

10. Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць : Закон України від 06.09.2012 р. № 5205-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minjust.gov.ua>.
11. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо врегулювання окремих питань оподаткування : Закон України від 02.10.2012 р. № 5412-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minjust.gov.ua>.
12. Про внесення змін до розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України щодо оподаткування суб'єктів господарювання, які реалізують інвестиційні проекти у пріоритетних галузях економіки : Закон України від 06.09.2012 р. № 5211-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minjust.gov.ua>.
13. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення оподаткування при відчуженні транспортних засобів : Закон України від 02.10.2012 р. № 5413-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minjust.gov.ua>.
14. Повний перелік змін у Податковому кодексі з 01.01.2013 р. // Вісник податкової служби України. – 2012. – № 48. – С. 14–49.

Анотація

Гречишнікова В. В. Податкове законодавство в системі фінансового законодавства України. – Стаття.

У статті визначено основні засади системи фінансового законодавства України. Висвітлено основи Податкового кодексу України, вказано на його позитивні й негативні аспекти. Визначено місце Податкового кодексу України в системі фінансового законодавства.

Ключові слова: акти фінансового законодавства, податки, Податковий кодекс України.

Аннотация

Гречишнікова В. В. Налоговое законодательство в системе финансового законодательства Украины. – Статья.

В статье определены основы системы финансового законодательства Украины. Охарактеризован Налоговый кодекс Украины, указаны его позитивные и негативные аспекты. Определяется место Налогового кодекса Украины в системе финансового законодательства.

Ключевые слова: акты финансового законодательства, налоги, Налоговый кодекс Украины.

Summary

Hrechyshnykova V. V. The tax legislation in the system of financial legislation of Ukraine. – Article.

The article defines the basis of the financial legislation of Ukraine and characterizes the Tax Code of Ukraine. It describes its positive and negative aspects and determines the place of the Tax Code of Ukraine in the system of financial legislation.

Key words: financial legislation acts, taxes, Tax Code of Ukraine.

УДК 352(1-22)

Л. В. Тереняк

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІЙ СІЛЬСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Постановка проблеми. Починаючи із часу проголошення незалежності в Україні, на жаль, досі не вдалося створити ефективно діючої системи місцевого управління. Існуюча модель місцевого управління потребує суттєвого вдосконалення, що передбачає перерозподіл повноважень між органами публічної влади різних рівнів, та реформування системи територіальної організації влади. Важливого значення в таких умовах набуває чинна нормативна база місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Місцеве самоврядування є специфічною сферою суспільно-політичного буття. Офіційними його визначеннями можна вважати ті, що містяться в правових актах. Наприклад, у ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія), ратифікованої Верховною Радою України, зафіксовано: «Місцеве самоврядування означає право й спроможність місцевої влади в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [1].

Насамперед місцеве самоврядування є «правом і спроможністю» (тобто компетенцією й водночас дієздатністю) відповідних органів. Наведене визначення містить своєрідний натяк на існування системи (підсистеми) органів, уповноважених діяти у сфері «місцевих справ». Органи місцевого самоврядування мають діяти «в межах закону» та «в інтересах місцевого населення». І хоча таке формулювання не дає уяви про зміст відповідних інтересів, воно непрямо вказує на їхнього адресата, на суб'єкт місцевого самоврядування.

Ще одне офіційне визначення місцевого самоврядування, яке, безумовно, заслуговує на увагу, містить ч. 1 ст. 140 Конституції України: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [2]. Це визначення відтворене в ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», та додано, що територіальна громада може вирішувати питання місцевого значення не тільки самостійно, а й «під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування». Тим самим об'єктивно розширено коло засобів (форм) здійснення місцевого самоврядування, яке згідно з вказаною статтею закону є гарантованим державою правом та реальною здатністю територіальної громади вчиняти відповідні дії [3].

Згідно зі змістом конституційного визначення місцевого самоврядування суб'єктом відповідного права прямо названа територіальна громада, тобто населення адміністративно-територіальної одиниці, на рівні якої здійснюється місцеве самоврядування. Тобто суб'єктом місцевого самоврядування, носієм його функцій визнається населення конкретного територіального утворення. На цьому, зокрема, наголошено в ч. 1 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де територіальна громада визнана «первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень» [3].

