам особи, для задоволення потреб якої і функціонують держава та місцеве самоврядування. Це створить передумови для реалізації принципу субсидіарності, оскільки повноваження органів публічної влади в даному разі повинні розподілятися “знизу – доверху”, їхнє здійснення найоптимальніше забезпечило потреби населення [7, с. 14]. Даний принцип закріплено у § 2 ст. 3в Договору про Європейський Союз.

Важливо наголосити, що реалізація конституційно-правових засад місцевого самоврядування України зумовлює потребу у створенні відповідної системи законодавчих актів, які б забезпечили впровадження принципів місцевого самоврядування до життя. Нині доводиться констатувати факт відсутності законодавчого вирішення багатьох важливих питань, які опосередковують реалізацію конституційних засад місцевого самоврядування. Поряд з цим існують проблеми реалізації засад місцевого самоврядування, зокрема такі, що пов'язані: а) зі становленням територіальних громад; б) з недосконалістю адміністративно-територіального устрою України; в) з декларативністю місцевого самоврядування на регіональному рівні; г) з конкуренцією компетенції місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; д) із забезпеченням матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.

З метою вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування Кабінет Міністрів України розробив Концепцію Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування, яка визначає основні засади майбутньої Програми. У ній зазначається, що законодавче забезпечення розвитку місцевого самоврядування повинно

відповідати конституційним основам його організації та діяльності, а також принципам Європейської хартії місцевого самоврядування щодо організаційної, правової і фінансово-економічної самостійності територіальних громад [17, с. 143]. Однак, на нашу думку, законодавче забезпечення місцевого самоврядування повинно не тільки відповідати зазначеним принципам, але й бути спрямованим на їхню реалізацію.

Надзвичайно важливо, щоб у процесі прийняття вищезазначених законодавчих актів діяв комплексний підхід, заснований на розумінні конституційно-правових засад місцевого самоврядування України як системної цілісності. Нам важливе прийняття кількох нормативно-правових актів, спрямованих на вирішення певної проблеми, одночасно – “в пакеті”. Так, проблема розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади може бути вирішена в ході прийняття нових редакцій законів України про місцеве самоврядування і про місцеві державні адміністрації, а також закону про виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень державної виконавчої влади. У цих документах слід передбачити положення, про те, що всі законодавчі колізії компетенцій між місцевим державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування повинні тлумачитися на користь місцевого самоврядування. На цій основі і можна було б переглянути законодавчі акти про місцеве самоврядування, такі як акти з питань земельного та бюджетного законодавства, архітектури і містобудування, комерційного та екологічного законодавства, виборчого права, багато інших галузей. Прийняття ж Закону про територіальні громади тісно пов'язане із законом про адміністративно-територіальний устрій України та ін.

Комплексний підхід до законодавчого забезпечення місцевого самоврядування передбачає формулювання системи конституційно-правових засад місцевого самоврядування, яка повинна бути відображена у цих законодавчих актах.

Зазначимо, що в чинному законодавстві України відсутнє поняття “територія відповідної територіальної громади”, тобто залишається невирішеною проблема – чи тільки територія відповідної адміністративно-територіальної одиниці тут мається на увазі, чи ще якісь землі? Адже йдеться про землі міст, сіл, селищ; прилеглі до них землі загального користування; рекреаційні землі; землі, необхідні для розвитку поселень тощо, незалежно від форми власності та цільового призначення. Тому необхідні зміни до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, де слід чітко визначити територіальну основу місцевого самоврядування, передбачивши типологізацію територіальних громад двох типів. Перший тип – це ті територіальні громади, територіальною основою яких є село, селище, місто (районного значення), район у місті. Другий тип – це ті територіальні громади, територіальною основою яких є міста обласного значення, сільські, селищні, міські округи [9, с. 327].

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” необхідно чітко визначити й поняття “компетенція” та “повноваження”, без чого не можна розмежувати поняття “компетенція місцевого самоврядування” та “компетенція територіальної громади”. Оскільки нормативно-правова регламентація компетенції місцевого самоврядування виступає в якості найважливішого етапу його інституалізації та структурування, виникають “об’єктивні та суб’єктивні передумови, що викликані неоднозначним відношенням держави до муніципальної влади, а також полі варіантністю централістських тенденцій” [11, с. 285].

Нині постає необхідність у розробці та прийнятті цілісного Закону “Про делеговані повноваження”, в якому містився б перелік цих повноважень, основні принципи їх фінансування та відповідальність за їх виконання. Актуальність розробки та прийняття цього закону зумовлена відсутністю правового регулювання застосування у практичній діяльності органів виконавчої влади та органів самоврядування реалізації делегованих повноважень.

