СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

FORMATION AND DEVELOPMENT OF UKRAINIAN MODEL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Олена Майданник
докт.юрид.наук,
професор кафедри конституційного, адміністративного та господарського права
Академії праці, соціальних відносин і туризму

Olena Maydannik
Dr. in Law,
Professor of the Department of Constitutional, Administrative and Commercial Law
of the Academy of Labour, Social Relations and Tourism

****
Ключові слова: *громадівська теорія, державницька теорія, моделі самоврядування*
Key words: *community theory, state theory, models of self-government*
****

Сучасна демократична, соціальна, правова держава та суспільство не можуть повноцінно функціонувати без розвиненої системи місцевого самоврядування. Кожна країна має свій унікальний досвід організації місцевого самоврядування. Процеси, що відбуваються в Україні, обумовлюють потребу створення наукових та правових підвалин для розвитку дієвої системи місцевого самоврядування, розширення участі населення у вирішенні питань місцевого значення.

Проблематика місцевого самоврядування посідає значне місце у дослідженнях вітчизняних науковців, зокрема: М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, О. Бориславської, О. Зайчука, В. Кампа, А. Колодія, В. Копєйчикова, М. Корнієнка, В. Кравченка, П. Любченко, В. Тація та ін.

Здійснення Конституційної та муніципальної реформ в Україні вимагає дослідження проблем законодавчого регулювання та практичного функціонування місцевого самоврядування, створення належного наукового підґрунтя для його реформування відповідно до вимог міжнародних стандартів. При цьому першочергового значення набуває дослідження концептуальних питань формування й функціонування місцевого самоврядування, особливостей його концепції в Україні, визначення стратегії подальшого вдосконалення вітчизняного законодавства з місцевого самоврядування. Це зумовлює мету дослідження: проведення аналізу концептуальних питань місцевого самоврядування, становлення та подальшого розвитку вітчизняної моделі місцевого самоврядування, вдосконалення діяльності інститутів місцевого самоврядування.

Наукове дослідження проблематики місцевого самоврядування розпочиналося зі спроби з'ясувати: територіальний колектив та його органи здійснюють окрему, відмінну від державної, владу, чи вони є органічною складовою державного механізму та виконують державні функції? Оскільки однозначної відповіді на це непросте запитання поки що немає, то продовжують існувати та справляти свій вплив на практику державотворення дві основні теорії місцевого самоврядування – громадівська та державницька.

Прихильники громадівської теорії місцевого самоврядування схильні розглядати територіальний колектив (громаду) та його органи як суб'єкт і джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, так званою «муніципальною владою».Ця теорія започаткована практикою державотворення Сполучених Штатів Америки. Формування цієї держави починалося з самоврядних громад - переселенців, які з часом об'єдналися у державні утворення – штати. Останні ж згодом – утворили федерацію - Сполучені Штати Америки. В науці цю теорію іноді називають «теорія природних прав територіальної громади».

В основі державницької теорії місцевого самоврядування лежить ідея децентралізації державної влади, залучення територіального колективу (громади) та його органів брати на себе виконання частини функцій і повноважень державної влади. При такому підході до розуміння природи місцевого самоврядування останнє органічно вписується в механізм народовладдя, оскільки його коріння - у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не певна його частина (громада). Обсяг же повноважень місцевого самоврядування - у законі, де має відображатися воля всього народу.

Державницька теорія місцевого самоврядування найпоширеніша в Європі. Вона була започаткована в магдебурзькому праві (Магдебурзька грамота надавалась королем певному місту. Це було класичним актом децентралізації суверенної влади середньовічної держави на рівень цього міста, його територіальної громади).

Концептуальні засади побудови і функціонування місцевого самоврядування визначені і викладені у міжнародних актах, а саме: «Всесвітній Декларації Місцевого Самоврядування» та «Європейській Хартії Місцевого Самоврядування» [1; 2]. Аналіз цих документів приводить до висновку, що: Всесвітня Декларація місцевого самоврядування втілює переважно громадівську теорію місцевого самоврядування; в Європейській Хартії послідовно проводиться ідея державницької теорії місцевого самоврядування. Отже, в основі Європейської Хартії лежить ідея децентралізації державної влади на рівень територіальних спільностей та органів, що ними обираються. Самоврядування розглядається як засіб здійснення державних функцій з допомогою недержавних за своєю суттю суб'єктів, тобто місцевого населення та обраних ним органів.