Порівнюючи визначення місцевого самоврядування, сформульовані в Хартії й у Конституції України, треба вказати саме на розбіжність у визначенні суб'єкта місцевого самоврядування. У першому випадку це органи місцевого самоврядування й відповідні посадові особи, у другому – населення «самоврядної» адміністративно-територіальної одиниці. Існує дискусія щодо природи місцевого самоврядування: чи воно є формою децентралізації публічної (державної) влади, певної самостійності місцевих органів, чи самоорганізацією населення. Іншими словами, місцеве самоврядування – це певна організаційна й функціональна самостійність місцевої влади чи це самоврядування людей, які мешкають на певній території.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» конституційний статус територіальної громади не отримав належної законодавчої деталізації. Більше того, повноваження місцевого самоврядування в цьому законі визначаються, як і за радянської системи, через компетенцію відповідних органів місцевого самоврядування. Уже існує проект Закону України «Про територіальну громаду», згідно з яким можна визначити такі основні положення:

- статус територіальної громади, її місце та роль у системі місцевого самоврядування;
- порядок створення, реорганізації та ліквідації територіальної громади як самостійного суб'єкта права на місцеве самоврядування та порядок державної реєстрації територіальної громади;
- структура територіальної громади та основи взаємовідносин територіальної громади в цілому з її структурними елементами, а також статус цих елементів;
- перелік виключних повноважень територіальної громади;
- обов'язки держави щодо фінансової підтримки територіальних громад;
- відповідальність територіальної громади та її органів перед державою та держави перед територіальною громадою;
- судові гарантії захисту прав територіальної громади.

Статут територіальної громади з точки зору його ролі в законодавчому полі держави є надзвичайно важливим документом: по-перше, це «мала конституція» окремо взятої одиниці самоврядування, тут мова йде про регулювання першочергових компетенцій; по-друге, це «продовження руки держави», оскільки норми статуту не можуть суперечити вимогам Конституції України й законам (у частині делегованих повноважень); по-третє, це «хартія юридичної особи», позаяк орган місцевого самоврядування є юридичною особою й має діяти в межах відповідних правових меж. Цей локальний нормативно-правовий акт має насамперед детально визначити правовий статус територіальної громади села, селища, міста або їхніх об'єднань та конкретизувати їхню конституційну, муніципальну, цивільну, адміністративну правосуб'єктність. Розробка, прийняття, затвердження статутів територіальних громад є першими кроками в процесі самоідентифікації цих громад. Зменшення ролі статутів громад призводить до мінімізації активності населення у вирішенні питань місцевого значення.

Варто наголосити на тому, що природа місцевого самоврядування формується з природи більш широкого явища – державного врядування (управління). Місцеве самоврядування за своєю природою є децентралізованою формою державного управління.

Про право громадянина на участь у місцевому самоврядуванні йдеться в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зміст цього права розкритий у багатьох статтях. Зокрема, у ч. 1 ст. 3 зафіксовано: «Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад» [3]. Це положення має визначальний характер: за своїм змістом воно поєднує право на місцеве самоврядування як право громадянина на участь у місцевому самоврядуванні з правом на місцеве самоврядування як колективним правом, яке характеризує статус територіальної громади.

Положення про те, що народ здійснює владу (зокрема, через органи місцевого самоврядування) є в цілому правильним, адже місцеве самоврядування однаково організоване на всій території держави.

Постановка завдання. Мета статті – розглянути правове забезпечення функцій місцевого самоврядування в розвитку сільських територій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місцеве самоврядування в Україні базується на фундаменті, який становлять правові, матеріальні, фінансові, соціальні та інші умови й можливості діяльності територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування з вирішення питань місцевого значення (муніципальної діяльності).

