

Удосконалення конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Україні

Проаналізовано міжнародні та вітчизняні конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні. Визначено недоліки та протиріччя сучасного українського законодавства, розглянуто шляхи реформування правової бази місцевого самоврядування в Україні з урахуванням принципів, закладених у європейських документах за цією проблематикою.

Ключові слова: *врядування, місцеве самоврядування, ефективне місцеве самоврядування, компетентність, підзвітність, децентралізація, конституційно-правові засади.*

Країни Європи постійно перебувають у процесі трансформації, що охоплює всі сторони суспільного життя. Основними компонентами цього процесу є децентралізація і розвиток сучасної системи місцевого самоврядування. Не стала винятком й Україна. Інтегрування нашої держави в європейські структури потребує вироблення і впровадження такої моделі місцевого самоврядування, що відповідатиме як загальноєвропейським стандартам, так і багатим традиціям самоврядування українського народу.

Актуальність теми статті зумовлена європейським вибором України та потребою гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами, необхідністю розробки нормативно-правового забезпечення та проведення відповідної міжнародної експертизи проектів законодавчих актів з питань місцевого і регіонального розвитку.

Метою роботи є аналіз міжнародних і вітчизняних конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Україні та розробка на його основі заходів реформування правової бази місцевого самоврядування.

Науковим підґрунтям дослідження проблеми підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування є праці, в яких висвітлюються питання формування механізмів державного управління та їх методологічного супроводу, В. Бакуменка, В. Вакуленка, О. Власенка, І. Грицяка, М. Долішнього, О. Ігнатенка, В. Князева, В. Кравченка, В. Куйбіди, Ю. Лебединського, О. Лебединської, В. Лугового, В. Майбороди, Ж. Марку, І. Надольного, О. Оболенського, М. Пухтинського, В. Ребкала, І. Розпутенка, В. Скуратівського, Дж. ді Стазі, Ю. Сурміна, В. Токовенко, Ю. Шарова, В. Юрчишина та ін.

Соціально-економічні перетворення, що відбуваються нині в Україні, політичні події останніх років, відродження гідності нації, зміна самосвідомості українського народу, розуміння ним своїх прав, відчуття можливості перетворення суспільства на демократичних засадах, інтеграція України з європейською спільнотою зумовили необхідність

© М. О. Катихіна, 2010

вироблення й запровадження такої моделі місцевого самоврядування, яка б відповідала стандартам сучасної Європи, забезпечувала ефективне й орієнтоване на громадян управління, права і свободи громадян, задоволення їх потреб та надання послуг. Світовий досвід переконує, що побудова демократичної, соціально-правової держави, формування громадянського суспільства неможливі без забезпечення дієвого й повноцінного місцевого самоврядування та його постійного розвитку.

Захист та зміцнення місцевих автономій у Європі на засадах спільних принципів, яких мають дотримуватись усі демократичні держави Європи, є давнім бажанням прихильників місцевого самоврядування. Рада Європи як гарант прав людини та принципів демократичного управління є саме тією організацією, де було розроблено та прийнято документ, що містить зазначені принципи. З огляду на важливе значення органів місцевого самоврядування ще у 1957 році на європейському рівні було створено представницький орган, відомий як Постійна Конференція місцевих і регіональних влад Європи. На визнання політичної значущості цієї організації 14 січня 1994 року її було перетворено на Конгрес місцевих і регіональних влад Європи (далі – Конгрес), що, згідно зі статутом, представляє місцеві та регіональні органи країн – членів Ради Європи. Значимо, що делегація України у Раді Європи бере участь у роботі Конгресу з 1996 року. Участь у його діяльності дає нашій державі можливість:

- брати участь у виробленні спільних підходів до розвитку місцевого і регіонального самоврядування в Європі;
- пропагувати на європейській арені досягнення України у галузі розвитку місцевої та регіональної демократії;
- обмінюватися досвідом із цих питань;
- сприяти здійсненню політики європейської інтеграції України.

У 1980 році державами – членами Ради Європи була ухвалена Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владою. Конвенція, що набула чинності у 1981 році, визнає за місцевою й

регіональною владою право співпрацювати поза національними кордонами в межах їх внутрішньодержавних повноважень з питань створення спільних громадських служб, будівництва спільних об'єктів або охорони довкілля.

