

Ключові напрями

вдосконалення законодавства України у сфері місцевого самоврядування



Н. В. Камінська

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри загальноправових дисциплін Національної академії внутрішніх справ

Статтю присвячено аналізу існуючих проблем у системі місцевого самоврядування на безпосередньо місцевому (локальному) і регіональному рівнях. Визначено пріоритетні напрями вдосконалення законодавства України з питань місцевого та регіонального самоврядування відповідно до національних і місцевих інтересів, міжнародно-правових стандартів у цій сфері.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, децентралізація, міжнародно-правові стандарти, місцева демократія.

Стаття посвячена аналізу існуючих проблем в системі місцевого самоврядування на місцевому (локальному) і регіональному рівнях. Определены направления усовершенствования законодательства Украины по вопросам местного и регионального самоуправления согласно национальным и местным интересам, международно-правовым стандартам в этой области.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, децентрализация, международно-правовые стандарты, местная демократия.

The article is devoted to the analysis of existing problems in the system local self-government on the right local (local) and regional levels. Determined the priority directions of improvement of legislation on local and regional authorities in accordance with national and local interests of international legal standards in this field.

Keywords: *local self-government, territorial community, decentralization, international legal standards, local democracy.*

На сучасному етапі проведення демократичних реформ в Україні, євроінтеграції та імплементації міжнародно-правових стандартів у національне законодавство постає необхідність належного вивчення системи місцевого самоврядування, її правової, організаційної і матеріально-фінансової основ. Це сприятиме виокремленню існуючих проблем у зазначеній сфері, а також пошуку ефективних шляхів їх вирішення з метою належного забезпечення інтересів населення, територіальних громад, взаємодії органів влади усіх рівнів і водночас збереженню територіальної цілісності держави.

У вітчизняній науці окремим аспектам місцевого самоврядування приділяють увагу М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, І. Заяць, В. Кампо, О. Копиленко, В. Кравченко, П. Любченко, М. Пітцик, М. Пухтинський, А. Ткачук та ін. У їхніх працях аналізуються теоретико-історичні питання розвитку місцевого самоврядування, його правового регулювання, міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування. Проте набагато менше можна виділити досліджень, які стосувалися б проблем законодавчого забезпечення місцевого самоврядування, конституційної реформи в частині місцевого самоврядування, перспектив розвитку органів місцевого самоврядування на регіональному рівні, органів спеціальної компетенції тощо.

Таким чином, метою нашої статті є здійснення комплексного аналізу законодавства України з питань місцевого самоврядування на безпосередньо місцевому (локальному) і регіональному рівнях, виявлення суттєвих прогалин та суперечностей і, зрештою, визначення ключових напрямів удосконалення законодавства України у цій сфері відповідно до національних та місцевих інтересів, міжнародно-правових стандартів.

У сучасній науці місцеве самоврядування трактується як одна з основ демократичної системи управління суспільством, організаційна форма здійснення населенням влади на місцях, що дозволяє розкрити соціально-політичний і економічний потенціал його первинного суб'єкта – територіальної громади, адміністративно-територіальної одиниці, поєднати інтереси населення та держави [1, с. 32]. На відміну від централізованої системи державної влади ця підсистема публічної влади реалізується на локальному рівні (село, селище, місто), здатна забезпечити інтереси цієї територіальної спільноти як за допомогою безпосередніх форм і через органи та посадових осіб. Не дивлячись на різні його трактування й історичні традиції, це якісно новий феномен, що потребує постійного вивчення, ґрунтовного аналізу, включаючи порівняльно-правовий, історико-правовий тощо.

Конституція України у статті 140 визначає, що 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 [2]. Однак за ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську грома-

ду 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 [3]. Тобто це фундаментальне поняття вітчизняної науки трактується у законодавстві України неоднозначно, відображаючи у Конституції, законах, підзаконних актах різні концепції походження місцевого самоврядування.

