

УДК 342.7:614(747)(4)

Пожидаєва М. А. – доктор юридичних наук, головний науковий консультант Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, м. Київ
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2355-1131>

Сучасний стан і перспективи вдосконалення правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування

Рец. на кн.: Морзун В. В. Конституційно-правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах / наук. ред. Н. В. Камінська. Київ : Центр учб. літ., 2022. 220 с.

В умовах сьогодення залишається значна кількість невирішених питань, пов'язаних з організацією та функціонуванням публічної влади на різних рівнях в Україні. І система місцевого самоврядування не є винятком, як і правовий статус територіальної громади, законодавче регулювання основ місцевого самоврядування, реальні механізми державної підтримки основ місцевого самоврядування, життєдіяльності територіальної громади, особливо в умовах децентралізації влади, збройної російської агресії проти України, посягання на державний суверенітет і територіальну цілісність. Як відомо, в Конституції України й інших нормативно-правових актах регламентовано засади конституційно-правового забезпечення організації та функціонування місцевого самоврядування як права територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно розв'язувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Також законодавець визначив матеріальну й фінансову основу місцевого самоврядування, роль держави в її забезпеченні. Проте, реалізації цих положень, як і положень багатьох законів і підзаконних актів України в цій сфері характерні значні проблеми та суперечності, відсутність ресурсів, зокрема фінансових і матеріальних, недостатність професійних кадрів, нестабільність політичної та економічної ситуації, непослідовні реформи, неефективна координація дій органів і посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування, територіальних громад, інших уповноважених суб'єктів.

Попри похвалювання в діяльності дослідників у напрямі вивчення теорій і концепцій місцевого самоврядування, правового статусу територіальних громад в Україні та інших державах, зокрема об'єднаних територіальних громад, питання матеріальних і фінансових основ місцевого самоврядування, комунальної власності, місцевих фінансів і місцевих податків лише останнім часом зацікавили учених – представників різних галузей юридичної науки, економічної науки, державного управління тощо. Водночас значна частина їхнього наукового доробку має фрагментарний і певним чином

несистемний характер. Тому тема зазначеної роботи є актуальною та своєчасною, а результати дослідження, висновки й пропозиції необхідні як для теорії, так і для практики організації та функціонування системи місцевого самоврядування в Україні за сучасних умов.

Автор проаналізував доктринальні та нормативні джерела місцевого самоврядування, методологію дослідження, історіографію розвитку, поняття та зміст конституційно-правового регулювання права жителів територіальних громад самостійно розв'язувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, обґрунтував правову, соціально-економічну природу матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування. У роботі акцентовано на історичній ретроспективі розуміння сутності місцевого самоврядування, характеристик місцевого самоврядування й територіальних громад, зауважено на прихильності до концепції місцевого самоврядування, що ґрунтується на природному та невідчужуваному праві громад на самоврядування, обмеженому втручання держави в справи громади.

Водночас, проаналізувавши міжнародно-правові та національні нормативно-правові акти з питань місцевого самоврядування, забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, виокремлено певні тенденції та закономірності стану правового забезпечення матеріальної й фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах. По-перше, у більшості конституцій акцентовано на розв'язанні питань місцевого значення, держави покладають реалізацію цього права на місцеве самоврядування; по-друге, засади матеріального та фінансового забезпечення переважно закріплено в конституціях, з різним характером вираження; по-третє, пильну увагу приділено державним й іншим гарантіям забезпечення права на місцеве самоврядування, зокрема джерела фінансування та матеріального забезпечення закріплено в конституціях Болгарії, Іспанії, Литви, Німеччини, Польщі, Португалії, Швейцарії.

Також автор обґрунтував ефективну модель розвитку територіальної громади, якою передбачено закріплення статусу територіальної гро-

мади як юридичної особи публічного права, господарюючого суб'єкта, що зумовить раціональне використання її матеріальних і фінансових ресурсів у публічних інтересах, у поєднанні ресурсного потенціалу територіальної громади, суб'єктів господарювання, домашніх господарств тощо. Вона є не лише суб'єктом господарської діяльності, а й податкових, житлових, земельних й інших відносин. Визначено, що головними проблемами в забезпеченні матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, права жителів на вирішення питань місцевого значення є корумпованість, недосконалість законодавчої бази, матеріального та фінансового ресурсного забезпечення, відсутність прозорих і дієвих форм участі та контролю членів територіальних громад, співпраці органів місцевого самоврядування з іншими органами влади та населенням тощо.

