

**В.В.Мамочка***здобувач кафедри
адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів
і природокористування України (м. Київ)*

УДК 342.03

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню актуальних проблем функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні. Обґрунтовано висновки, спрямовані на вирішення низки існуючих проблем в досліджуваній царині.

Статья посвящена актуальным проблемам функционирования института местного самоуправления в Украине. Обоснованы выводы, направленные на решение ряда существующих проблем в исследуемой сфере.

In the article issues of current importance of institution local government functioning are discussed. Directional to solution a number of issues of the day conclusions are substantiated.

Місцеве самоврядування, як демократичний інститут українського суспільства, все вагомніше впливає на соціально-економічні й політичні процеси в державі. Важливою складовою частиною загальної Концепції адміністративної реформи. А це — децентралізація управлінської вертикалі, наближення влади на місця, розмежування і збалансованість повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування.

Сьогодні місцеве самоврядування в Україні визнається і гарантується Конституцією України та має міцну правову основу. Однак процес його формування не можна вважати завершеним.

У юридичній літературі ці питання вивчається досить активно як вітчизняними, так і зарубіжними вченими та практиками. Певні аспекти означеної проблематики досліджували в своїх працях науковці різних часів, серед них: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. В. Батанова, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. І. Борденюка, В. І. Васильєва, І. П. Голосніченка, А. Т. Комзюка, О. Є. Кутафіна, М. В. Пітцка, В. Ф. Погорілка, О. П. Рябченко, Ю. О. Тихомирова, Ю. М. Тодики, В. І. Фадєєва, О. Ф. Фрицького та ін.

Метою цієї статті є визначення та вивчення невирішених питань інституту місцевого самоврядування, а також розробка відповідних практичних рекомендацій.

Для досягнення поставленої мети були вирішені такі *завдання*: проаналізувати наявні наукові розробки і стан чинного законодавства у контексті досліджуваної тематики; розробити відповідні пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у зазначеній сфері.

Розвиток демократії в державі та суспільстві, політичне життя безперечно впливають на розвиток та подальшу перспективу інституту місцевого самоврядування. Безперечно, можемо аналізувати різноманітні моделі місцевого самоврядування і приміряти для реалів українського буття. Впевненості в успішному пересадженні на український ґрунт передових моделей європейського місцевого самоврядування не має. Адже безперечно різні історичні, політичні, соціальні, ідеологічні та інші чинники в української держави чи то в Англії, Франції, Польщі. Однак слід підтримати думку американського вченого-історика Стівена Коена, що неможливо запозичити демократію іншої країни ... Продовженням власної думки є роздуми, які стосуються політичної

© Мамочка В.В., 2009.



системи, що в жодній країні не буде стабільною, якщо вона не породжена у самій цій країні на її ґрунті як результат власної політичної культури.

Термін місцеве самоврядування — порівняно новий в українській юридичній науці. Сам інститут місцевого самоврядування навіть наприкінці ХХ ст. в Україні оцінювався неоднозначно. Протягом останніх років тема ролі місцевого самоврядування у житті держави, їх відносини знаходяться під постійною увагою вчених та практичних працівників. Такий інтерес пояснюється перш за все актуальністю даної проблематики, оскільки державні устрої і законодавство в галузі місцевого самоврядування знаходяться в розвитку.

Проголосивши у Конституції України в якості пріоритетів утвердження демократичної, соціальної, правової держави, ми не маємо цілісної моделі місцевого самоврядування. Так, чинне законодавство, насамперед Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” є не зовсім послідовним у регламентуванні правових відносин місцевого самоврядування. Є випадки, коли він не повністю відповідає Конституції України, іншим законодавчим актам. При цьому виникають правові колізії, які необхідно розв’язати шляхом внесення змін до законів. Тому, на нашу думку, сьогодні, коли у Верховній Раді України ведеться підготовка до внесення змін до нині чинної Конституції України, а також обговорюється новий закон про місцеве самоврядування, доречними є спроби вирішити цю проблему [1, с. 7-8].

Законодавець у Конституції України дав нормативно-правове визначення місцевого самоврядування як права територіальної громади — “жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” (ст. 140). Але серед змін до Основного Закону є інше визначення:

На нашу думку, варто звернути увагу і на такі факти: Конституція (ст. 7) визнає місцеве самоврядування, “що зводить даний інститут у ранг природного права територіальної громади” [2, с. 118].

А, по-друге, саме самоврядування здійснюється на двох рівнях: природному, бо саме самоврядування є правом жителів села, кількох сіл, селища та міста (саме цим природним поселенням) надано право місцевого самоврядування, і державному — обласними та районними радами (ст. 140 Конституції) — бо саме область і район є державними утвореннями.

