

МІСЦЕВА АВТОНОМІЯ ЯК ЗАГАЛЬНИЙ ПРИНЦИП ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



РОВИНСЬКА

Катерина Ігорівна,
кандидат наук з державного управління, докторант кафедри права та законотворчого процесу Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Одеса.

Анотація:

У статті досліджується питання автономії місцевого самоврядування, наявних ознак самостійності місцевого самоврядування та її меж закріплених Конституцією України та діючим законодавством. Одночасно із цим визначена класифікація автономії в контексті місцевого самоврядування, а також організаційно-правові засади її існування.

Ключові слова: місцева автономія, місцеве самоврядування, статут, орган місцевого самоврядування.

УДК 342.55

Постановка проблеми. Фундаментальним принципом організації та діяльності місцевого самоврядування є його самостійність, або, як часто цей принцип позначається в міжнародних документах та нормативно-правових актах зарубіжних країн, принцип місцевої автономії.

Автономія й самостійність місцевого самоврядування - як основи суспільства в межах функцій та повноважень місцевих громад - загально визнаний сучасний конституційно-правовий принцип. Не випадково однією з найважливіших стратегічних завдань в рамках реформування владних інститутів управління є створення системи органів місцевого самоврядування, яка відповідала б належним чином, з одного боку, сучасним потребам і завданням держави, а з іншого боку, принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. У цьому зв'язку вкрай актуально стає проблема формування такого механізму взаємодії державного управління з місцевим самоврядуванням, який забезпечував би реалізацію конституційного принципу автономії і самостійності місцевого самоврядування. Особливе значення і звучання набуває сьогодні осмислення теоретичних і конституційно-правових аспектів закріплення і формування принципу автономії і самостійності місцевого самоврядування з позицій наукового аналізу, співвідношення держави і суспільства, правової держави і громадянського суспільства.

У контексті зміцнення інституту місцевого самоврядування в Україні вирішального значення набуває визначення меж автономії органів місцевого самоврядування, яка є основним принципом побудови системи місцевого управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми правового статусу автономних утворень досліджувалося багатьма вченими, зокрема, С. Авак'яном, О. Автономовим, О. Батановим, В. Борденюком, Р. Єнгібаряном, О. Копиленком, О. Кутафіним, О. Мордвіновим, Н. Мяловицькою, Н. Оніщенко, В. Чиркіним, В. Шаповалом, Ю. Шемшученком та ін. Але, на наш погляд, питання визначення поняття автономії місцевого самоврядування, знаходяться в постійному розвитку і залишаються актуальними та потребують подальшого наукового дослідження в контексті вже розпочатої реформи місцевого самоврядування.

Метою статті є визначення та аналіз засад автономії місцевого самоврядування в Україні, її ознаки та класифікація, а також місця в розвитку інституту місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Основоположним принципом, викладеним в Європейській Хартії місцевого самоврядування, що була схвалена Комітетом Міністрів країн Ради Європи у 1985 р. і ратифікована Україною 15 липня 1997 р., є автономія.

Автономія (грец. *αυτος* — «сам» і грец. *νομος* — «закон») — право самостійного здійснення державної влади чи управління, надане якійсь частині держави, що здійснюється в межах, передбачених загальнодержавним законом або конституцією. Автономія означає право якого-небудь національно-територіального утворення (наприклад, області) самостійно здійснювати внутрішнє управління. Ав-

тономія може базуватися на культурній чи етнічній відмінності — і часто веде до наступної незалежності [7, с. 13].

У широкому розумінні, автономія – право підприємства, установи, організації самостійно розв'язувати певні питання [6, с. 239].

Звертаючись до визначення місцевого самоврядування у Законі України «Про місцеве самоврядування», вбачаємо, що це право та спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [8].

Отже, на нашу думку, основні ознаки самостійності місцевого самоврядування виражаються в наступному: а) за обсягом повноваження місцевого самоврядування повинні бути достатні для вирішення завдань місцевої публічної влади; б) держава повинна законодавчо гарантувати невтручання в права місцевого самоврядування з боку інших суб'єктів правових відносин (органів державної влади, фізичних та юридичних осіб). У ст. 145 Конституції України в якості гарантії передбачена судовий захист прав місцевого самоврядування; в) обмеження прав місцевого самоврядування допустимо тільки на підставі закону.