Серед законів України, що містять норми, які регламентують питання організації та функціонування місцевого самоврядування, звичайно, особливу роль відіграє Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який можна назвати базовим [3]. Він став підґрунтям для розробки законопроектів та прийняття законів, у яких регламентуються окремі питання функціонування місцевого самоврядування: «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [4], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5], «Про органи самоорганізації населення» [6] тощо. Необхідність прийняття зазначених законів передбачена в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Державна підтримка розвитку місцевого самоврядування є метою подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні як особливо важливого фактора становлення демократичної держави та громадянського суспільства, його державної підтримки. Для поліпшення умов самостійного вирішення територіальними громадами питань місцевого значення був виданий Указ Президента України № 749/2001 «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» [7]. Цим Указом Президент України визначив пріоритети, завдання та принципи муніципальної державної політики, утворив робочу групи з підготовки пропозицій щодо розвитку місцевого самоврядування та затвердив Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні.

В умовах формування сучасного політико-правового механізму спостерігаються певні розбіжності між юридичними передумовами й фактичною реалізацією механізму місцевого самоврядування. Недоліками, які спричиняють неефективність діяльності інститутів публічної влади на місцях, можна назвати такі: наявність двох центрів публічної влади в області та районі; не зовсім раціональний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади; відсутність можливостей самостійно реалізувати місцеву політику; недостатність механізмів дієвої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування; недосконалість міжбюджетних відносин; брак стабільних джерел формування доходів місцевих бюджетів, збільшення яких перебувало під переважним впливом органів місцевого самоврядування; недостатня кадрова та організаційна спроможність органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення; невиконання Україною основних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, основними з яких є

правова, матеріально-фінансова, організаційна самостійність органів місцевого самоврядування тощо.

У розробленій державній цільовій програмі розвитку українського села на період до 2015 р. також зустрічаються аспекти розвитку сільських територій через формування ефективного місцевого самоуправління. Після впровадження загальнодержавної програми всі регіони країни повинні були розробити й ввести в дію регіональні програм. Вже станом на 12 лютого 2009 р. було розроблено проект «Програма розвитку сільських територій Харківської області на період до 2015 р.» [8], проте ця програма залишається проектом, доки не буде проведена паспортизація всіх населених пунктів із метою визначення резервів і проблемних аспектів. Згідно із цим проектом планувалося протягом визначеного періоду реалізувати комплекс заходів із розробки проекту адміністративно-територіального устрою сільських територій та їхніх системи управління, провести реалізацію пілотного проекту з впровадження адміністративно-територіальної реформи на сільських територіях на базі Красноградського району Харківської області (на розвиток соціальної сфери агромістечок району) [8].

Із метою забезпечення координації діяльності міністерств, місцевих органів виконавчої влади та наукових установ, пов'язаних із виконанням Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р., Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2008 р. № 1124 «Про утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань розвитку сільських територій» визначено, що міжвідомча рада є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним при Кабінеті Міністрів України; покликана здійснювати контроль за виконанням завдань і заходів програми.

У запропонованому проекті концепції Загальнодержавної програми сталого розвитку сільських територій до 2020 р. (далі – Програма) головною метою визначено створення умов для сталого розвитку сільських територій, що передбачає диверсифікацію виробничої діяльності й підвищення конкурентоспроможності сільської економіки, підтримання екологічної рівноваги, поліпшення якості життя на селі на основі посилення життєздатності, самодостатності, активності сільських громад із максимально ефективним використанням місцевих ресурсів та приватної ініціативи. Виділено такі шляхи забезпечення Програми:

– нормативно-правове забезпечення через внесення змін і доповнень до законодавчих та інших нормативно-правових актів із метою виокремлення сільських територій як самостійного об'єкта державного регулювання;

– суспільно-політичне забезпечення через формування в країні суспільного середовища, сприятливого для ефективного розв'язання проблем сільських територій; політичне волевиявлення та державницькі дії щодо забезпечення сталого сільського розвитку; запровадження інтегрованих підходів до формування та реалізації політики розвитку сільських територій на основі залучення та координації діяльності зацікавлених сторін на всіх рівнях управління, організації міжсекторальних діалогів, розробки інтегрованих програм та планів із розвитку економічної діяльності, створення соціальної інфраструктури та впровадження природоохоронних заходів;