Необхідна й розробка закону про соціальні стандарти і прийняття на його основі змін до Бюджетного кодексу, а також перегляд співвідношення компетенції держави та місцевого самоврядування. Крім того, необхідно розширити податкову базу місцевого самоврядування через розвиток мотиваційної основи, щоб кожна громада була зацікавлена у своєму економічному розвитку. Цей процес потребує накопичення правової бази, причому у системному вигляді. Прикладом цього є пропозиції щодо прийняття Муніципального кодексу України, проект якого внесений до Верховної Ради України [18, с. 105 – 137]. На необхідності такого документу зроблено наголос і у вже згаданій Рекомендації 102 (2001) КМРВЄ щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні [20].

Муніципальний кодекс має стати основоположним актом для створення системи місцевого самоврядування [12, с. 13]. Тому його кодифікація сприятиме подоланню кризи правової основи місцевого самоврядування, ліквідації прогалів законодавства та ефективній реалізації норм права. І все ж таки прийняття Муніципального кодексу сьогодні передчасне, оскільки ще не прийняті першочергові закони, зокрема Закон “Про територіальну громаду”, яка є первинним суб’єктом місцевого самоврядування в Україні.

Отже, на основі викладеного матеріалу можна дійти висновку, що було вказано вище, доводить до висновку, що концептуальна нечіткість теоретичної та понятійної бази гальмує формування самоузгодженої правової основи місцевого самоврядування, висуває багато зайвих проблем його становлення та практичного функціонування. Тому після створення сучасної нормативної бази місцевого самоврядування можна було б здійснити реальну децентралізацію влади шляхом передачі значної частини управлінських функцій безпосередньо на місця – в територіальні громади та органи регіонального рівня місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1996. – 43 с.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. // ВВР України, 1997, №24, ст. 170.
3. Постанова Верховної Ради України від 17 січня 2002 р. №2999-III “Про рекомендації за підсумками парламентських слухань з питань реалізації державної політики інтеграції України до ЄС” // ВВР України. – 2003. – № 3. – Ст. 22.
4. Указ Президента України від 11.06.98 р. № 615/98 “Про затвердження Стратегії інтеграції України до ЄС” // Уряд. кур’єр. – 1998. – 4 лип.
5. Указ Президента України “Про програму інтеграції України до ЄС” від 14.09.2000 р. №1072/2000 // Уряд. кур’єр. – 2000. – 6 жовт.
6. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. монографія / В.О. Антонечко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
7. Антонова Н.А. Нормативно-правове регулювання місцевого самоуправління // Закон и право. – 2006 – №10. – С. 13 – 16
8. Баитаник В., Лукашкова В. Оптимізація системи місцевого самоврядування в Україні у контексті запровадження європейських стандартів регіонального управління // Вісник НАДУ. – 2003. – № 2. – С. 274 – 283.
9. Волков В. Правові та практичні проблеми розвитку законодавства про місцеве самоврядування в Україні // Вісник Академії правових наук. – 2003. – № 2-3. – С. 324 – 335.
10. Вюртенбергер Т. Розвиток конституційної основи місцевого самоврядування // Законодавство України: науково-практичні коментарі, 2006 – № 8. – С. 26 – 29
11. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика : моногр. – К. : Истина, 2005. – 424 с.
12. Делія Ю. Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2003. – С. 13.
13. Європейська хартія “Про місцеве самоврядування” : Прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1-2.
14. Європейська хартія регіонального самоврядування (проект). – Режим доступу: www.coe.int
15. Журавський В.С. Концепція гармонізації законодавства України із законодавством держав – членів ЄС // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Вип. 13. – К., 2002. – 584 с. – С. 131 – 135.
16. Керецман В. До проблеми законодавчого забезпечення розвитку регіонів в Україні // Вісник державної служби в Україні. – 2004 – № 4 – С. 51 – 55
17. Концепція Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 10: Місцеве самоврядування в Україні. – С.141 – 145.
18. Орзіх М. Проект Муніципального кодексу України // Юридический вестник. – 2001. – № 2. – С. 105 – 137.
19. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. – К., 1999. – С. 32 – 37
20. Рекомендації 102 (2001) КМРВС від 9 листопада 2001 р. щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні // Матеріали до проведення європейського тижня місцевої демократії в Україні. – К., 2007. – С. 50 – 55
21. Рекомендація №48 (1998) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні. Конгрес місцевих та регіональних влад Європи. V сесія. Страсбург. 26 – 28 травня 1998 р. // Голос України. – 1998. – 16 черв., п. 15б

Chumakova O.V. Directions of development of the constitutional and legal basis of local government in Ukraine.

The article is devoted the basic deficiency of legal maintenance of local government in Ukraine. The author of the article proposed a number of actions for improvement of constitutional and legal basis of local government in our state.

Key words: constitutional and legal basis, deficiency of law, the European experience, regional government.

Чумакова О.В. Направления развития конституционно-правовой основы местного самоуправления в Украине.

Рассмотрены основные пробелы в нормативно-правовом обеспечении местного самоуправления в Украине. Предложены пути совершенствования развития конституционно-правовой основы местного самоуправления в нашем государстве.

Ключевые слова: конституционно-правовая основа, нормативная база, европейский опыт, региональное самоуправление.