

Л.А. Мазуренко,
голова Борівської райдержадміністрації Харківської області,
здобувач кафедри державного будівництва ХарРІ НАДУ

ПРОТИРІЧЧЯ В УКРАЇНСЬКОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ ЩОДО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проаналізовано правову основу та виявлено протиріччя в законодавстві з організаційно-правових, матеріальних і фінансових основ місцевого самоврядування. Розроблено пропозиції щодо законодавчого вирішення питань, які б регулювали відносини у сфері місцевого самоврядування та визначали принципи організації та діяльності територіальної громади в сучасних умовах.

Ключові слова: місьцеве самоврядування, законодавство, бюджет, повноваження, територіальна громада.

Місьцеве самоврядування в Україні, як і в інших країнах світу, пройшло кілька етапів свого реформування та становлення, зокрема впродовж років незалежності. Адже за часів радянської влади самоврядування в загальноприйнятому розумінні просто не існувало. Процес становлення місцевого самоврядування в Україні, тобто реформування місцевої державної влади і поступове перетворення її на автономну недержавну інституцію – місьцеве самоврядування, почався з перших демократичних виборів 1990 р., коли на основі демократичних виборів уперше було сформовано місцеві ради, а в грудні того ж року було ухвалено перший Закон України “Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місьцеве самоврядування”, який і став правовою базою діяльності місцевого самоврядування в Україні.

Нині, пройшовши значну еволюцію свого розвитку, місьцеве самоврядування в Україні формується як сучасна система самоврядування та основа громадянського суспільства.

Разом з тим слід зазначити, що, незважаючи на те, що місьцеве самоврядування в Україні має довгу історію і пройшло складний шлях становлення, залишається невирішеною низка проблем, пов’язаних із відсутністю чіткої законодавчої бази, що регламентує розвиток місцевого

самоврядування. Серед них: невизначеність і недостатнє розмежування компетенції органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, відсутність матеріально-фінансових засад місцевого самоврядування, недостатність і нестабільність доходів місцевих бюджетів, необхідних для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій, законодавча неврегульованість сфери делегованих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Усе це свідчить про декларативний характер місцевого самоврядування в Україні і вимагає більш досконалого законодавчого врегулювання вищезазначених та інших важливих питань місцевого самоврядування.

В Україні вченими активно досліджується та аналізується правова основа місцевого самоврядування, а також протиріччя, які існують у правовому полі з цього питання.

Так, В. Прошко у своїх працях зазначає про невідповідність офіційного перекладу Європейської хартії місцевого самоврядування українською мовою її оригіналу. Він вважає, що в цьому перекладі деформоване саме поняття місцевого самоврядування [6, с. 33]. На думку В. Васильєва, про існування місцевого самоврядування можна говорити лише тоді, коли його правова модель втілюється в життя [4, с. 15].

В. Кравченко та М. Пітцик, вважають, що представницькі органи місцевого самоврядування формуються територіальним колективом шляхом місцевих виборів і діють за дорученням та в інтересах територіального колективу, а це свідчить про його роль як первинного суб'єкта місцевого самоврядування [3, с. 7-8].

Питанням визначення протиріч у нормативно-правовій базі приділяли увагу також О. Батанов, А. Черкасов, В. Безобразов та ін.

Разом із тим і на сьогодні в Україні залишається невирішеною низка проблем, пов'язаних з неврегульованістю законодавчої бази, що регламентує розвиток місцевого самоврядування.

Тому все це вимагає більш досконалого законодавчого визначення важливих питань місцевого самоврядування, чим і зумовлений вибір теми статті.

Метою статті є здійснення аналізу правових засад місцевого самоврядування, визначення у цих питаннях протиріч між окремими правовими актами, а також вироблення пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні.

Держава визначає політику стосовно місцевого самоврядування. Органи державної влади створюють необхідні правові, організаційні, матеріально-фінансові умови для становлення і розвитку місцевого самоврядування і сприяють населенню в здійсненні права на місцеве самоврядування.

Україна приєдналася до Європейської хартії місцевого самоврядування, яка розроблялася впродовж певного процесу обговорень у Раді Європи. Ця Хартія визначає низку принципів, на яких всі держави – учасниці повинні будувати свої системи місцевого самоврядування.

Аналізуючи ці основні принципи Європейської хартії, можна дійти висновку, що вона є дуже важливим елементом гарантій прав громад на самоврядування і слугує інструментом демократизації всіх країн, що намагаються стати членами Європейського Співтовариства.

Разом з тим реальний стан справ свідчить, що в Україні ще не в повному обсязі виконуються всі її вимоги.

Так, здавалося б, що Конституція України (ст. 2 та ст. 7) гарантує місцеве самоврядування, разом з тим, це гарантоване право розмивається цілою низкою інших конституційних статей, наприклад, ст. 142-143. Ці статті фактично закладають конфліктну основу між центральною владою та органами місцевого самоврядування, так як в них декларується двобюджетна система: Державний бюджет та місцеві бюджети.

Якщо основні доходи концентруються в центрі та регіонах, то видатки в бюджетній і соціальній сферах покладаються на бюджети місцевого самоврядування.

