

Гомонай В.В. (Ужгород)

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

***Анотація.** В статті аналізується основний правовий доробок, який регулює в Україні місцеве самоврядування. Автор розгортає історичні етапи становлення законодавчої бази стосовно цього питання та пропонує конкретні заходи по вдосконаленню прогалин у вітчизняному законодавстві.*

***Ключові слова:** Конституція України, місцеве самоврядування, правовий статус, механізм захисту прав.*

Сучасну наукову думку стосовно правового статусу органів місцевого самоврядування та правового регулювання їх діяльності можна означити як багатоманітну, з огляду на те, що ця проблема є предметом дослідження широкого кола дослідників. Започаткуванням теоретичної розробки зазначеного питання стали праці ще радянських дослідників середини ХХ століття, у яких накопичено значний емпіричний матеріал з окремих аспектів означеної тематики.

Важливими подіями на етапі створення правових основ впровадження і динамічного розвитку системи місцевого самоврядування в Україні стали прийняті в березні 1992 року Закону “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” [2, с.5], прямі вибори сільських селищних, міських голів у 1994 році та утворення фонду сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України.

З прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України [1,с.141], в якій визнано і гарантовано місцеве самоврядування у державі, з’явилася можливість розроблення нового важливого Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” [3], поло-

ження проекту якого узгоджувались із потребами органів самоврядування, їх посадових осіб і, загалом, відповідали принципам Європейської Хартії про місцеве самоврядування. В травні 1997 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Він започаткував новий етап розвитку самоврядування і став ще одним підтвердженням демократичних перетворень у нашій країні. В 1997 році Президент України своїм Указом створює Координаційну раду з питань місцевого самоврядування, Україна приєднується до Європейської Хартії про місцеве самоврядування, а Кабінет Міністрів України в липні 1998 року утворює Міжвідомчу комісію з питань місцевого самоврядування.

Необхідно звернути увагу на те, що у прикінцевих та перехідних положеннях Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 08 грудня 2004 року (визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду N20-рп/2010 від 30.09.2010 у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття) передбачалося, що за умови прийняття Верховною Радою України до 1 вересня 2005 року Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування, набирає чинності з 1 вересня 2005 року.

У разі неприйняття Верховною Радою України до 1 вересня 2005 року Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування цей Закон набирає чинності з 1 січня 2006 року. Минуло більше 9 років, а система місцевого самоврядування не удосконалена, а це було умовою набрання чинності змін до Основного Закону держави ще в 2004 році [4, с.44].

Система конституційно-правових засад місцевого самоврядування, яка склалася в Україні на сьогодні, визначена Конституцією України, Європейською хартією місцевого самоврядування [5, с.194-205] та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». Вона покликана забезпечити функціонування дієздат-

ного, ефективного місцевого самоврядування, що є окремою формою народовладдя та водночас інструментом задоволення потреб населення України через створення необхідних умов для надання йому належного рівня громадських послуг. Та, на жаль, аналіз практики функціонування місцевого самоврядування в Україні свідчить про те, що задекларовані засади не завжди реалізуються на практиці.

У той же час, послідовне впровадження в життя Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” зумовлює необхідність здійснення комплексу заходів, які умовно можна поділити на кілька груп.

Перша група заходів має бути спрямована на створення стабільної правової основи місцевого самоврядування. Не порушуючи усіх аспектів цієї проблеми, зазначимо, що правове забезпечення місцевого самоврядування не завершується прийняттям базового Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”. Адже його практична реалізація потребує цілого пакету законодавчих актів, серед них закони: про адміністративно-територіальний устрій України; про комунальну власність; про місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад; про засади розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування; про місцеві податки і збори; про органи самоорганізації населення; про службу в органах місцевого самоврядування тощо.