На 6-й Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве самоврядування, що відбулась у Римі 6–8 листопада 1984 року, було представлено проект Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія). З огляду на висновки Консультативної Асамблеї та Римської Конференції Міністрів, у червні 1985 року Комітет Міністрів затвердив цей документ у формі конвенції. Було також вирішено, що конвенція буде відкрита для підписання з 15 жовтня 1985 року [5]. Хартія узагальнює визнані у Європі принципи здійснення демократії на місцевому та регіональному рівнях та зобов'язує сторони застосовувати основні правила, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування. У цьому документі містяться стандарти щодо організації управління на засадах місцевого самоврядування, що є обов'язковими для держав – членів Ради Європи. Таким чином, Хартія є моделлю для законодавчих реформ у країнах нової демократії, і окремі держави вже запровадили її принципи у своїх конституціях. Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування є одним із головних інститутів будь-якого демократичного режиму, а право громадян на участь в управлінні державою – одним із демократичних принципів, причому це право може безпосередньо реалізовуватися саме на місцевому рівні [4]. Тобто справжнє місцеве самоврядування відіграє вирішальну роль у здійсненні демократії.

Метою Хартії є встановлення загальноєвропейських норм щодо визначення й захисту прав територіальних громад та органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого значення, до яких належать, зокрема, організація надання якісних послуг населенню сіл, селищ, міст.

Європейська хартія місцевого самоврядування прийнята завдяки ініціативам та багаторічній праці різних європейських структур, що стало свідченням важливості місцевого самоврядування як необхідного атрибуту демократичного суспільства. Закріплення можливості розвитку місцевої демократії, самостійного вирішення питань місцевого значення, зміцнення місцевої економіки та фінансів у спеціальному документі, що має обов'язкову силу, – давня мета демократичних сил Європи. Крім цього, було прийнято ще чимало міжнародних документів, зокрема: Всесвітня декларація місцевого самоврядування, Європейська декларація прав міст, Європейська хартія міст та ін.

Верховна Рада України 15 липня 1997 року ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування. Таким чином, відповідно до ст. 9 Кон-

ституції України, Європейська хартія “... є частиною національного законодавства України” (як чинний міжнародний договір, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України), а її норми мають переважну силу над нормами законів України (п. 2 ст. 7 Закону України “Про міжнародні договори України”).

Вагомим внеском для становлення в Україні місцевого самоврядування стало його визнання та гарантування Конституцією України, яка була прийнята в 1996 р. На той час положення Основного Закону, що заклали конституційні засади організації місцевого самоврядування, вивели його на рівень одного з провідних інститутів демократичного конституційного ладу. Місцевому самоврядуванню присвячено XI розділ Конституції України, а також статті 5, 7, 13, 19, 38, 40, 71 та ряд інших. Але, зважаючи на сучасні вимоги до розвитку місцевого самоврядування, Конституція України вимагає термінових доповнень і змін, насамперед узгодження з основними міжнародними документами. Так, відповідно до ст. 5 Конституції України, “Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”, а ст. 7 Конституції декларує, що в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування; ст. 140 визначає, що “Місцеве самоврядування є правом територіальної громади ... самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому Законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування” [1]. Це породжує комплекс проблем, оскільки у ст. 133 наявність такої адміністративно-територіальної одиниці, як сільська громада, зумовила вживання терміна “сільська, селищна, міська ради” для об'єднаних у єдину територіальну громаду декількох населених пунктів. Основний Закон запровадив централізовану систему управління, бо в ньому місцеве самоврядування визнається лише на низовому рівні – місто, село, селище. Такого немає практично в жодній європейській країні. Визнання місцевого самоврядування як однієї з основ конституційного ладу передбачає встановлення децентралізованої системи публічної влади, інших основ взаємодії державної влади та влади територіальних громад. Суттєвого реформування має зазнати насамперед конституційна модель місцевого самоврядування.

У ст. 5 Хартії наголошується на принципі незмінності територіальних кордонів органів місцевого самоврядування. За Конституцією України, суб'єктом права місцевого самоврядування є територіальна громада. Але ні в Конституції України, ні в чинному законодавстві не визначено територіальної основи місцевого самоврядування, тобто території, в межах якої територіальна громада здійснює місцеве самоврядування. Ця проблема може

бути вирішена з прийняттям Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України”.

Суттєвою проблемою є неузгодженість окремих норм Конституції України та невизначеність окремих понять у законодавстві. Відповідно до Конституції, існує два центри державної влади в області та районі – обласна (районна) місцева державна адміністрація (ст. 118) та обласна (районна) рада (ст. 143). Це призвело до виникнення конкуренції їх компетенції та появи конфліктних ситуацій при прийнятті управлінських рішень. Так, у ст. 132 Конституції України викладено засади територіального устрою України, водночас ст. 133 Конституції України не містить визначення меж території адміністративно-територіальної одиниці. У ст. 142 Конституції поняття “територіальна громада районів у містах” і, відповідно, права їх жителів утворювати власні представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування, мати свої бюджети районів у місті, рухоме і нерухоме майно суперечить положенням як цієї самої ст. 142 Конституції, згідно з якою таке право мають жителі всього міста, так і ст. 140, де питання організації управління районами в містах віднесено до компетенції міських рад. У зазначених статтях у переліку органів місцевого самоврядування також відсутні органи районів у містах (районні у містах ради та їх виконавчі органи) [1].