Як зазначалось, місцеве самоврядування є не тільки гарантованим державою правом, реальною здатністю і багатогранною соціально корисною діяльністю, а й певною соціальною системою, організаційно-правовим організмом, завдяки якому територіальні громади здійснюють функції і повноваження місцевого самоврядування [4, с. 195]. Законодавство не містить чіткого визначення структури територіальної громади – чи можуть до неї належати громадяни України та іноземці, особи без громадянства, які постійно проживають у селі, селищі, місті і користуються такими ж правами і свободами, виконують такі ж обов'язки, як і громадяни України? Водночас під цим визначенням законодавець розуміє також територіальну основу місцевого самоврядування – село, селище і місто. Громада як територіальна одиниця, базова ланка територіального устрою – це частина території держави, що має чітко визначені межі і є просторовою основою для діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Національні традиції свідчать про первинність другого розуміння цього поняття.

У системі місцевого самоврядування України територіальна громада – найслабша ланка, хоча це її базовий елемент. Це пояснюється тим, що вона:

1) як правило, не структурований організм, не має елементів громадської багатоманітності й конкуренції, переважає атомістична структура (кожен член громади сам

за себе, політично структуризовані громади лише під час виборів), тому панує байдужість до спільних справ;

2) не має чітко визначеного статусу, хоча правові акти наділяють її певними правами й обов'язками. Громада позбавлена прав юридичної особи, хоча в неї є майно, фінанси, установчі права тощо [5];

3) не всі громади мають місцеву еліту, професійних муніципальних службовців, здатних утверджувати ідеали самоврядування. Може, тому мешканці не довіряють органам територіальних громад, відсторонені переважно від управління справами.

Дослідники роблять висновок, що територіальна громада в Україні, порівняно з іншими європейськими країнами, – неефективний політико-правовий і соціально-економічний інститут, що потребує реформи [6].

Якщо самоврядування локального рівня належним чином досліджується, закріплено у галузях права і законодавства, міжнародно-правових актах, то регіональне самоврядування лише починає привертати увагу вчених, експертів, представників міжнародних організацій. На нашу думку, оптимальним є його визначення як право і здатність регіональних органів влади здійснювати регулювання й управління значною частиною суспільних справ під свою відповідальність та в інтересах населення регіону, діючи відповідно до принципу субсидіарності, у межах конституції і законодавства.

В Україні дискусійною є природа районних і обласних рад. За Конституцією вони представляють спільні інтереси громад району чи області. Якщо ж первинним суб'єктом базового рівня самоврядування вважати жителів громади (одиниці територіального устрою), то очевидно слід переглянути і природу представницьких самоврядних органів району і області – вони не представлятимуть спільні інтереси громад, а населення територіальних одиниць.

Мабуть, є підстави виокремлювати територіальні колективи і на цих рівнях.

Оцінюючи сучасний стан місцевого самоврядування, модель територіальної організації влади України, основними недоліками і проблемами можна назвати:

1. Неоднозначне визначення суб'єкта місцевого самоврядування. Причини недостатньої ефективності місцевої публічної влади частково закладені у самій її конституційній моделі, розбіжні трактування поняття «місцеве самоврядування» у Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р. (далі – Хартія) та Конституції. За статтею 3 Хартії основним суб'єктом місцевого самоврядування є органи місцевого самоврядування, у Конституції – територіальна громада. Конституція України не дає чіткого розуміння суб'єкта місцевого самоврядування на рівні району та області, констатується, що обласні і районні ради – органи, які представляють спільні інтереси територіальних громад. У Рекомендації КМРЕ 102 (2001) звернуто увагу на потребу «створення визначеної Конституцією демократичної системи регіонального самоврядування, яка б прямо представляла інтереси громад на проміжному рівні між місцевими та державними органами влади» [7].