– формування інституційного середовища через організацію роботи зі зміни стереотипів мислення та моделей поведінки сільського населення й громад у напрямі активізації власної участі та мобілізації ресурсів для розв’язання місцевих проблем і забезпечення перспектив розвитку; сприяння формуванню партнерств із розвитку сільських територій, асоціацій місцевого самоврядування, співпраці між місцевими громадами, приватними особами та державою; формування системи державного управління розвитком сільських територій з урахуванням стратегічних керівних принципів Європейського Союзу, посилення ролі органів місцевого самоврядування, громадських об’єднань, інших органів самоорганізації сільського населення з передачею на ці рівні частини повноважень державного управління;

– організаційне й фінансове забезпечення через виокремлення в стратегіях розвитку, перспективних і поточних планах та бюджетах міністерств і відомств заходів, здійснюваних ними на сільських територіях; створення принципово нової системи державного стимулювання розвитку сільських територій на основі підтримки ініціатив (бізнес-проектів) сільських громад, партнерств, асоціацій органів місцевого самоврядування щодо їхньої участі в цільових програмах за механізмом співфінансування; удосконалення реєстраційної, податкової та бюджетної систем, міжбюджетних відносин у напрямі зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування й посилення мотивації до наповнення місцевих бюджетів; забезпечення диференційованого підходу до регулювання розвитку сільських територій на основі їх типологізації за соціально-економічними параметрами, реалізація спеціальних заходів із підтримання проблемних територій; створення Українського фонду підтримки розвитку сільських територій за рахунок відрахувань від господарської діяльності господарюючих суб’єктів будь-якої організаційно-правової форми та форми власності в розмірі 1,5% від їхніх доходів (виручки від реалізації продукції, робіт та послуг); поліпшення інформаційного забезпечення через належне відображення аспектів сільського розвитку в офіційних статистичних роботах; запровадження системи моніторингу виконання Програми та системи індикаторів для оцінки її результатів [9].

Нещодавно законодавчі основи діяльності органів місцевого самоврядування поповнилися новим нормативним актом, а саме Законом України від 16.04.2009 р. № 1275-VI «Про асоціації органів місцевого самоврядування», який визначає порядок створення й припинення діяльності асоціацій, повноваження та органи управління, засади взаємодії асоціацій з органами державної влади, фінансову та матеріальну основу діяльності, гарантії діяльності й відповідальність [10].

На підставі цього закону в Україні вже створена Асоціація голів сільських і селищних рад (далі – Асоціація). У статуті цієї асоціації прописано, що основною метою утворення є ефективне здійснення сільськими, селищними радами своїх повноважень, узгодження дій щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому й регіональному розвитку.

Основними завданнями Асоціації є такі: об’єднання зусиль сільських, селищних рад, спрямованих на захист прав та інтересів відповідних територіальних громад; створення умов для ефективнішого здійснення повноважень місцевого самоврядування; налагодження взаємодії з органами державної влади в процесі вирішення питань місцевого й регіонального розвитку з метою узгодження загаль-

нодержавних, регіональних та місцевих інтересів шляхом проведення консультацій, підготовки висновків та пропозицій до проектів нормативно-правових актів із зазначених питань; сприяння органам місцевого самоврядування в підготовці проектів їхніх рішень; координація діяльності членів Асоціації для досягнення мети та виконання завдань Асоціації [11].

На нашу думку, це дуже правильний і потрібний хід із боку держави щодо об'єднання сільського місцевого самоуправління з метою лобювання власних інтересів на всіх рівнях. Селяни позитивно сприймають дії держави, направлені на розвиток сільського життя, проте викликає занепокоєння дієвість і повноваження цієї асоціації в подальшій системі адміністрування.

Окреме місце в системі місцевого самоврядування займають органи самоорганізації населення, статус яких регулюється насамперед Конституцією України та Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. (далі – Закон). У ст. 3 Закону визначено такі завдання органів самоорганізації: а) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції України й законів України; б) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб мешканців шляхом сприяння в наданні їм відповідних послуг; в) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм. Саме через функції органів самоорганізації здійснюється реалізація цих завдань [6].