Разом з тим, автономія місцевого самоврядування, як і самостійність якої іншої системи в рамках єдиної державності, відносна. Місцеве самоврядування здійснюється в умовах певних обмежень. Такі обмеження обумовлені об'єктивними умовами - локальним характером організації і діяльності, особливостями географічного положення та природи муніципального освіти, складом населення, а також статусом місцевого самоврядування, закріпленим у національному законодавстві.

Ступінь самостійності органів місцевого самоврядування може бути різною. У країнах, що проголошують автономію місцевого самоврядування, місцеві власті, як правило, найбільш незалежні від центру. У державах англосаксонської системи самостійність місцевого управління традиційно була вищою, ніж у країнах континентальної правової сім'ї. Але в даний час ці відмінності згладжуються. У розвинених країнах фактична самостійність місцевої влади завжди більше, ніж у державах, що розвиваються, в яких становлення громадянського суспільства залежить від політичної позиції центру.

Місцева автономія, як проголошений Європейською Хартією принцип побудови місцевого самоврядування, містить декілька видів автономії, які зумовлені видами діяльності органів місцевого самоврядування або напрямками вирішення суспільно значимих питань місцевого суспільства.

Так, наприклад, російський науковець А. Акмалова визначає такі види:

1. організаційну самостійність органів місцевого самоврядування, яка, як, наприклад, в законодавстві РФ закріплено у вимозі, що «органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади» (ст. 12 Конституції РФ);

2. самостійність населення муніципального освіти у визначенні структури власних органів місцевого самоврядування; така самостійність виявляється в тому, що населення на свій розсуд не тільки вирішує, які муніципальні органи та посадові особи обираються (призначаються) для вирішення питань місцевого значення, але і яким чином вони взаємодіють між собою, розмежовують повноваження і звітують за їх здійснення;

3. самостійне вирішення населенням питань місцевого значення. Як передбачає Європейська Хартія місцевого самоврядування, «органи місцевого самоврядування в межах, встановлених законом, мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, яке не вилучене з їх компетенції і не віднесено до компетенції іншого органу влади»;

4. економічну самостійність місцевого самоврядування, яка забезпечується наявністю муніципальної власності, правом муніципальних органів від імені населення самостійно управляти і розпоряджатися таким майном;

5. фінансову самостійність місцевого самоврядування, обумовлює право органів місцевого самоврядування самостійно відповідно до законодавства формувати і виконувати місцевий бюджет, встановлювати місцеві податки і збори, брати участь в кредитних відносинах [3, с. 78].

Дещо інше бачення має російський дослідник М. Шамхалов, який виокремлює ще соціально-економічну "автономію", яка являє собою один з найбільш дискусійних питань. Головним аргументом проти такої муніципальної "автономії" є те, що сучасне господарське життя не завжди підконтрольне навіть державній владі. Таким чином, дана автономія має найбільш обмежений радіус дії. У всякому разі, вона не поширюється на макроекономічний рівень і покликана лише координувати діяльність господарюючих суб'єктів на території відповідного муніципального утворення [4].

Наявність елементів автономії, властивих органам місцевого самоврядування, відзначає і В. Борденюк. Характеризуючи співвідношення функцій держави та функцій місцевого самоврядування в сучасний період, дослідник звертає увагу на те, що «при аналізі природи органів місцевого самоврядування треба брати за основу не так той факт, що вони обираються територіальними громадами, як порядок їх заснування та формування, функції, повноваження, форми та методи діяльності цих органів, юридичну природу їхніх актів та багато інших чинників, які не дають підстав безапеляційно відносити їх тільки до органів територіальних громад. На відміну від органів виконавчої влади, органам місцевого самоврядування властива певна правова, організаційна та фінансова автономія (самостійність), яка, проте, ніде не має абсолютного характеру. При цьому йдеться про автономію місцевого самоврядування не від держави в цілому, а про його автономію відносно центральних органів, насамперед виконавчої влади, межі якої визначаються Конституцією і законами України» [5, с. 114-115].

У даному дослідженні, автор дотримується позиції, що автономія в діяльності місцевого самоврядування проявляється в територіальному, правовому (нормотворчому), організаційному, фінансовому аспектах.

