

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 4(39), с. 106—111

Становлення та розвиток законодавства у сфері самоврядування в сучасній Україні є найважливішою складовою державної політики, спрямованої на європейську інтеграцію нашої країни. Вивчення головних проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні, що пов'язано значною мірою з вітчизняним законодавством, яке на сьогодні повністю не доведене до європейських нормативно-правових стандартів, а також основних шляхів його вдосконалення, дає можливість зрозуміти сутність демократичних перетворень в Україні як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

Становлення та розвиток місцевого самоврядування є запорукою демократичного ладу будь-якої держави, чи не найголовнішою передумовою формування громадянського суспільства. Саме органи місцевого самоврядування, які представляють територіальні громади сіл, селищ, об'єднань сіл та селищ, міст, є найближчими до громадян, знають проблеми кожного представника територіальної громади, беруть активну участь у соціально-економічному та гуманітарному розвитку населених пунктів, розробляють та затверджують програми розвитку територіальних громад.

Приєднавшись до європейських та міжнародних норм у сфері самоврядування, зокрема ратифікувавши у 1997 р. Європейську Хартію місцевого самоврядування, Україна визнала, що органи самоврядування становлять одну з найголовніших підвалин будь-якого демократичного ладу; існування місцевої влади, наділеної реальними функціями, яка може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління та має бути створена на демократичній основі з широкою автономією щодо своєї компетенції, своїх функцій, шляхів і засобів їх здійснення, а також

ресурсів, необхідних для їх виконання. Таке підґрунтя має бути закладене і в проведенні майбутньої адміністративно-територіальної реформи в Україні [21, 3].

Актуальність цієї проблеми полягає також у тому, що органи місцевого самоврядування не мають достатніх повноважень та фінансових ресурсів для розв'язання найголовніших проблем територіальних громад, що значною мірою пов'язано з законодавством у сфері самоврядування, процес становлення якого в Україні ще не завершений. Крім цього, ринкові відносини істотно розширили самостійність та відповідальність органів місцевого самоврядування як суб'єктів господарювання, що володіють і розпоряджаються значною частиною національного багатства. Тому від здійснення ефективної соціально-економічної політики на місцях значною мірою залежить добробут наших громадян, процвітання усієї держави, гарантування національної безпеки України, що робить питання реформування та подальшого розвитку законодавства у сфері самоврядування ще більш актуальним.

Проблема становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні, в тому числі

його нормативно-правового забезпечення, була предметом дослідження багатьох вітчизняних дослідників, зокрема О. М. Баймуратова, П. В. Ворони, І. В. Козюри, В. В. Кравченка, В. С. Куйбіди, Ж. Д. Куколевської, П. М. Любченка, М. В. Пітцика, В. Ф. Погорілка, В. В. Толкованова тощо [2–4; 6–10; 12; 20]. Приміром, В. С. Куйбіда, аналізуючи політико-правові проблеми місцевого самоврядування, акцентує увагу на подальшому вдосконаленні володіння та управління комунальною власністю, а також фінансово-кредитної діяльності місцевого самоврядування і справляння місцевих податків та зборів [8, 188]. В. В. Толкованов розглядає загальний розвиток місцевого самоврядування в Україні у контексті європейської інтеграції, при цьому його нормативно-правове забезпечення висвітлюється лише побіжно [20].

Тобто, на сьогодні відсутнє комплексне дослідження проблеми вдосконалення нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування, зокрема в контексті європейської інтеграції України. У цьому контексті зацентруємо особливості становлення та розвитку місцевого самоврядування в сучасній Україні, особливо його нормативно-правового забезпечення, в контексті європейського вибору України; розкриємо основні проблеми розвитку законодавства у сфері самоврядування та пошук ефективних шляхів їх подолання.

Місцеве самоврядування в Україні пройшло тривалий шлях свого розвитку, починаючи з доби Київської Русі та закінчуючи сьогоднішнім. За часів існування Радянського Союзу (20–80-ті роки ХХ ст.) місцеве самоврядування в Україні у формі рад переживало чи не найбільший занепад. У цей час органи місцевого самоврядування (ради) фактично перетворилися на місцеві осередки органів виконавчої влади, не маючи реальних повноважень, оскільки усі найважливіші питання місцевого життя вирішувалися “з гори”. Міфом радянського часу була і виборність рад. Депутатів рад справді обирали, але в більшості випадків вибори відбувались на безальтернативній основі і по тій кандидатурі, яка отримала

попереднє схвалення партійних комітетів [4, 70–72].