Друга група заходів має бути спрямована на формування матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. Це зумовлено, передусім, тим, що ефективне функціонування системи місцевого самоврядування значною мірою залежить не стільки від обсягу повноважень, якими наділені територіальні громади та обрані ними органи, скільки від наявності в їх володінні та вільному розпорядженні матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань. Під цим кутом зору необхідно найближчим часом, завершити формування комунальної власності територіальних

громад, провести муніципалізацію земель, забезпечити чітке розмежування доходів і видатків між державними та місцевими бюджетами, а також між районними й обласними бюджетами та сільськими, селищними, міськими бюджетами місцевого самоврядування, розробити механізми фінансування державою витрат органів місцевого самоврядування яких вони зазнали внаслідок виконання делегованих повноважень виконавчої влади та рішень органів державної влади.

Третя група заходів пов'язана з наданням інформаційної, науково-методичної та організаційної підтримки, створенням системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування. Становлення місцевого самоврядування значною мірою стримується не лише об'єктивних факторів (відсутність належного матеріально-фінансового забезпечення), а й внаслідок, і це слід зазначити, суб'єктивних причин, тобто через наявність суперечливих, а часом діаметрально протилежних підходів до розуміння справжньої природи, функцій та завдань місцевого самоврядування [12, с.24].

З теоретичної точки зору важливим є з'ясування поняття місцевого самоврядування. Так, відповідно до статті 140 Конституції України 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.

Стаття 2 Закону України «Про місцеве самоврядування» ж дає інше визначення поняття місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Існування в чинному законодавстві двох відмінних визна-

чень аж ніяк не свідчить про досконалість законодавства у цій сфері.

Місцеве самоврядування – це така система керування місцевими справами, що здійснюється спеціальними виборними органами, які безпосередньо представляють населення тієї або іншої адміністративно-територіальної одиниці даної країни. Європейська хартія про місцеве самоврядування, прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 року, дає загальне визначення місцевого самоврядування, що фактично стало універсальним, і прийняте всіма демократичними державами. Під місцевим самоврядуванням Хартія розуміє “право і дійсну здатність місцевих співтовариств контролювати значну частину суспільних справ, керувати нею в рамках закону під свою відповідальність і на благо населення”.

Необхідною умовою ефективного функціонування місцевого самоврядування є забезпечення реалізації прав місцевих співтовариств, створення гарантій їх реальної незалежності та самостійності. Адже ступінь розвитку місцевого самоврядування залежить не тільки від наявності правової основи, що регламентує діяльність муніципальних органів, а й від реалізації конституційних гарантій його здійснення. Згідно зі ст. 7 Конституції України в нашій державі визнається і гарантується місцеве самоврядування, а тому забезпечення гарантій цього політико-правового феномену є важливим напрямом державної політики. Аналізуючи наявні в юридичній літературі дефініції гарантій місцевого самоврядування, слід зазначити, що вони характеризуються надзвичайним розмаїттям.

Ю. Казанцев і А. Писарев вважають, що гарантіями місцевого самоврядування є система правових заходів, спрямованих і на захист порушених прав, і на попередження таких порушень [7, с.70].

На думку В. Кампо під гарантіями слід розуміти правовий механізм захисту прав і законних інтересів місцевого самоврядування [9, с.45].

П. Біленчу к визначає гарантії місцевого самоврядування як економічні, політичні та правові умови й засоби повної та ефективної реалізації територіальними громадами, органами місцевого самоврядування завдань і функцій місцевого самоврядування [6, с.44].

Є. Шугріна характеризує гарантії місцевого самоврядування як сукупність прийомів, засобів, способів, які забезпечують реалізацію права на місцеве самоврядування, його захист [11, с.484].

На думку О. Фролова гарантії місцевого самоврядування — це необхідні для реалізації муніципальних повноважень середовище та спеціальний інституційний механізм, що забезпечують безперешкодну й ефективну участь суб'єктів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, вираженні волі та інтересів відповідної територіальної громади [10].

Можна констатувати цілу низку проблем у сфері матеріального права, яке б чітко регулювало статус місцевого самоврядування. Звідси й відсутність чітких процесуальних норм, якими регламентовано процедурні питання взаємовідносин між суб'єктами місцевого самоврядування та державою.