2. Конституційне визначення місцевого самоврядування лише як права територіальної громади. Це поняття (ч. 1 ст. 140 Конституції України: «право територіальної громади... самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України») обмежене, поряд з тим, яке є в Хартії (право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ та управляти нею, діючи в межах закону під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення). Розуміння цього поняття лише як права, що не підкріплене можливістю його реалізації, юридично обґрунтовує існування громад, які не ма-

тимуть реальної спроможності самостійно вирішувати питання місцевого значення. Важливо, щоб територіальні громади стали дієвими структурами, які зможуть за рахунок раціоналізації внутрішніх і зовнішніх форм життєдіяльності досягти кращих результатів у своїй діяльності. Конституційний Суд України (далі – КСУ) звернув увагу на те, що в Конституції зберігається поняття територіальної громади (ст. 95), що не узгоджується з терміном «громада», як і можливість надання, а не делегування законом органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади, державне фінансування їх здійснення [8].

Деякі норми у цій сфері залишаються декларацією. Реального механізму їх функціонування на зразок ефективних систем і моделей місцевого та регіонального самоврядування європейських країн поки що не створено. Можливо, ці проблеми слід розв'язати в окремому законі про територіальну громаду. Слід пам'ятати, що функції органів місцевого самоврядування похідні від територіальної громади, продовження функцій цих спільнот. Основним завданням органів місцевого самоврядування безпосередньо локального та регіонального рівнів є реалізація територіальною громадою її колективного права на місцеве самоврядування, яке має невід'ємний та невідчужуваний характер.

3. Чинна Конституція зафіксувала адміністративно-територіальний устрій часів СРСР і наслідок – велика кількість громад, економічно й фінансово неспроможних виконувати покладені законом функції і повноваження. Це зумовлене тим, що в Конституції відсутня норма про можливість створення адміністративно-територіальної одиниці за умови, коли органи територіальної громади цієї одиниці здатні забезпечити надання мінімального обсягу публічних послуг.

Більшість територіальних громад в Україні не самодостатні, така практи-

ка не відповідає Номенклатурі територіальних одиниць для статистики N.U.T.S., якій мають відповідати регіони нових країн-членів ЄС. Обов'язкові регіональні рівні: NUTS 1 (3-7 млн жителів), NUTS 2 (800 тис.-3 млн), NUTS 3 (150-800 тис.); NUTS 4 і 5 – місцеві одиниці на добровільних засадах [9]. Якщо країна-член ЄС не має на певному рівні АТО адекватного розміру, його встановлюють через об'єднання менших сусідніх адміністративних одиниць у «неадміністративні одиниці».

Не дивлячись на прийняття Стратегії інтеграції України до ЄС, Програми інтеграції України до ЄС і т. д., необхідне впровадження вітчизняної моделі, яка б відповідала нормам ЄС, враховуючи досвід, наприклад Польщі, інших держав, які недавно ввійшли до ЄС. Це чергове підтвердження потреби внесення змін до Конституції, інших нормативно-правових актів про місцеве самоврядування. Без цього неможливе проведення статистичного аналізу відсталих регіонів, рівня соціально-економічного розвитку регіонів, отримання фінансової допомоги.

Можливі різні варіанти впровадження системи NUTS [10], у будь-якому разі вони повинні враховувати існуючий і перспективний адміністративний поділ, особливості розвитку територій, громад для створення умов їх розвитку. Отже, необхідна цілісна модель вітчизняної системи статистичного обліку.

4. Відсутність конституційних положень про врахування інтересів місцевого населення при здійсненні місцевого самоврядування. Серед конституційних засад місцевої і регіональної демократії не відображено завдання місцевого самоврядування, тобто забезпечення інтересів місцевого населення. У Законі УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» поняття місцевого самоврядування визначалось як територіальна самоорганізація громадян

для самостійного вирішення безпосередньо або через державні та громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення [11]. Отже, на законодавчому рівні було визнано існування інтересів місцевого населення. Конституція України не використовує поняття «інтерес населення», йдеться лише про «спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст», які представляють районна чи обласна ради (ч. 4 ст. 140).