Реальне відновлення місцевого самоврядування в Україні розпочалося у березні 1990 р., коли в результаті виборів до Верховної та місцевих рад потрапила значна кількість людей, не пов’язаних з комуністичною партією.

7 грудня 1990 р. Верховна Рада Української РСР прийняла Закон України “Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”, за яким місцеве самоврядування в Україні отримало законодавче визнання. Було закріплено низку основоположних принципів, пов’язаних з правовою і фінансовою автономією органів місцевого самоврядування. Зрештою, місцеві Ради народних депутатів отримали статус юридичної особи та стали суб’єктами комунальної власності.

Після проголошення незалежності України та проведення референдуму 1 грудня 1991 р. розпочинається наступ органів державної влади на чолі з Президентом України Л. Кравчуком на позиції місцевого самоврядування. Законом України “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 26 березня 1992 р. на районному та обласних рівнях ради позбавлялися власних виконавчих органів і мали характер представницьких органів. Лише на рівні сіл, селищ та міст продовжувало функціонувати реальне самоврядування [4, 73; 6, 97].

У лютому 1994 р. Верховна Рада України прийняла Закон України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування”, за яким, разом з новими виборами місцевих органів влади, скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад усіх рівнів, за винятком районних у місті, обиралися шляхом прямих виборів безпосередньо населенням і за посадою очолювали виконавчі комітети.

У наступні роки органи місцевого самоврядування на обласному та районному рівнях позбулися власних виконавчих комітетів, а реальне самоврядування знову залишилося на рівні населених пунктів.

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р. Верховною Радою України, хоча і визначила конституційно-правові основи місцевого самоврядування, але на регіональному та місцевому рівнях зберегла систему прямого державного управління у формі районних та обласних державних адміністрацій, що суперечить нормам Європейської Хартії місцевого самоврядування. Більше того, ст. 140 Основного Закону України місцеве самоврядування гарантується лише на рівні села, селища та міста, хоча не заперечує існування районних та обласних рад, які представляють інтереси територіальних громад на регіональному рівні з досить обмеженими повноваженнями [4, 73–74; 5].

Але, незважаючи на певні недоліки, Конституція України остаточно закріпила існування та розвиток інституту місцевого самоврядування та визнала первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення власних потреб та інтересів.

Нарешті, Конституція України визначила в загальних рисах матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, якою є рухоме та 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 у управлінні районних та обласних рад [5].

Закон України “Про місцеве самоврядування”, прийнятий Верховною Радою України 21 травня 1997 р., на сьогодні залишається найважливішим нормативно-правовим актом у сфері самоврядування. Цей нормативно-правовий акт визначає загальну сутність та систему місцевого самоврядування в Україні; встановлює організаційно-правові основи місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування; визначає матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, а також гарантії місцевого самоврядування і відповідальність його органів та посадових осіб [16].

Проте Закон України “Про місцеве самоврядування”, незважаючи на його значущість

у становленні та подальшому розвитку місцевого самоврядування в Україні, остаточно не розв'язав проблеми місцевого самоврядування, що пов'язана з його повноваженнями на регіональному рівні, а також матеріальною та фінансовою основою [16].

Щоправда, нормативно-правові акти, прийняті Верховною Радою в наступні роки, незважаючи на певні недоліки, значною мірою сприяли розвитку законодавства у сфері самоврядування. Серед них можна виокремити такі нормативно-правові акти: Закон України “Про органи самоорганізації населення” (2001 р.), який визначає правовий статус, порядок створення та діяльності органів самоорганізації населення”; Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” (2001 р.), який регулює правові, організаційні та соціальні умови служби в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування; Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” (2002 р.); Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” (2010 р.); Закон України “Про громадські об'єднання” (2012 р.) тощо [14; 15; 17–19].

Нарешті, фінансові основи місцевого самоврядування набули подальшого розвитку в Бюджетному кодексі України (редакції 2001, 2010 рр.), Податковому кодексі України (остання редакція 2010 р.), а також у щорічних Законі України “Про державний бюджет України”, рішеннях сільських, селищних, міських, районних та обласних рад щодо прийняття відповідних бюджетів [1; 13].

Формування законодавства у сфері самоврядування упродовж останніх десятиліть наблизило Україну до Європейського співтовариства, проте на сьогодні є недоліки у вітчизняному законодавстві, що суперечать європейським нормам місцевого самоврядування. Це питання потребує нагального вирішення, передусім у зв'язку з тим, що Україна, ратифікувавши Європейську Хартію місце-

вого самоврядування та інші нормативно-правові акти, зробила їх складовою національного законодавства, тим самим істотно наблизившись до європейської інтеграції.