Існують відмінності у виборі моделі місцевого самоврядування. Якщо в Конституції (ст. 7) він встановив, “що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування”, звівши цей інститут у ранг природного права територіальної громади, то в профільному законі, він відступив від конституційного визнання і замінив його “гарантованим державою правом” (ст. 2). Отже, якщо в конституційному визначенні місцевого самоврядування в його основу покладено громадянську теорію, то в профільному законі законодавець реалізував “державницьку теорію місцевого самоврядування із залишками “радянської” моделі” [2, с. 118].

Слід також зазначити, що держава постійно переймається проблемами місцевого самоврядування і самоврядні органи (місцевого самоврядування) не виходять з під опіки централізованого керівництва.

Беручи до уваги дуалістичність нормативно-правового визначення місцевого самоврядування (відступ від конституційного в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”), автори ряду публікацій порушують питання про відсутність в науковій юридичній літературі фактичного визначення поняття місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку або про його неповноту, незавершеність у співставленні з міжнародними стандартами. “Сучасні вітчизняні автори, перебуваючи значною мірою під своєрідним тиском авторитету Конституції України, здебільшого не визначають місцеве самоврядування поза межами її норм” [3, с. 118].

Згідно з чинною Конституцією на місцях діють дві системи влади: місцеве самоврядування і місцеві державні адміністрації. Обидві системи є суб’єктами конституційно-правових відносин. Вони діють у рамках конституційних повноважень; суб’єкти місцевого самоврядування не входять до системи виконавчої влади, як і суб’єкти виконавчої влади — до системи місцевого самоврядування. Однак вони не існують ізольовано, згідно з законодавством повинні будувати свою діяльність на принципах поєднання місцевих і державних інтересів.

Вивчення повноважень обох суб’єктів конституційних правовідносин дає змогу дійти висновку, що державні органи повинні забезпечувати належні умови для нормальної



діяльності органів місцевого самоврядування, а самоврядні структури в свою чергу виконують чимало повноважень органів державної виконавчої влади.

На практиці виконання наданих повноважень органами місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади нерідко породжує конфлікти між цими двома ланками влади. Найчастіше їх можна класифікувати як державно-правові конфлікти.

Для вивчення першопричини цих конфліктів є необхідність коротко зупинитися на найбільш типових об'єктах конституційних правовідносин, які виникають між цими двома суб'єктами названих правовідносин. Це, насамперед, права і обов'язки місцевої громади; громадянин, його права і свободи; можливість волевиявлення членів територіальної громади; розподіл компетенції між органами місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування; власність; дії органів місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування.

З наведеного випливає, що об'єкт правовідносин — це матеріальні, духовні та інші соціальні блага, які служать задоволенню інтересів і потреб громадян і їх організацій, з приводу яких суб'єкти вступають у правовідносини і здійснюють свої юридичні права і юридичні обов'язки.

Поza об'єктом правовідносин державно-правові конфлікти виникнути не можуть. На нашу думку, головними причинами їх виникнення слід вважати: перехідний етап розвитку суспільства і держави; світова економічна криза; відсутність у владних структурах необхідного досвіду розв'язання складних питань державного будівництва у консенсусному режимі; низький кадровий потенціал як виконавчих органів, так і органів місцевого самоврядування; відсутність ефективних механізмів розв'язання конфліктів між різними суб'єктами господарювання; низький рівень правової культури як працівників органів місцевого самоврядування так і державнотруду; спроби законодавчої, виконавчої гілок влади якомога більше взяти на себе повноважень; різні тлумачення норм чинної Конституції, інших законів.

Хоча в цілому законодавець і створив можливість для врегулювання спірних питань, однак у реалізації своїх функцій і повноважень органами місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади вони все-таки виникають. На думку практичних працівників, місцевому самоврядуванню вистачає повноважень, непогане у нас і законодавство. Але проблема в тому, що його дотримуються далеко не всі. Ще багато бажаччих навіть за відсутності вертикалі "покерувати" сільрадою, знехтувати увагою сільських депутатів, нав'язати свою думку, так оцінює сьогоднішню ситуацію В. Шевченко, сільський голова с. Нехайки Черкаської області [4, с. 5].

В Україні існування та розвиток цього інституту забезпечується наявністю теоретико-правової бази та практикою місцевого самоврядування як на рівні населених пунктів (село, селище, місто), так і на регіональному рівні (район, область).

На сьогоднішній день законодавство в галузі місцевого самоврядування не позбавлене паралелізму і дублювання у визначенні компетенції різних ланок як суб'єктів місцевого самоврядування, так і органів місцевого самоврядування та державних адміністрацій. Не буде перебільшенням, що на конфронтаційній основі правову демократичну державу в цілому, в тому числі і органи місцевого самоврядування, не побудуєш. Тому, будь-який спір між двома гілками влади має вирішуватись на основі консенсусу, або в судовому порядку.