З такою прогалиною пов'язана інша проблема – у Конституції відсутня норма про обов'язкове врахування інтересів територіальних громад при прийнятті державою рішень щодо усіх питань, що стосуються місцевого самоврядування.

5. Відсутність серед конституційних засад принципів повсюдності місцевого самоврядування, субсидіарності. Зі змісту Конституції випливає, що здійснення місцевого самоврядування охоплює межі населених пунктів. Існують території, які, по суті, не охоплені місцевим самоврядуванням, і немає підстав поширити юрисдикцію існуючих органів самоврядування на навколишні землі населеного пункту. Тому проблемною є реалізація принципів повсюдності місцевого самоврядування, незмінності територіальних меж місцевих влад (ст. 5 Хартії). Застосування принципу субсидіарності – європейського правового стандарту місцевого самоврядування, що довів свою ефективність у країнах Європи, сприяло вдосконаленню існуючих моделей місцевого самоврядування, взаємодії держави і громад, розподілу повноважень органів місцевого самоврядування.

6. Недосконала організація публічної влади на регіональному рівні. За відсутності норми про наявність виконавчих органів у районних і обласних радах місцевого самоврядування на регіональному рівні має декларативний характер, а більшість важелів впливу концентруються в місцевих державних адміністраціях. Це порушен-

ня принципу організаційної самостійності, зокрема, непідпорядкованості органів місцевого самоврядування іншим суб'єктам влади. Адміністративний контроль за їх діяльністю здійснюється лише з метою забезпечення законності, конституційних принципів місцевого самоврядування.

7. Недосконалість правового регулювання відносин органів виконавчої влади на місцях і органів місцевого самоврядування. Механізм їх взаємодії не враховує принцип субсидіарності, частина повноважень місцевого самоврядування «делегована», що фактично створило «конкуренцію компетенцій», коли одні питання опинилися у віданні різних органів влади. Очевидно, в Україні не достатньо реалізовано принцип правової самостійності місцевого самоврядування.

Порівняння переліку повноважень місцевих органів державного управління (Закон України «Про місцеві державні адміністрації» 1999 р.) і місцевого самоврядування (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р.) показує, що 16 напрямків їх діяльності збігаються цілком, а 12 – частково. Проблемою є великий обсяг не підкріплених фінансами делегованих державою повноважень.

8. Надмірна конституційна регламентація питань внутрішньої організації системи місцевого самоврядування, порядку реалізації компетенції і повноважень. За радянською традицією Конституція України не передбачає можливості громади обирати модель місцевого самоврядування (як у країн ЄС, РЄ), відійти від уніфікованої моделі самоврядування усіх населених пунктів і рівнів, побудованої навколо місцевого голови (ст. 141). Організація діяльності місцевого самоврядування є справою кожної громади, тому регулювати її слід не в Конституції, а законі (з варіантами вибору) та статуті територіальної громади.

9. Обмеження самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні пи-

тань своєї компетенції. Принцип вільного здійснення ними власних ініціатив передбачає можливість вирішення питань, які не виключені з їх компетенції і не віднесені до компетенції іншого органу. Органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні діяти на підставі, у межах повноважень і у спосіб, передбачені Конституцією і законами. Тобто обмежено самостійність у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, і свободу ініціативи. Це стримувальні фактори розвитку статутного права, бо законодавство, надаючи право громадам приймати статuti, фактично позбавляє їх предмета регулювання.

10. Відсутній чіткий підхід до визначення категорій осіб, наділених правом безпосередньої участі у здійсненні місцевого самоврядування. Йдеться про нерозмежовані категорії «жителі» громади і «громадяни», адже жителями громад можуть бути не лише громадяни. За Конституцією (ст. 70) право голосу на місцевих виборах, референдумах мають виключно громадяни України. Незважаючи на ч. 2 ст. 141 Конституції, за якою «... депутати обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування», використання категорії «жителі» без належного тлумачення може призвести до труднощів у реалізації таких норм. Ця незгодженість призвела до правової суперечності між Конституцією і профільними законами. Логічно, якби жителі громад без громадянства України (особи без громадянства, іноземці), але які на законних підставах проживають у межах певних населених пунктів, були наділені правом участі у безпосередньому прийнятті рішень з питань місцевого значення. Це відповідало б і Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р., засвідчило б довіру держави до постійних мешканців.