Законодавче забезпечення місцевого самоврядування в Україні розпочалося з прийняттям 7 грудня 1990 р. Верховною Радою УРСР Закону “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” [2]. Значним досягненням українських законодавців на той час було визначення базовим рівнем самоврядування територіальну громаду села, селища, міста, тобто спільноту, в якій людина реалізує свої основні життєві потреби. Самоврядування на рівні районів та областей забезпечувало спільні інтереси територіальної громади. Це дозволяло здійснити масову широку децентралізацію владних повноважень в інтересах виборців і водночас зберегти статус України як унітарної держави.

Після виборів Президента України 1 грудня 1991 року почалося внесення змін і доповнень до Конституції і відповідна корекція українського законодавства. На початку 1992 року було прийнято два нових закони: “Про представника Президента України” та “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”. У новій редакції Закону про місцеве самоврядування від 26 березня 1992 року було враховано передання частини повноважень від обласних та районних рад представникам Президента. Введення інституту представників Президента мало остаточно ліквідувати радянську модель державного устрою, створити систему влади, в якій поєднується забезпечення в регіонах державного управління через місцеві дер-

жавні адміністрації та широка самодіяльність громадян через органи самоврядування.

21 травня 1997 року було прийнято нову редакцію Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, а через деякий час (у 1999 році) – Закон України “Про місцеві державні адміністрації”, проте у положеннях цих Законів міститься багато суперечностей, особливо стосовно повноважень у частині компетенції відповідних органів. Це спричинило певні труднощі та викликало протиріччя між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями [9; 10].

Згідно з цим Законом, визначається система місцевого самоврядування в Україні, гарантії його реалізації та захисту, засади організації та діяльності, правовий статус та відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Так, згідно зі ст. 2, “Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст” [7, ст. 2.2], а ст. 4 викладає основні принципи, на яких здійснюється місцеве самоврядування в Україні, а саме: “народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності...” [4, ст. 4].

У 1998 році було прийнято Закон України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, і лише у 2001 році – Закон “Про службу в органах місцевого самоврядування”.

Місцева влада в Україні складається з місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Але треба підкреслити, що в Україні наразі немає чіткого розподілу повноважень між різними рівнями місцевих органів виконавчої влади та різними рівнями органів місцевого самоврядування. Це створює додаткові труднощі. Одним із першочергових завдань для вирішення цієї проблеми є розмежування повноважень між органами влади та закріплення їх на законодавчому рівні. Лише за умови повного й чіткого розподілу повноважень можна говорити про ефективність реалізації конституційних прав і свобод громадян, вимагати відповідальності від кожного органу місцевої влади за його діяльність та реалізацію повноважень.

У Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” повноваження виконавчих органів рад розподілено на дві групи: самоврядні та делеговані. Згідно з Конституцією України, органам місцевого самоврядування можуть бути законодавчо надані окремі повноваження органів виконавчої влади, тобто ці повноваження будуть вилучені із компетенції органів місцевої виконавчої влади й передані органам місцевого самоврядування. Закон “Про місцеве самоврядування” містить поняття “делеговані повноваження”, тобто такі, що надаються на договірних

засадах тимчасово. За законом, таких “делегованих” повноважень більше, ніж самоврядних, що передбачає підзвітність органів місцевого самоврядування перед органами виконавчої влади, чим елімінується принцип організаційної самостійності органів місцевого самоврядування [3; 8].

Також існують проблеми з забезпеченням відповідності обсягу фінансових ресурсів місцевої влади функціям місцевого самоврядування, необхідності формування частини фінансових ресурсів місцевих властей за рахунок місцевих податків та зборів. Цього вимагає ч. 2 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування. А ч. 8 ст. 9 Хартії гарантує право місцевої влади на доступ до національного ринку капіталу в межах закону. Не виконується також положення ч. 4 ст. 9 Хартії, в якій визначається: “Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів місцевих властей, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконання завдань місцевих властей” [4, с. 182].

Важливими для України є питання правового захисту місцевого самоврядування, що не відповідає ст. 11 Хартії, в якій зазначається: “Місцеві власті мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень...” [4]. Таким чином, Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” є важливим і необхідним кроком у створенні надійної правової бази для місцевого самоврядування, але сучасна його модель вимагає негайних змін.