В науці загально визнано існування чотирьох основних моделей організації місцевого самоврядування – англосаксонської, континентальної, іберійської та радянської. Критеріями розмежування між ними є: правовий статус, функціональні взаємовідносини та розподіл компетенції між центральними (державними) та місцевими органами управління [3].

Процес формування української моделі місцевого самоврядування був досить складним і тривалим. Це зумовлювалося необхідністю визначити, яка із наявних моделей місцевого самоврядування найбільш прийнятна для України. В залежності від того, визнається або лише певна автономія місцевого самоврядування відносно держави і державних органів, або суверенітет місцевого самоврядування [4; 5].

Починаючи з 1990 р., в Україні декілька раз змінювались пріоритети у виборі варіанту концепції місцевого самоврядування. Так, у 1990 р. перевагу було віддано державницькій теорії місцевого самоврядування, що було закріплено в Законі «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування», а у 1992 р. – громадівській теорії, відповідно до Закону «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». У 1994 р. в Україні знов повернулися до державницької теорії місцевого самоврядування (Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»), а у 1995 р., у зв'язку з підписанням конституційного Договору, знов було віддано перевагу громадівській теорії.

Власноукраїнська концепція місцевого самоврядування у загальних рисах сформувалася та була нормативно визначена із прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України. Характерним для вітчизняної моделі місцевого самоврядування є поєднання громадівської теорії місцевого самоврядування із елементами державницької теорії. Відповідно до ст. 140 Конституції України [6], місцеве самоврядування

є правом 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. В цій статті відчувається вплив громадівської теорії місцевого самоврядування. Проте аналіз змісту Розділу І Конституції України приводить до висновку, що найбільш важливі положення основного Закону України викладено у дусі державницької теорії місцевого самоврядування. Так, статтею 5 Конституції України передбачено, що народ України, як носій суверенітету і єдине джерело влади, здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Статтею 19 встановлено, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Необхідно зазначити, що модель місцевого самоврядування, закладена в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування» [7], досить критично була оцінена майже одразу після прийняття Конституції та названого Закону. Це було зумовлено різними чинниками. Насамперед, з моменту ратифікації Україною Європейської Хартії Місцевого самоврядування вона, стала, згідно із ст. 9 Конституції України, складовою частиною національного законодавства України. Її положення стали визначальними та обов'язковими для законодавства України. З аналізу конституційного законодавства з місцевого самоврядування видно, що між його нормами та положеннями міжнародно-правових документів існують істотні суперечності та неузгодженості. Зокрема, порівняльний аналіз їх норм свідчить, що, на відміну від положень Європейської Хартії та Всесвітньої Декларації, ані в Конституції, ані в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначено, у чиїх саме інтересах здійснюється місцеве самоврядування: держави, територіальної громади, інших суб'єктів. В Європейській хартії ж це питання отримало однозначне формулювання: «Органи місцевого самоврядування діють… в інтересах місцевого населення». Українське законодавство з місцевого самоврядування також не достатньо узгоджується із Європейською Хартією у питаннях забезпечення організаційної та матеріально-фінансової автономії місцевого самоврядування, регламентації та гарантування форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення тощо.

Практичні проблеми в організації і функціонуванні місцевого самоврядування в Україні, що стали наслідком недоліків у їх конституційно-законодавчому регулюванні зумовили появу значної кількості законопроектів щодо змін до Конституції України з питань місцевого самоврядування. Значний вплив на ці процеси справило те, що на виконання рішень ІІІ-го Варшавського саміту голів урядів та керівників держав-членів Ради Європи було розроблено Європейську Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, що здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007 р.) та була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 р. [8]. Передбачалося, що Стратегія має сприяти досягненню наступних результатів: громадяни мають бути в центрі усіх найбільш важливих демократичних процесів у суспільстві; органи місцевого самоврядування повинні постійно удосконалювати систему управління та надання послуг відповідно до 12-ти принципів, визначених у Європейській Стратегії; органи центральної влади мають забезпечити створення і підтримку інституційних передумов для розвитку місцевої демократії та вдосконалення системи місцевого самоврядування у відповідності до Європейської Хартії місцевого самоврядування та інших правових інструментів Європейських інституцій у галузі місцевого та регіонального розвитку.