По-перше, вирішальна роль у виробленні регіональної та місцевої політики у різних сферах діяльності, насамперед у соціально-економічній, суспільно-політичній та культурній, належить Кабінету Міністрів України, Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, а місцеві органи виконавчої влади (управління та відділи при обласних і районних державних адміністраціях та виконавчі органи місцевого самоврядування лише забезпечують реалізацію державної політики у різних сферах, контролюють дотримання вимог чинного законодавства.

Крім цього, згідно з чинним законодавством, органам місцевого самоврядування, по-суті, відводиться роль представників органів виконавчої влади в населених пунктах, бо на районному та обласному рівнях органи місцевого самоврядування фактично не відіграють ніякої ролі (у зв'язку з відсутністю власних виконавчих комітетів). Те саме можна сказати і про міста Київ та Севастополь, де виконавчими органами міських рад є державні адміністрації, які аж ніяк не належать до органів місцевого самоврядування.

Здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади контролюють відповідні місцеві державні адміністрації, а у окремих випадках — міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, і їх територіальні підрозділи. В законодавстві при встановленні суміжної компетенції зазначається тільки вид, а не обсяг повноважень. Що ж стосується обсягу управлінських повноважень державних та самоврядних органів, то були не поодинокі ситуації, коли повноваження наведених органів просто поглиналися одне одним та дублювалися [9, 116; 10, 87; 11, 177, 22].

Крім обмеження повноважень органів місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях, Конституція України в деяких інших питаннях також відходить від норм Європейської Хартії місцевого самоврядування, яку ратифікувала Україна.

Приміром, при закріпленні компетенції місцевого самоврядування не повною мірою був дотриманий принцип субсидіарності, передбачений статтею 4 Європейської Хартії, внаслідок цього значна частина повноважень органів місцевого самоврядування отримала статус делегованих. Саме тому характер розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призвів до дублювання цих повноважень.

До того ж Конституція України та чинне законодавство чітко не визначили територіальної основи місцевого самоврядування; досить обмеженими в Україні є можливості територіальних громад самостійно визначати свої власні адміністративні структури; недостатніми є матеріальні та фінансові ресурси місцевого самоврядування як на рівні територіальних громад, так і на рівні районів та областей; існують певні проблеми в Україні і щодо забезпечення реалізації принципу правового захисту місцевого самоврядування [6, 108—109].

Усе це потребує приведення вітчизняного законодавства, у тому числі й Конституційних основ місцевого самоврядування, до європейських та світових норм; запровадження реального самоврядування на місцевому (районному) та регіональному (обласному) рівнях; створення реальної територіальної основи місцевого самоврядування; запровадження повсюдності місцевого самоврядування та формування самодостатніх територіальних громад.

Серед головних зобов'язань України перед Європейським Союзом щодо реформування законодавства у сфері самоврядування можна виокремити такі:

- приведення чинного національного законодавства у сфері самоврядування у відповідність до положень Європейської Хартії місцевого самоврядування та дотримання норм цієї Хартії;
- оптимізація територіальної основи базового рівня місцевого самоврядування;
- передача повноважень з надання публічних послуг на рівень органів місцевого самоврядування;

- наділення органів місцевого самоврядування власними джерелами доходів, віднесення до місцевих податків податок на землю і податок на нерухоме майно;
- створення власних виконавчих органів районних та обласних рад з повноважень щодо виконання завдань соціально-економічного розвитку та життєзабезпечення відповідних територій [3, 153–154; 12].

Таким чином, становлення місцевого самоврядування в Україні є ще незавершеним процесом. Обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів, як і Київська та Севастопольська міськради, а в місті Києві взагалі були скасовані районні ради.

Також територіальні громади більшості населених пунктів не мають достатніх коштів для розв'язання нагальних проблем їхніх мешканців, а значною мірою залежать від центру в плані фінансування. Та й коштів, виділених з державного бюджету України у вигляді субвенцій, субсидій, дотацій, не вистачає органам місцевого самоврядування для розв'язання найважливіших проблем територіальних громад.

Тому потребують вдосконалення насамперед Бюджетний та Податковий кодекси України, що мають у майбутньому закріпити як власні доходи місцевих бюджетів податок на нерухоме майно, а також закріпити 100 % доходів податку з фізичних осіб, частину доходів з податку на прибуток підприємств, що збираються на території того чи іншого населеного пункту, деякі інші податки та збори місцевого значення.