Важливо наголосити, що реалізація конституційно-правових засад місцевого самоврядування України зумовлює потребу у створенні відповідної системи законодавчих актів, які б забезпечили впровадження принципів місцевого самоврядування в життя. Сьогодні доводиться констатувати факт відсутності законодавчого вирішення багатьох важливих питань, що опосередковують реалізацію конституційних засад місцевого самоврядування.

Існують проблеми реалізації засад місцевого самоврядування, зокрема такі, що пов'язані: а) зі становленням територіальних громад; б) з недосконалістю адміністративно-територіального устрою України; в) з декларативністю місцевого самоврядування на регіональному рівні; г) з конкуренцією компетенції місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування; д) із забезпеченням матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.

Всі окреслені вище проблеми є проблемами розвитку не лише матеріального, а й процесуального муніципального права, та, відповідно, муніципального процесу.

Надзвичайно важливим у процесі прийняття вищезазначених законодавчих актів є застосування комплексного підходу, заснованого на розумінні конституційно-правових засад місцевого самоврядування України як системної цілісності, реалізація якої потребує прийняття кількох нормативно-правових актів, спрямованих на вирішення певної проблеми, одночасно - «в пакеті». Наприклад, проблема розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади може бути вирішена у ході прийняття нових редакцій законів України про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, закону про виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень державної виконавчої влади.

При цьому, до вказаних вище законів мають суттєво вкраплюватися норми, що регламентують порядок їх реалізації – процесуальні норми. Комплексний підхід, зазначений вище, без належної уваги процесуальним аспектам регулювання діяльності місцевого самоврядування втратить саму суть комплексного підходу.

Таким чином, застосування окресленого вище підходу на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні дозволить забезпечити можливість створення цілісної законодавчої бази місцевого самоврядування, що є необхідною умовою для розвитку як матеріального муніципального права, так і муніципального процесуального права.

Муніципальний процес розгортається у вигляді послідовно-регламентованих, спрямованих на забезпечення реалізації конституційно передбаченого (ст. 140 Конституції України) права територіальних громад на місцеве самоврядування.

Х.В. Приходько визначає муніципальний процес як форму діяльності суб'єктів місцевого самоврядування з реалізації визначеної Конституцією та законами України компетенції, урегульовану нормами муніципального процесуального права, та наводить такі його ознаки: 1) є різновидом соціального процесу, оскільки виникає як наслідок розвитку суспільних відносин у сфері реалізації місцевого самоврядування. В умовах муніципального процесу забезпечуються інтереси і потреби суб'єктів місцевого самоврядування на локальному рівні; 2) має відповідне правове забезпечення муніципальним процесуальним правом, формалізованим у відповідних джерелах; 3) проходить у формі діяльності суб'єктів місцевого самоврядування у визначених Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також учасники кожного з конкретних видів муніципального процесу; 4) кожен різновид муніципального процесу складається зі стадій та етапів, регламентованих у відповідних джерелах. Наприклад, нормотворчий процес та його стадії урегульовані регламентами місцевих рад; референдний процес регламентований Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»; 5) кожен з видів муніципального процесу характеризується наявністю процесуальних строків (наприклад, загальних або спеціальних; чергових або позачергових); 6) є цільовим та телеологічно навантаженим. Мета муніципального процесу має прямий, абсолютно визначений результат (прийняття рішення, обрання на посади, усунення з посади) або непрямий (відносно визначений) (реалізація суб'єктивного права); 7) кожен із різновидів муніципального процесу фіксується різними документальними, технічними, інформаційними засобами. Наприклад, нормотворчий процес фіксується технічними засобами або супроводжується процесуальними документами (протоколом, стенограмою); виборчий процес фіксується процесуальними документами (протоколами, списками) [8, с.609-610].

Варто зазначити, що поява і розвиток інституту місцевого самоврядування обумовлені усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без її одночасної децентралізації на рівень певних територіальних колективів (громад), об'єднаних певними спільними локальними інтересами. І в першу чергу це пов'язано з тим, що, як правило, звернення громадян до влади фіксується на локальному рівні і повинні там же і вирішуватись (мистецтво влади полягає в умінні нею "ділитися").