Ідея консенсусу в роботі самоврядних органів та органів виконавчої влади закладена в чинній Конституції та базових законах, якими регулюється діяльність цих двох структур. Скажімо, п. 6 ст. 119 Конституції встановлює, що місцеві державні адміністрації забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування; ст. 29 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачає погодження в установленому порядку кандидатури для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності; ст. 35 Закону "Про місцеві державні адміністрації" передбачає, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації, тощо.

Однак і за таких умов виникнення конфліктних ситуацій між двома ланками влади на місцях не є винятковими щодо виконання ними своїх функцій і повноважень. Зрозуміло, аби запобігти таким конфліктам, — виробити ефективний правовий механізм розмежування їх функцій і повноважень. Але це проблема не одного дня. На перешкоді тут стоять і правовий нігілізм, якого припускаються обидві сторони, і низька правова



культура державних службовців, та депутатського корпусу, а також інформаційний вакуум.

На наш погляд, перевагу тут слід віддавати позасудовим методам розв'язання конфліктних питань. Інструментом досягнення консенсусу мають виступати: створення у кожному окремому випадку комісії, до яких пропорційно входять представники виконавчої та представницької влади; апробацію проектів документів, з яких виникають сумніви в органах юстиції, адвокатури; публікацію найважливіших проектів нормативно-правових актів у пресі (коли спір виникає не з питань порушення законодавства, а через можливе ущемлення інтересів окремих суб'єктів правовідносин) для їх публічного обговорення; особисті ділові контакти керівників держадміністрацій і рад.

Проблема кадрів місцевого самоврядування є найменш дослідженим аспектом цієї загальної проблеми. Серед об'єктивних причин слід вважати те, що інститут місцевого самоврядування активно почав розвиватися за часів проголошення незалежності України. Тому і вести мову про його кадрове забезпечення не було потреби.

Підготовка кадрів здійснюється за підтримки державних інституцій. Міністерством регіонального розвитку та будівництва розроблена концепція формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. На думку міністра В. Куйбіди, концепція вперше чітко визначає рівень забезпеченості керівного складу виконавчих органів місцевих рад посадовими особами зі спеціальною підготовкою в сфері муніципального управління. Для обласних центрів — 100 відсотків, інших міст — не менше 75, селищ — не нижче 60, сіл — 50 відсотків. Спеціалізовану підготовку повинні мати сто відсотків посадових осіб апаратів обласних рад і не нижче 75 — районних рад. Фінансування здійснюється за рахунок державного і місцевих бюджетів, інших джерел, передбачених чинним законодавством [5, с. 6].

За рахунок державної підтримки здійснюється навчання працівників місцевого самоврядування. Так, в регіональних центрах які розташовані в Києві, Харкові, Одесі, Дніпропетровську, Львові. Таким, чином держава це важливе питання бере під своє фінансування.

Під службою в органах місцевого самоврядування, або кадрове забезпечення даного інституту, слід розуміти, один із видів платної суспільно-корисної діяльності. Вона полягає в управлінні, обслуговуванні або обслуговуванні в соціально-культурному обслуговуванні членів територіальної громади. Муніципальний службовець — це громадянин України, член територіальної громади який займає посаду в органах місцевого самоврядування за винагороду здійснює управлінську діяльність, або здійснює соціально-культурне обслуговування (лікар, вчитель, бібліотекар, технічний секретар, інспектор, начальник цеху і т. ін.). Всі службовці є професіоналами управління, соціально-культурного обслуговування [6, с. 97]. Дане питання потребує пильного вивчення хоча б, з тієї точки зору, що на протязі минулого століття кількість службовців збільшилась у 24 рази, а кількість робітників збільшилась більше ніж у 4 рази тоді як відповідний показник сільських працівників зменшився у 7 разів [7, с. 98].

Згідно зі ст. 2 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [8] посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. З цього визначення можемо зробити наступні висновки: по-перше, посадова особа повинна працювати в органах місцевого самоврядування; по-друге, повинна обов'язково мати повноваження в сфері здійснення організаційно-дорадчих та розпорядчих функцій; по-третє, отримувати заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Отже, до посадових осіб місцевого самоврядування належать не всі працівники цих органів влади, а лише:

- керівники місцевого самоврядування;
- керівники органів місцевого самоврядування;
- відповідальні працівники органів місцевого самоврядування, які займають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків [8, с. 16].