Первинною муніципальною "автономією" об'єктивно є територіальна автономія. Територіальна автономія застосовується переважно тоді, коли через ті чи інші обставини одній чи кільком частинам держави надаються ширші порівняно з рештою території країни повноваження для самостійного вирішення питань внутрішнього самоуправління, у нашому випадку, територіальній громаді.

Сутність правової (нормотворчої) автономії органу місцевого самоврядування полягає в тому, що він має власні повноваження визначені Конституцією України і законами України. Згідно з Європейською хартією, ці повноваження мають бути повними та особливими, тобто такими, які б не належали одночасно іншим органам [1]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» нормативно закріпив повну свободу дій органу місцевого самоврядування для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, що належить до його компетенції [8].

Важливим засобом реалізації конституційно-правової засади поєднання форм безпосередньої і представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування та підтвердженням правової автономії місцевого самоврядування, є статuti територіальних громад. В них, зокрема, може бути передбачений додатковий перелік питань місцевого життя, що повинні вирішуватися референдумом; порядок проведення загальних зборів громадян, громадських слухань, місцевих ініціатив, можуть встановлюватись додаткові форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади, порядок та періодичність їх проведення. Статuti територіальних громад приймаються самими місцевими радами у межах, встановлених законодавством.

Організаційну автономію слід розуміти таким чином, що органи місцевого самоврядування повинні мати можливість самі визначати свою власну внутрішню структуру, яка б відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону орган місцевого самоврядування не підпорядковується іншим

органам, а будь-який адміністративний контроль за його діями можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування. На сьогоднішній день на законодавчому рівні цей принцип реалізовано.

Гарантіями організаційної самостійності місцевого самоврядування є:

– положення Конституції України про те, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиної системи органів державної влади (ст. 5), а служба в органах місцевого самоврядування виступає самостійним видом публічної влади (ст. 38);

– віднесення питань обрання органів місцевого самоврядування, обрання чи призначення посадових осіб місцевого самоврядування до повноважень місцевого самоврядування;

– встановлена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) заборона органам виконавчої влади та їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень та в інших випадках, передбачених законом;

– встановлена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 21) заборона обмежувати права територіальних громад на місцеве самоврядування за винятком умов воєнного чи надзвичайного стану.

Фінансова автономія місцевого самоврядування полягає в наданні органам місцевого самоврядування права на володіння та розпорядження власними коштами достатніми для здійснення їх функцій і повноважень. Частина таких коштів повинна, як зазначається в Європейській хартії місцевого самоврядування [1], надходити за рахунок місцевих податків і зборів, ставки яких у межах закону повинні визначати самі органи місцевого самоврядування. Але, існуюча в Україні бюджетна система не забезпечує органам місцевого самоврядування належної фінансової автономії. Визначений Податковим кодексом України [9], що вступив в силу з 01.01.2011 року, вичерпний перелік місцевих податків і зборів не може значною мірою впливати на доходи органів самоврядування.

Крім того, необхідно виділити окремо територіальну основу місцевого самоврядування, яка послаблюється значною подрібненістю адміністративно-територіальних одиниць і невизначеністю меж населених пунктів. Дана проблема підриває не тільки територіальну основу місцевого самоврядування, а одночасно і фінансову, оскільки податки та збори сплачуються за територіальним принципом, що впливає на дохідну частину місцевих бюджетів [10, с.169].

Хоча місцеве самоврядування, його органи згідно з Конституцією України не входять до механізму державної влади, це не означає його повної автономності від державної влади, державного управління. Місце та роль органів місцевого самоврядування в системі державного управління визначаються структурою їх повноважень, що включають: 1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню; 2) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Дієвість правової та організаційної самостійності місцевого самоврядування передбачає насамперед ліквідацію «боротьби» повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Підґрунтям такої «боротьби» двох підсистем публічного управління є положення основних нормативно-правових документів, а саме Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», в яких існують суперечності щодо делегування повноважень органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям, що полягають у відсутності розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій на власні і делеговані.

Вважаємо, що окреслена проблема може вирішитись шляхом чіткої класифікації у статті 17 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» повноважень місцевих державних адміністрацій з виділенням серед них власних та делегованих. В той же час, у статті 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» варто закріпити диспозитивний характер делегування повноважень, уточнивши, що це є лише правом органів місцевого самоврядування, а не обов'язком, тобто законодавчо надати місцевим радам вибір.