Важливим є той факт, що місцеве самоврядування в Україні – це самобутнє утворення, виникнення якого пов'язане з низкою притаманних лише українцям традицій (управлінських, культурних тощо) проблем (соціально-економічних, політичних) з менталітетом та правовою культурою нашого народу. Головна ознака українського місцевого самоврядування полягає в тому, що його суб'єктом є територіальна громада, а не орган самоврядування, як в інших країнах. Основне, на що спрямована діяльність територіальних громад, – це реалізація певних інтересів громадян, вирішення конкретних проблем суспільства, що виникають на певних територіях, власними силами. Саме орієнтація на проблеми місцевих жителів (власні проблеми), їх асоціацій, а через це на окремі проблеми суспільства в цілому є свідченням соціальної спрямованості та призначення територіальних громад.

Безперечно, що ефективна діяльність органів місцевого самоврядування залежить і від того, в якій мірі територіальні громади залучені до співпраці, більше того, наскільки громадськість виявляє ініціативу чи безпосередньо активно бере участь у прийнятті рішень. Саме в цьому контексті доречно сформулювати визначення такого важливого принципу багатьох статутних документів впливових міжнародних організацій Європи, як принцип субсидіарності. Цей принцип є одним із базових принципів як Європейської хартії місцевого самоврядуван-

ня, так і регіональної політики Європейського Союзу. Реалізація цього принципу дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, з другого – цей рівень має володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, що надаються населенню, відповідно до загальнодержавних стандартів.

Процес розвитку місцевого самоврядування ставить на порядок денний багато проблем, розв'язання яких значною мірою визначатиме подальший стабільний розвиток не тільки окремих населених пунктів і регіонів України, але і українського суспільства в цілому. Розв'язання проблем місцевого самоврядування невіддільне від нашої спільної стратегічної мети - будівництва незалежної, демократичної держави з цивілізованою економікою, розвинутою системою соціальних гарантій, держави, пріоритетом якої є інтереси людини.

За останні декілька років Україна зробила важливі кроки на шляху становлення та конституційного закріплення основ місцевого самоврядування. В державі змінилися не лише структура місцевої влади, а й, головне, погляди на місце і роль самоврядування в утвердженні України як демократичної європейської держави.

Напрямок розвитку місцевого самоврядування в Україні визначений курсом на інтеграцію України в Європу. В Україні задекларовано визнання та гарантування місцевого самоврядування як форми народовладдя, але аналіз практики його функціонування свідчить про реальне його існування лише на деяких рівнях публічного управління.

Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996. - № 30. – С. 141.
2. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і

- регіональне самоврядування» // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991. - № 2. – С. 5.
3. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні: від 21.05.1997 р.// Відомості Верховної Ради України. - 1997. -№ 24. - С. 170.
 4. Закон України Про внесення змін до Конституції України Відомості Верховної Ради України // ВВР 2005. - № 2. - С.44
 5. Європейська хартія місцевого самоврядування // Збірка договорів, Ради Європи. Українська версія. - Парламентське видавництво. - К., 2000. - С. 194-205.
 6. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2000. — С. 44.
 7. Казанцев Ю. Д, Писарев А. Н. Муниципальное право: Учебник. — М.: Новый юрист, 1998. — С. 70.
 8. Муніципальне право України. Підручник за ред. Баймуратова М.О. К., Правова єдність 2009 - С. 609-610.
 9. Оніщук М., Кампо В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні. — К.: Освіта і культура, 1998. — С. 45.
 10. Фролов О. Гарантії місцевого самоврядування в Україні: проблемні питання // Віче
 11. Шугрина Е. С. Муниципальное право: Учебник. — М.: Дело, 1999. — С. 484.
 12. Ярошук О.В. Досвід організації муніципального управління в зарубіжних країнах -Т.: Екон. думка, 2006. - С.24.