В той же час на муніципального службовця поширюються положення Закону України “Про державну службу” (1993 р.). Це серйозне гарантування муніципальної діяльності та місцевого самоврядування з боку держави. Посади муніципальних службовців прирівнюються до посад (рангів, категорій) державних службовців. Відповідно



виплачується пенсійне забезпечення аналогічне державним службовцям по завершенню служби в органах місцевого самоврядування.

Дещо інакше, ніж в органах місцевої виконавчої влади, відбувається і підбір, розстановка та використання кадрів. Щоправда, до кадрів на посади керівників відділів і управлінь рад інших службовців, які призначаються з недепутатського складу, можна було б залишити той підхід, який сьогодні застосовується при призначенні державних службовців: призначення на контрактній основі; складання кадрового резерву на заміщення вакантних посад; навчання осіб, включених до резерву, як за стаціонарною та заочною формою навчання, так і на короткотермінових курсах.

Що стосується виборних службовців органів місцевого самоврядування, то тут слід запропонувати таке: обов'язковість виборів на альтернативній основі; підвищення рангу службовця не раніше, як після закінчення половини терміну, на який його обрали; стажування новообраних посадових осіб в органах місцевого самоврядування, які є визначені як базові для навчання; щорічне короткотермінове навчання у системі підвищення кваліфікації за типовими програмами і навчальними планами.

Великий обсяг робіт належить виконати з питань систематизації чинного законодавства, яким регламентується діяльність у галузі місцевого самоврядування.

Правовими основами цього процесу є: Конституція України, її законодавство, міжнародні нормативно-правові документи, ратифіковані Верховною Радою України, підзаконні правові акти та локальні правові акти як волевиявлення конкретного суб'єкта муніципальних об'єднань. Їх послідовність виходить з авторської концепції системи нормативно-правових актів у галузі місцевого самоврядування.

З огляду на таке становище, вважається цілком прийнятним запропонувати тимчасове видання нормативних довідників для працівників органів місцевого самоврядування, місцевої державної виконавчої влади і т.д. До змісту таких збірників мали б входити: Закон "Про місцеве самоврядування в Україні"; Закон "Про місцеві державні адміністрації"; найважливіші статті законів: про Державний бюджет України; про державну податкову адміністрацію; статті Кодексу України про адміністративні правопорушення; Земельного кодексу України; законодавства про Державний нотаріат тощо.

Такий підхід, з одного боку, допоміг би виробити більш чіткий механізм систематизації чинного законодавства в галузі місцевого самоврядування, а з іншого — сприяв би утворенню законодавчих засобів, які на етапі реалізації повноважень органів місцевого самоврядування здатні надати цим повноваженням реальний характер.

Прийняття депутатами нової редакції Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", проект якого внесений у Верховну Раду України, дало б змогу зміцнити правові основи в галузі місцевого самоврядування, що сприяло б чіткому дотриманню чинного законодавства та приведення вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів.

Безперечно існують і інші проблеми інституціоналізації місцевого самоврядування, серед яких автори ґрунтовної монографічної роботи "Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні" за редакцією В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, наводять близько дванадцяти основних питань місцевого самоврядування в Україні, що зумовлені нерозв'язністю і проблемністю багатьох питань місцевого самоврядування як соціально-політичного, правового та управлінського, так і загально філософського та соціологічного феномену [9, с. 858-859]. Для вирішення цих питань слід підготувати теоретичні обґрунтування, які будуть витримані випробування часом.

Список використаних джерел

1. Місцеве самоврядування в Україні : проблеми та перспективи : Монографія / В. М. Бесчастний, Ю. В. Дедія, В. А. Устименко, І. С. Щербетун. — Донецьк, 2005. — 272 с.
2. Муніципальне право України : Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. ; [За ред. В. Ф. Порогілька, О. Ф. Фрицького]. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 352 с.
3. *Кутафин О. Е., Фадеєв В. И.* Муніципальное право Российской Федерации / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеєв. — М., 1997.
4. Село підтримаємо разом // Урядовий кур'єр. — 2009. — 14 травня. — С. 5.
5. *Куйбіда В.* Муніципалітети сядуть за парті / В. Куйбіда // Урядовий кур'єр. — 2009. — 07 травня. — С. 6.
6. Про затвердження порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів



- виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 р., № 339 // ОВУ. — 1999. — № 10 — Ст. 28.
7. *Бахрах Д. Н.* Административное право : Учебник. Часть общая / Д. Н. Бахрах. — М. : Изд-во БЕК, 1993. — 301 с.
8. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від // ВВР. — 2001. — № 3. — Ст. 175
9. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. Монографія // В. О. Антоненко, М. О. Батанов та ін. ; за ред.: В. В. Кравченка, М. О. Баймурагова, О. В. Батанова. — К. : Атіка, 2007. — 864 с.

Надійшла до редакції 11.06.2009
Рекомендована до друку 19.06.2009