Нарешті, потребують удосконалення і закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, які б наділили органи місцевого самоврядування більшими повноваженнями, особливо на рівні районів та обласних; усунули дублювання повноважень між ними та державними адміністраціями, а інститути державних адміністрацій перетворили б лише на контролюючі органи за діяльністю рад зі значно скороченим штатом

працівників. Утілення цих заходів в життя ще більше б наблизили Україну до Європейської інтеграції.



Література

1. Бюджетний кодекс України від 08.07. 2010 р. №2456-VI // ВВР України. — 2010. — № 50—51. — С. 572.
2. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади: Монографія / П. В. Ворона. — Полтава: ПУЕТ, 2013. — 341 с.
3. Козюра І. В. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах державно-управлінських реформ: Монографія / І. В. Козюра. — [кол. авт.: І. В. Козюра (кер.), Ю. Г. Іванченко, А. О. Краснейчук, О. М. Руденко, Л. Є. Шкляр та ін.]. — Лубни: Інтер Парк, 2013. — 180 с.
4. Козюра І. В. Місцеве самоврядування в Україні (становлення та розвиток): Навч. посіб. / І. В. Козюра, О. Ю. Лебединська. — Ужгород: Патент, 2003. — 224 с.
5. Конституція України: прийнята 28 червня 1996 р. // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 142.
6. Кравченко В. В. Муніципальне право України. Навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. — К.: Атіка, 2003. — 672 с.
7. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування / В. С. Куйбіда. — К.: МАУП, 2003. — 568 с.
8. Куйбіда В. С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії: Монографія / В. С. Куйбіда, М. С. Куйбіда, О. О. Бабінова. — Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2008. — 468 с.
9. Куколевська Ж. Д. Правові основи місцевого самоврядування: Навч. посіб. / Ж. Д. Куколевська. — К.: КНЕУ, 2006. — 166 с.
10. Любченко П. М. Муніципальне право України. Навч. посіб. / П. М. Любченко. — Х.: Вид-во “ФІНН”, 2012. — 496 с.
11. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади. Навч. посіб. / М. І. Ославський. — К.: Знання, 2009. — 357 с.
12. Погорілко В. Ф. Муніципальне право України: Підруч. / В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій та ін. [За ред. М. О. Баймуратова, 2-ге вид., допов.]. — К.: Правова єдність, 2009. — 720 с.
13. Податковий кодекс України: Закон від 02.12.2010 р. № 2755-VI // ВВР України. — 2011. — № 13—14, № 15—16, № 17. — С. 112.
14. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07. 2010 р. №2487-VI // ВВР України. — 2010. — № 35—36 — С. 491.

15. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. №4572-VI // ВВР України. — 2013. — № 1. — С. 1.

16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. — 1997. — С. 170.

17. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III // ВВР України. — 2001. — № 48. — С. 254.

18. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. №2493-III // ВВР України. — 2001. — № 33. — С. 175.

19. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV // ВВР України. — 2002. — № 40. — Ст. 290.

20. Толкованов В. В. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції // Серія “Державне управління”. — 2012. — № 3 (39). — С. 123—128. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу. — http://archive.nbuv.gov.ua/Portal/soc_gum/Dtr_du/2012_3/files/DU312_123.pdf

21. Утвенко В. В. Муніципальна соціально-економічна політика. Навч. посіб. / В. В. Утвенко. — К.: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2011. — 140 с.

22. Утвенко В. В. Роль органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення України / В. В. Утвенко. // Наук. записки Ін-ту законодавства Верховної Ради України. — 2012. — № 5. — С. 193—196.

Розглядаються особливості становлення законодавства у сфері самоврядування на сучасному етапі розвитку України в контексті її європейської інтеграції. Акцентовано головні проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні, що пов'язані значною мірою з вітчизняним законодавством, яке на сьогодні повністю не доведене до європейських нормативно-правових норм, та запропоновано шляхи його вдосконалення.

В данной публикации рассматриваются особенности становления законодательства в сфере самоуправления на современном этапе развития Украины, в контексте ее европейской интеграции. Освящаются основные проблемы развития местного самоуправления в Украине, которые в значительной мере связаны с отечественным законодательством, которое на сегодняшний день полностью не доведено до европейских нормативно-правовых норм, а также подаются пути его усовершенствования.

In this publication the features of becoming of legislation are examined in the sphere of self-government on the modern stage of development of Ukraine, in the context of it European integration. The main problems of development of local self-government light up in Ukraine, that related to a great extent to the domestic legislation which for today fully is not well-proven to European normatively legal norms, and the ways of his perfection are given.

Надійшла 13 серпня 2013 р.