Причому в центрі відбувається надмірна концентрація коштів. Не рятує становища і передбачена ст. 63 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” система фінансового вирівнювання доходів місцевих бюджетів на основі рівних прав громадян, бо здійснюється вона за рахунок мінімальних розмірів доходів бюджетів місцевого самоврядування. В Україні до цього часу відсутні науково-обґрунтовані нормативи бюджетної забезпеченості на одного мешканця, як і сама правова система забезпечення всіх складових доходів бюджету місцевого самоврядування.

Проблемою залишаються відносини між центральною владою і місцевим самоврядуванням у сфері фінансування. До цього часу домінує традиція – реформувати місцеве самоврядування згори, під контролем центрального державного апарату. Це відбувається тому, що до цього часу не вирішено ключове питання, не розроблена нова система прийняття бюджетів на різних рівнях. Існуюча нині система дозволяє державним органам, зокрема, Міністерству фінансів, Міністерству економіки, втручатися в процес формування місцевого бюджету, контролювати місцеві видатки, визначати перелік податків, зводячи нанівець саму ідею самоврядування.

Тому, як би не гарантувалося місцеве самоврядування правовими актами, але допоки місцева влада не матиме достатніх коштів для виконання своїх функцій, вона залишатиметься повністю залежною від центру.

Практика засвідчує, що існують конфлікти між владними рівнями. Для їх розв’язання має бути законодавчо визначений механізм. Сфера цих конфліктів включає питання відповідного розподілу функцій між владними рівнями, контролю за формуванням політики і розподілу ресурсів. Так, аналізуючи положення Конституції України та порівнюючи їх з вимогами Європейської хартії, треба визнати, що Конституція України не зафіксувала на відміну від Хартії питання реальної здатності місцевого самоврядування

вирішувати місцеві справи під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Відсутність саме конституційного закріплення права місцевого самоуправління на свій, автономний від державного, бюджет та свої податки і збори не дає змоги місцевому самоврядуванню стати на рівний щабель з місцевим самоуправлінням розвинутих держав, хоча в ст. 142 Конституції України зазначається, що “держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою”[1].

На формування змісту відповідних розділів Конституції України істотно також вплинули і теорії місцевого самоврядування, зокрема громадівська та державницька.

Так, у ст. 140 Конституції України йдеться про територіальну громаду як первинний суб’єкт місцевого самоврядування, що свідчить про вибір на користь громадівської теорії місцевого самоврядування. Про це свідчить і той факт, що місцеве самоврядування обмежується переважно самостійним вирішенням питань місцевого значення і зосереджується лише в селах, селищах та містах, оскільки населення районів та областей не визнається самостійним суб’єктом місцевого самоврядування [1, с. 39].

З іншого боку, низку важливих положень Основного Закону написано в дусі державницької теорії. У них послідовно ґрунтується ідея про те, що коріння місцевого самоврядування – у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень – у законі. “Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, – зазначається у Конституції, – є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5) [1, с. 3]. “Органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України” (ст. 19) [1, с. 6].

На користь державницької теорії місцевого самоврядування працює і збереження місцевого самоврядування на регіональному рівні, хоч і у вигляді районних та обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Певні мотиви концепції муніципального дуалізму звучать у тих положеннях ст. 143 Конституції України, відповідно до яких “органам місцевого самоврядування можуть надаватись законом окремі повноваження органів виконавчої влади”; “органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади” [1, с. 41].

Виходячи з Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, на рівні областей і районів склалася специфічна ситуація, яка характеризується, з одного боку, вирішенням проблем соціально-економічного розвитку територій, виходячи із загальнодержавних позицій, провідниками яких є місцеві державні адміністрації, і суто регіональних (район, область), без достатнього врахування існуючих державних проблем – провідниками яких є представницькі органи – місцеві ради. Таким чином, на місцях склалася проблема двовладдя, результатом якої є постійна боротьба за лідерство між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями за реальний вплив на економічні і соціальні процеси в регіонах.

З позицій діалектичної єдності це в сукупності, на нашу думку, можна розглядати як одну з найважливіших суперечностей, неврегульованих як Конституцією України, так і вищезазначеним законом, на розв’язання яких слід орієнтувати загальний правовий механізм держави.

Таким чином, обрана Конституцією України модель місцевого самоврядування не знімає з порядку денного необхідність подальшого законодавчого удосконалення цього явища, а отже, й пошуку більш досконалого варіанта місцевого самоврядування з урахуванням аналізу практики його функціонування в нашій державі.

Виходячи з вищевикладеного, вважаємо, що реформування місцевого самоврядування, на нашу думку, повинно включати три етапи.

Перший етап – це внесення змін та доповнень до Конституції України, де мають бути закріплені такі положення:

- поглиблення децентралізації влади, передача деяких повноважень центральних органів місцевим органам самоврядування;

- запровадження механізму щодо повноцінного функціонування органів місцевого самоврядування як на регіональному, так і на місцевому рівнях. Це, насамперед, надання районним і обласним радам права створювати власні виконавчі органи та передача їм управлінських функцій щодо розв’язання регіональних проблем соціальної політики, економічного розвитку та духовної сфери;

- усунення двовладдя на місцевому рівні шляхом визначення нового статусу, функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій-консультативні функції.