Іншою перспективою подолання вищезначеної проблеми, на думку В. Тужика, є «імперативне визначення неможливості делегування повноважень органів місцевого самоврядування» [11, с.19]. При диспозитивному статусі делегування повноважень існує потреба у законодавчому визначенні механізму контролю місцевими радами за виконанням делегованих ними повноважень місцевим адміністраціям.

Досліджуючи фінансову автономію системи місцевого самоврядування, необхідно констатувати той факт, фундаментом для активного розвитку територіальної громади є достатня кількість фінансових ресурсів, самостійне розпорядження ними та повна фінансова незалежність. Фінансові ресурси місцевого самоврядування включають в себе: доходи місцевого бюджету, позики, фінансові ресурси комунальних підприємств, фінансові ресурси населення, інвестиції, цільове фінансування регіональних програм з державного бюджету, цільові фонди і міжбюджетні трансферти [12, с. 64]. Власні доходи місцевих бюджетів, визначені статтею 69 Бюджетного кодексу України, формуються здебільшого за рахунок місцевих податків і зборів, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування. До вступу в силу з 01.01.2011 року Податкового кодексу України, найбільшу частку серед них займали ринковий збір та комунальний податок. Загалом до оновлення податкового законодавства, до місцевих бюджетів справлялось три податки та дванадцять місцевих зборів. За дослідженнями О.Західної, у структурі місцевих бюджетів «вони становлять дуже малий відсоток, усього 10-13%, що призводить до істотного недофінансування комунального господарства територіальних громад, послаблення матеріальної бази підприємств комунальної власності, а також до погіршення якості соціальних послуг населенню» [10, с.169]. Податковий кодекс України відносить до місцевих податкових платежів два податки та три місцевих збори:

- податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- єдиний податок;
- збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності;
- туристичний збір;
- збір за місця для паркування транспортних засобів [9].

Реформа податкового законодавства започаткована Податковим кодексом України прибрала такі екзотичні для більшості місцевостей збори як от:

- збір за участь у бігах на іподромі;
- збір за виграш на бігах на іподромі;
- збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі.

Також виключено збори, видатки на адміністрування яких значно перевищують доходи від їх надходження, крім того було переглянуто внутрішній зміст туристичного збору.

Законодавець скоротив дві третини існуючих місцевих податків і зборів. Безумовно деякі збори були фіктивними їх питома вага була незначною або взагалі нульовою. Але було скорочено ринковий збір, який становив значну частину власних доходів місцевих бюджетів, адже більшість територіальних громад не мають потенціалу для розвитку туризму.

Податковий кодекс України обмежив право органів місцевого самоврядування встановлювати інші місцеві платежі окрім вказаних в кодексі. На нашу думку, таке правове рішення є дещо поспішною, оскільки встановлені кодексом місцеві податки і збори не в змозі у повній мірі забезпечити місцеві бюджети коштами. Доцільним

було б, з огляду на зарубіжний досвід та ситуацію, що склалася, переглянути існуючу систему місцевих податків і зборів та збільшити їх кількість, шляхом доповнення розділу XII Податкового кодексу України статтею, якою визначити порядок, ставки та базу справляння ринкового збору. Це стане суттєвою підтримкою фінансової основи і буде сприяти зміцненню територіальної основи місцевого самоврядування, так як суб'єкти підприємницької діяльності сплачують податки за територіальним принципом, що впливає на дохідну частину місцевих бюджетів.

Проблема надмірної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць та невизначеності меж населених пунктів (за даними Державного агентства земельних ресурсів на 01.01.2012 р. із 29835 населених пунктів України межі встановлені тільки для 19252 населених пунктів, що становить 64,5% від їх загальної кількості) [13], може бути вирішена шляхом проведення реформи адміністративно-територіального устрою України. Зокрема, пропонуємо, зменшити кількість адміністративно-територіальних одиниць та виділити з державного бюджету кошти на проведення інвентаризації та розмежування земель. Це збільшить ефективність управління та використання земельних та виробничих ресурсів, оскільки створить правову основу для розпорядження ними.