Сформульовано практичні рекомендації щодо покращення стану матеріальних і фінансових ресурсів територіальних громад в Україні, механізмів забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, відповідної правозастосовної практики. Зокрема, пріоритетними на цьому шляху в Україні є систематизація й оновлення нормативно-правової бази організації та функціонування місцевого самоврядування, його матеріальної та фінансової основ, урахування позитивного досвіду реформування в зарубіжних державах у зазначеній сфері. Запропоновано внести зміни та доповнення до ст. 140, 143, 150 Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо. Акцентовано на необхідності здійснення реформ, спрямованих на посилення матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, захист прав та інтересів територіальних громад, місцевих жителів як членів цих громад, розробки й впровадження стратегій розвитку місцевого самоврядування в інтересах людини та національних інтересах.

На сторінках рецензованого видання акцентовано на тому, що з-поміж суб'єктів звернень до Конституційного Суду України територіальні громади, органи місцевого самоврядування або їх посадові особи не вказані ні за Конституцією України, ні за галузевим законом. Тому доцільним є розширення механізмів конституційного захисту, процедур й інструментів, пов'язаних з конституційно-правовим забезпеченням місцевого самоврядування. Безумовно, викладені пропозиції є важливими для розв'язання питань місцевого значення в складних реаліях української дійсності.

Як і в будь-якій актуальній науковій праці, у поданій монографії є низка дискусійних положень. Зокрема, варте уваги впровадження авторської пропозиції про законодавчу регламентацію статусу територіальних громад як юридичних осіб публічного права. Так, згідно зі ст. 61 Закону

України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно складають і схвалюють прогнози відповідних місцевих бюджетів, розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з Бюджетним кодексом України, а також самостійно визначають напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Але законодавець не закріплює за територіальними громадами повноважень у сфері контролю за використанням бюджетних коштів. З цього приводу виникає потреба визначення шляхів усунення такої прогалини шляхом внесення конкретних змін і доповнень до чинного законодавства України.

Досліджуючи правову природу фінансової основи місцевого самоврядування, В. В. Моргун здійснює науковий аналіз процедури формування доходів саме місцевих бюджетів, хоча термін «місцеві бюджети» застосовано на рівні законодавства у ширшому значенні поряд з чинним терміном «бюджети місцевого самоврядування». Тому, на нашу думку, у цьому випадку доцільніше використовувати вузьке поняття «бюджети місцевого самоврядування» як бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад, а також бюджети районів у містах (у разі утворення районних у місті рад). Також, погоджуючись з авторським підходом щодо узагальнення основного завдання місцевих бюджетів, яке полягає у фінансуванні суспільних потреб відповідно до функцій певних територіальних громад, варто уточнити способи формування місцевих бюджетів з огляду на ступінь збалансованості фінансово-економічних відносин. Проте висловлені зауваження є суб'єктивною позицією рецензента й стосуються складних проблем забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, що мають міжгалузевий характер, навколо яких відбувається дискусія в науковому середовищі.

Загалом монографія відзначається науковою новизною, що свідчить про глибоку обізнаність автора з теоретичними й прикладними аспектами правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування. Вона є вагомим внеском у розвиток вітчизняної юридичної науки, а також може слугувати основою для подальших наукових розробок численних аспектів забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні, механізмів імплементації міжнародно-правових і європейських стандартів у зазначеній сфері, реалізації стратегій розвитку місцевого самоврядування в умовах повоєнного миробудівництва.

Зазначене видання розраховане на працівників органів державної влади, місцевого самоврядування, науковців, а також усіх, хто цікавиться вказаною проблематикою. Загалом

монографія В. В. Моргуна «Конституційно-правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах» є комплексною, фундаментальною науковою працею, підготовленою на актуальну тематику, у якій схарактеризовано теоретико-методологічні засади та підходи визначення природи й сутності, особливостей конституційно-правового забезпечення матеріальних і фінансових основ місцевого самоврядування, обґрунтовано практичні рекомендації

щодо підвищення їх ефективності для розв'язання питань місцевого значення в умовах децентралізації влади.

Сподіваємося, що в майбутніх працях належного розвитку набудуть окреслені напрями удосконалення правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу, розширення правосуб'єктності територіальних громад тощо.

Рецензія надійшла до редколегії 29.08.2022

Pozhydaieva M. – Doctor of Law, Chief Scientific Consultant of the Chief Scientific Expert Department of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, Ukraine
ORCID: 0000-0003-2355-1131

Current State and Prospects for Improving the Legal Provision of the Material and Financial Foundations of Local Self-Government

Review of the book: Morhun V. Constitutional and legal provision of material and financial foundations of local self-government in Ukraine and foreign countries / science. ed. N. Kaminska. Kyiv : Thentr uchb. lit., 2022. 220 p.