Як було зазначено вище, згідно з Конституцією України та Законом України “Про місцеве самоврядування”, суть місцевого самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [1; 3]. Тому виникає питання організації діяльності органів місцевого самоврядування щодо надання послуг населенню та розробки механізмів контролю якості цих послуг. Використовуючи світовий досвід, необхідно сформувати соціальні стандарти та принципи щодо надання населенню якісних послуг, забезпечити населення послугами на рівні соціальних гарантій і нормативів, закріплених законодавчо. У теперішній час існують об’єктивні умови для вивчення та трансформації системи надання послуг органами місцевого самоврядування згідно з європейськими стандартами. Назріла негайна потреба у науково-теоретичному обґрунтуванні напрямів, методів і форм діяльності органів місцевого самоврядування щодо надання послуг територіальній громаді.

Проблеми підвищення рівня обслуговування територіальних громад міст були викладені також у Хартії українських міст, прийнятої 26 червня 1997 року на урочистих зборах Асоціації міст України. Ця Хартія узгоджується з Європейською хартією міст і має на меті сприяння відстеження діяльності місцевої влади. Зазначимо, що Хартія українських міст – це консолідуючий політичний документ для широкого кола громадськості, спрямований на утвердження громадянського демократичного суспільства в Україні [7].

З урахуванням розглянутих положень концептуальних документів, правових норм щодо засад та організації місцевого самоврядування в Україні, можна зробити такі висновки. Стан місцевого самоврядування в Україні не відповідає сучасним потребам суспільства, що гальмує процес проведення системних реформ в Україні, та потребує суттєвого вдосконалення, спрямованого на приведення його до стандартів і принципів європейської спільноти. Суттєвими проблемами, що стримують розвиток місцевого самоврядування та потребують нагально розв’язання, є: невирішеність питання щодо територіальної основи місцевого самоврядування; невизначеність у частині розмежування повноважень місцевого самоврядування та виконавчої влади; часткове врахування принципів та стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування в чинному законодавстві України, що потребує адаптації законодавства України про місцеве самоврядування до стандартів та принципів Хартії; відсутність дієздатного суб’єкта місцевого самоврядування.

Необхідно терміново змінити систему та статус місцевих органів виконавчої влади, систему місцевого самоврядування, відновити регіональне самоврядування, вирішити фінансово-економічні проблеми, а саме: створити дієву систему місцевих фінансів; вдосконалити міжбюджетні відносини; провести земельну реформу; змінити податкову базу місцевого самоврядування; реформувати ЖКГ; забезпечити розвиток територіальних громад; негайно вирішити питання організаційно-правових основ місцевого самоврядування в Україні, тобто вдосконалити законодавство України шляхом внесення змін до Конституції України в частині територіальної організації влади, прийняття нової редакції Закону “Про місцеве самоврядування”; провести адміністративну реформу та реформу адміністративно-територіального устрою. У результаті Україна має отримати повноцінну європейську модель місцевого самоврядування. Вирішення цих проблем потребує ґрунтовних наукових досліджень, розробки концептуальних засад програмного бачення стратегії поступу місцевого самоврядування в Україні.

Список використаних джерел

1. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z960254K.html
2. Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” від 07.12.1990 р. № 533–ХІІ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.rada.gov.ua — Назва з титул. екрана.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. № 280/97–ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.rada.gov.ua — Назва з титул. екрана.
4. Лазор О. Д. Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід : [навч. посіб.] / Лазор О. Я., Лазор О. Д. — [2-е вид., доп. і перероб.]. — К. : Дакор, 2005. — 560 с.
5. Офіційний сайт Ради Європи [Електронний ресурс]. — Режим доступу : col.int.rada — Назва з титул. екрана.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : [навч.-практ. посіб.] / упоряд. : О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князев ; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. — К. : Крамар, 2003. — 396 с.
7. Куйбіда В. Політико-правові проблеми діяльності органів місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи / В. Куйбіда // Управління сучасним містом. — 2003. — № 13–14 (9). — С. 78–88.
8. Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки : [зб. матеріалів та документів] / за ред. М. Пухтинського, О. Власенка. — К. : Атіка, 2007. — 896 с.
9. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : [зб. матеріалів та документів] / наук. ред. М. Пухтинський. — К. : Атіка-Н, 2006. — 774 с.
10. Шахов А. Про міжнародний досвід вирішення суперечностей між органами центральної влади та місцевого самоврядування / А. Шахов // Управління сучасним містом. — 2002. — № 7–9 (7). — С. 74–82.