Висновки. Встановлюючи самостійність місцевої влади, її недержавний характер, Конституція України і законодавство закріплюють основні параметри державної політики в галузі місцевого самоврядування, що визначають основи взаємодії місцевого самоврядування і державної влади. Специфічне положення місцевого самоврядування в державно-правовій системі України зумовлює його особливу стабілізуюче значення, яке полягає в наступному: організаційне відокремлення органів місцевого самоврядування від системи органів державної влади і встановлення його головного завдання як задоволення основних життєвих потреб населення, тобто автономізація місцевого рівня влади та заздалегідь задана соціальна спрямованість його діяльності дозволяють максимально усунути його від участі в політичних конфліктах, що відбуваються на вищих рівнях державної влади, і відносно незалежно від політичного курсу забезпечувати населенню упорядковане існування і згладжувати гостроту економічних криз за рахунок ефективного використання місцевих ресурсів; місцеве самоврядування можна розглядати як елемент системи стримувань і противаг у відносинах між центром і регіональними центрами державної влади.

В той же час, вважаємо, що основними умовами належного існування місцевого рівня організації владної діяльності під час децентралізації публічної влади є конституційне закріплення основ діяльності місцевого самоврядування, розмежування владних відносин між організацією виконавчої влади нижчого рівня та органами місцевого самоврядування, організація ефективного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, розвиток інститутів громадянського суспільства. Це обумовить створення принципово нової системи внутрішньодержавних зв'язків, яка забезпечить існування відповідної кількості внутрішньодержавних угод за схемою «центр – територіальна громада», в яких будуть зазначатись взаємні права та обов'язки.

Тому, визнаючи в цілому прогресивний характер моделі місцевого самоврядування, що закріплена Конституцією України, необхідно на базі науково-обґрунтованих пропозицій і рекомендацій провести суттєве реформування організаційних, нормативно-регулятивних, матеріально-технічних, бюджетно-фінансових та інших основ місцевого самоврядування, що має забезпечити формування дієздатних територіальних громад та оптимальне функціонування місцевого самоврядування в Україні відповідно до міжнародних стандартів локальної демократії.

Література:

1. Акмалова А.А., Капицын В.М. Теория государства и права: Вопросы и ответы: Учебное пособие [Текст] / А.А. Акмалова, В.М. Капицын. – М.: ИД «Юриспруденция», 2008. – 245 с.

2. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: [монографія] / В. І. Борденюк. — К.: Парламентське вид-во, 2007. — 576 с.

3. Головащук С. І. Словник-довідник з українського літературного слововживання (Словники України) [Текст] / С. І. Головащук. — К.: Наук. думка, 2004. — 448 с.

4. Державне агентство земельних ресурсів інформує про проведення робіт з інвентаризації, розмежування земель і встановлення меж населених пунктів [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://dazr.gov.ua>.

5. Енгибарян Р. В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции [Текст] / Р. В. Енгибарян. — М.: Норма, 2007. — 496 с.

6. Європейська хартія місцевого самоврядування від 06.11.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

7. Західна О. Місцеві бюджети як фінансова складова органів місцевого самоврядування [Текст] / О.Р.Західна // Науковий вісник національного лісотехнічного університету України: збірник наук.-техн. праць. – 2007. – вип.17.7. – С.169-175.

8. Конституція України із змінами і доповненнями внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV [Електронний ресурс]. – К., 1996 р. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

9. Панасюк Л. Формування доходів місцевих бюджетів [Текст] / Л.В.Панасюк // Науковий вісник академії Державної податкової служби України. – 2006. - №4-5(35). – С.63-71.

10. Податковий кодекс України від 07.07.2011р. №3609 - VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

12. Тужик В. Актуальні питання розвитку місцевого самоврядування в Україні [Текст] /В.Тужик// Юридична Україна. - 2010. - № 9. – С. 15-20.

13. Шамхалов М. А. Автономия и самостоятельность местного самоуправления как конституционно-правовой принцип [Электронный ресурс]: Автореф. Дис. канд.юрид.наук. Махачкала, 2006. – Режим доступа: <http://www.dissertcat.com/content/avtonomiya-i-samostoyatel'nost-mestnogo-samoupravleniya-kak-konstitutsionno-pravovoi-printsip>