Місцеве самоврядування може ефективно здійснювати свої функції лише при умові гармонійного поєднання безпосередньої і представницької демократії. За Європейською Хартією про Місцеве Самоврядування, (п. 2 ст. 3), місцеве самоврядування здійснюється: безпосередньо – територіальними спільнотами (колективами, громадами), опосередковано - радами або зборами, що складаються з демократично обраних членів, а також підзвітними радам (зборам) виконавчими органами.

За статтями 140 Конституції України та 2 Закону «Про місцеве самоврядування…», місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами не лише через відповідні органи місцевого само-

врядування, а й безпосередньо. Відтак, до системи місцевого самоврядування безперечно належать всі форми прямої демократії, які становлять самостійну складову системи місцевого самоврядування. Однак, із змісту статті 5 Закону, де визначається система місцевого самоврядування, видно, що форми безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення не відносяться до елементів цієї системи. Є очевидним, що стаття 5 Закону не узгоджується із п. 2 ст. 3 Європейської Хартії про Місцеве Самоврядування, статтею 140 Конституції та статтею 2 Закону.

Таким чином, з метою приведення у відповідність змісту статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» із положеннями Європейської Хартії та усунення неузгодженостей між положеннями нашого законодавства необхідно внесення відповідних змін до статті 5 Закону, якими встановити, що складовими системи місцевого самоврядування є також форми безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.

Вище викладене свідчить, що українська модель місцевого самоврядування не в повній мірі відповідає положенням Європейської Хартії місцевого самоврядування. Аналіз представлених законопроектів про внесення змін до Конституції України стосовно місцевого самоврядування вказує на наміри реформувати модель місцевого самоврядування в Україні у напрямі приведення її до європейських стандартів. Так, пропонується перейти від існуючої нині моделі місцевого самоврядування, що має фактично символічний характер, до повноцінного місцевого самоврядування на усіх рівнях організації суспільства, що характеризується правовою, організаційною та матеріально-фінансовою автономією.

Таким чином, реформування української моделі місцевого самоврядування має здійснюватися, з урахуванням міжнародно-правових стандартів та практики нших країн в різних напрямах: системно-структурному, функціональному, процедурно-організаційному, фінансовому.

Головними завданнями реформування місцевого самоврядування в Україні є розвиток місцевої демократії та модернізація його організаційної основи. Це досягається через розширення можливостей територіальних громад на участь в управлінні питаннями місцевого значення, підвищення здатності органів і посадових осіб місцевого самоврядування реагувати на щоденні потреби населення, налагоджувати співпрацю із ним і організовувати соціально-економічний розвиток відповідних територій. Звісно, складність проведення реформ у сфері місцевого самоврядування в Україні зумовлюється різними чинниками економічного, політичного, історичного, демографічного характеру. Однак, це не повинно стати перепоною на шляху їх здійснення.

Вдосконалення української моделі місцевого самоврядування є важливим чинником, що забезпечить проведення конституційної реформи в Україні в частині децентралізації влади й організації місцевого самоврядування.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення 2.11.2017).
2. Всесвітня декларація місцевого самоврядування. Ріо-де-Жанейро, 23-26 вересня 1985 року // Місцеве та регіональне самоврядування України. 1994. Вип. 1–2. С. 65–69.
3. Шпак Ю. О., Стешенко Т. В. Сучасні моделі місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації. Харків, 2016. С. 162–170.
4. Корнієнко М.І. Пошук варіантів продовжується // Місцеве та регіональне самоврядування України. 1994. Вип. 1-2 (6-7). С.17-18.
5. Корнієнко М. І. Проблеми конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні // Концепція розвитку законодавства України. М-ли наук.-практ. конф. Київ, 1995. С. 157.
6. Конституція України // ВВР. 1996. № 30. Ст. 141.

7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради. 1997. № 24. Ст. 170.
8. Куйбіда В. С., Толкованов В. В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах. Київ: Крамар, 2010. 258 с.