Місцеве самоврядування створюється для забезпечення права громадян на участь в управлінні публічними справами на рівні територіальних громад сіл, селищ, вирішення питань місцевого значення в межах Конституції України та законів України й надання громадянам управлінських, соціальних та інших послуг. Органи самоорганізації населення як елемент системи місцевого самоврядування також беруть участь у здійсненні цих функцій у межах власної компетенції. Контролюючі функції органи самоорганізації здійснюють щодо виконання депутатами побажань виборців. Позитивний досвід селища Старий Мерчик (Валківського району Харківської області) дозволяє стверджувати, що якщо органи самоорганізації спілкуються з депутатами місцевих рад, які у свою чергу переймаються проблемами населення не тільки під час виборчої кампанії, то це дає можливість «повернути депутатів обличчям до людей» і, відповідно, реально оцінити можливості тих чи інших депутатів у відстоюванні інтересів власної територіальної громади.

Висновки. Таким чином, занепад сільських територій, зубожіння селян зумовлені причинами довготривалого характеру. Основними з них є такі: нерозвиненість, переважно монофункціональний характер сільської економіки, недієздатна (а в деяких випадках неповна) нормативно-правова база, пов'язана зі специфікою сільського буття, обмеженість фінансових ресурсів місцевих бюджетів, слабка матеріально-фінансова база органів місцевого самоврядування, низька доходність і збитковість виробництва окремих основних видів сільськогосподарської продукції, практика реєстрації в містах суб'єктів господарювання на селі, відсутність державної підтримки дрібних сільськогосподарських товаровиробників, ігнорування сільської специфіки й потреб у різних напрямках державної політики (регіональній, регуляторній, соціальній, бюджетній) тощо.

Ми вважаємо, що фінансові, законодавчі та адміністративні перешкоди самодостатнього місцевого самоврядування може буде подолано на центральному рівні. Першими кроками для цього мають стати ухвалення проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» та законодавче визначення чіткого розподілу повноважень органів державної влади й місцевого самоврядування.

Література

1. Європейська хартія місцевого самоврядування : ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Конституція України. – О. : Негоціант, 2005. – 80 с.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». – Х. : Парус, 2008. – 96 с.
4. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10.07.2010 р. № 2487-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III (остання редакція від 19.09.2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні : Указ Президента України від 30.08.2001 р. № 749/2001 (редакція від 27.08.2002 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua>.
8. Програма розвитку села Харківської області на період до 2015 року відповідно до Державної цільової програми розвитку українського села до 2015 року (редакція від 12 лютого 2009р.) : Проект Харківської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://en.khntusg.com.ua/sites/default/files/program.pdf>.
9. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми сталого розвитку сільських територій до 2020 року : Проект розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minagro.kiev.ua.
10. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16.04.2009 р. № 1275-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
11. Щодо ініціювання створення Всеукраїнської асоціації сільських, селищних рад // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 104(4010). – С. 6–7.

Анотація

Тереняк Л. В. Правове забезпечення функцій сільського самоврядування в розвитку територій. – Стаття.

Проаналізовано чинну нормативну базу місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади, законодавчі та адміністративні перешкоди, що стримують процес розвитку сільської місцевості.

Ключові слова: самоврядування, сільська територія, територіальна громада, державна підтримка, самоорганізація, правове забезпечення.

Аннотация

Тереняк Л. В. Правовое обеспечение функций сельского самоуправления в развитии территорий. – Статья.

Проанализировано действующую нормативную базу местного самоуправления и органов государственной исполнительной власти, законодательные и административные препятствия, сдерживающие процесс развития сельской местности.

Ключевые слова: самоуправление, сельская территория, территориальная община, государственная поддержка, самоорганизация, правовое обеспечение.

Summary

Terenyak L. V. Legal regulation of the functions of self-government in rural areas. – Article.

Analyzed the current legal framework of local government and state executive, legislative and administrative obstacles that prevent the formation of sustainable rural development.

Key words: self-government, rural area, local community, government support, self-organization, legal support.