Другий етап полягає в тому, що на підставі змін та доповнень до Конституції України необхідно здійснити як внесення радикальних змін до чинного законодавства, так і прийняття нових законів, які б регулювали відносини у сфері місцевого самоврядування.

Особливу увагу слід приділити територіальним громадам як первинному і основному суб’єкту місцевого самоврядування. Це третій етап. Для цього вважаємо за необхідне прийняти Закон України “Про територіальні громади”, де чітко визначити принципи організації та діяльності територіальної громади, просторові межі її діяльності, юридичний статус, процедуру утворення, реорганізації та ліквідації, право власності територіальної громади, предмети відання територіальної громади та її органів, повноваження та організаційну діяльність, матеріальне та фінансове забезпечення, комунальну власність тощо. У законі належить чітко закріпити місце територіальної громади в системі місцевого самоврядування.

При цьому важливо визначитися, від кого органи місцевого самоврядування отримують владу: від територіальної громади чи від держави.

На даному етапі законодавчих змін вважаємо за необхідне вирішення низки нагальних питань.

Так, на законодавчому рівні необхідно забезпечити реальну функціональну автономію місцевого самоврядування щодо забезпечення права територіальних громад самостійно визначати систему і структуру органів місцевого самоврядування. Структура виконавчого органу повинна відображати специфіку територіальної громади, кількість населення і рівень розвитку.

Вважаємо, що на місцевому рівні повинен діяти принцип повсюдності місцевого самоврядування, за якого не буде території поза юрисдикцією територіальної громади.

Має бути визначена система відносин між територіальною громадою та її органами, у т.ч. району та області.

Доцільним було б, на нашу думку, закріплення статусу органів місцевого самоврядування на основі принципів децентралізації та деконцентрації влади, відкритості та прозорості, розширення повноважень органів місцевого самоврядування області, району, міста, села, селища щодо регулювання питань територіального розвитку та управління відповідними територіями.

Нормативними актами необхідно передбачити чітке розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, в першу чергу через механізми децентралізації влади та передачі повноважень місцевим органам влади, а також запровадити договірний принцип щодо виконання делегованих повноважень, за яким виконання їх має обов'язково супроводжуватися виділенням необхідних коштів.

Слід закріпити функції щодо спроможності здійснення місцевого та регіонального розвитку, тобто фінансової самостійності територіальних

громад у бюджетному перегляді та сформувати механізми партнерства як між державною владою та місцевим самоврядуванням, так і між місцевим самоврядуванням, громадськістю та бізнесом.

Отже, сьогодні в місцевому самоврядуванні існує чимало проблем, які потребують перш за все законодавчого вирішення, а саме: упровадження чіткого розподілу влади між державними органами та органами місцевого самоврядування і передачі останнім значної кількості управлінських функцій, удосконалення системи і структури органів місцевого самоврядування, зменшення загальної кількості територіальних громад шляхом їхнього об'єднання й утворення спільних органів, упровадження механізмів фінансової незалежності та урегулювання ступеня фінансової допомоги з боку держави, а також активізації участі населення у вирішенні питань місцевого значення через територіальні громади.

Необхідно також на законодавчому рівні зміцнити структури місцевого самоврядування, створити дієві механізми відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за реалізацію делегованих повноважень

Таким чином, становлення місцевого самоврядування в Україні залежить від створення та розвитку відповідного законодавчого середовища, узгодженої системи інститутів державної влади та місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року зі змінами, які набрали чинності з січня 2006 р. відповідно до Закону України "Про внесення змін до Конституції України" № 2222-IV від 8 грудня 2004 р. – Х. : Парус, 2006.
2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 379 – 429.
3. *Кравченко В., Пітцик М.* Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): навч. посіб. – К. : Арарат-Центр, 2001. – С. 7-8.
4. Местное самоуправление : учеб. и науч.-практ. пособие / под. ред. В.И. Васильева. – М. : Юринформцентр, 1999. – С. 15.
5. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні // за заг. ред. доц. Ю.О. Куца. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", – 2004. – С. 34.
6. *Пархоменко В.* Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. – К., 1999. – С. 33.

Mazurenko L.A. Contradictions regarding local self-government in the Ukrainian legislation.

The author provides an analysis of the legal basis and certain contradictions in legislation concerning organizational, legal, monetary and financial bases of local self-government. Some suggestions on how to solve issues, regulating matters in local self-government and defining organizational and general principles of the territorial community in modern conditions, in a legislative way have been made.

Key words: local self-governing authorities, legislation, budget, powers, territorial community.

Мазуренко Л.А. Противоречия в украинском законодательстве в вопросах местного самоуправления

Проанализированы правовую основу и выявлены противоречия в законодательстве в отношении организационно-правовых, материальных и финансовых основ местного самоуправления. Разработаны предложения по законодательному решению вопросов, регулирующие отношения в сфере местного самоуправления и определяющие принципы организации и деятельности территориальной громады в современных условиях.

Ключевые слова: местное самоуправление, законодательство, местное самоуправление, территориальные общества.