11. Відсутні спеціалізовані органи місцевого самоврядування – муніципальна

міліція, місцевий і регіональний омбудсмен, уповноважений територіальної громади, органи самоорганізації населення, що допомагають органам і посадовим особам місцевого самоврядування у реалізації покладених завдань щодо обслуговування населення. Деякі з них закріплені у законодавстві, але не функціонують на практиці.

12. Недосконала матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування. Слід запровадити інструменти фінансового стимулювання депресивних територій, активно надавати дотації і субвенції, залучати інвестиційні ресурси, доходи транскордонної діяльності, цільових контрактів, фондів ЄС і донорських програм, проєктів. Потребують удосконалення місцеві бюджети і податки.

13. Недосконалість юридичної мови і юридичної техніки. Так, у назві Європейської конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади 1980 р. спостерігається неточність офіційного перекладу. Общин в Україні за законом не існує, а є громади, напевно, про них йдеться у цьому документі. Так само зазначимо і про несвоечасність чи непослідовність, іноді вибірковість при внесенні змін до законодавства України у зв'язку з виконанням міжнародних зобов'язань у сфері місцевого самоврядування.

Цей перелік можна продовжити, є багатоаспектні проблеми. Доцільно внести зміни і доповнення до нормативно-правових актів, насамперед Конституції, законів про місцеве самоврядування, вибори депутатів місцевих рад і їх голів, місцеві державні адміністрації, стимулювання розвитку регіонів, територіальний устрій, службу в органах місцевого самоврядування, транскордонне співробітництво і т. ін. Можливо, не зайвим є прийняття кодифікованого акта – Муніципального кодексу України, модельних (типових) актів, пов'язаних із статутною діяльністю територіальних громад, типових регіональних цільових контрактів,

місцевих і регіональних стратегій розвитку. Попереду імплементація міжнародно-правових норм, гармонізація національного законодавства з існуючими європейськими стандартами, їх застосування на практиці.

Таким чином, для правової системи України пріоритетним є:

- удосконалення організації і функціонування системи місцевого самоврядування, її територіальної основи – базових адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких громади, їх жителі самостійно вирішують питання місцевого значення. Це передбачає належне впровадження системи NUTS в Україні, проведення адміністративно-територіальної й інших реформ;
- оптимізація організаційних засад виконавчої влади регіонального і місцевого рівнів, чіткий розподіл повноважень органів місцевої державної влади й місцевого самоврядування, їх взаємодія з громадськими організаціями, міжнародними не-урядовими і міжурядовими організаціями, активне залучення населення до реалізації місцевого самоврядування і прийняття відповідних рішень, а територіальних громад, їх органів – до міжнародної правотворчої і правореалізаційної діяльності;
- зміцнення гарантій місцевого самоврядування, удосконалення механізмів захисту прав та інтересів територіальних громад, їх органів, посадових осіб, зокрема, запровадження місцевих і регіональних омбудсменів, муніципальної міліції і т. д.;
- застосування форм прикордонного, міжрегіонального і транскордонного співробітництва, налагодження побратимських відносин населених пунктів з метою обміну позитивним досвідом територіальних громад, органів місцевого і регіонального самоврядування України та інших європейських країн, залучення інвестицій для господарської, інноваційної, туристичної та іншої діяльності;

- державна політика у сфері місцевого самоврядування як важливий елемент внутрішньої політики держави має бути динамічною і конструктивною, враховувати місцеві й регіональні особливості, соціально-економічні проблеми, потреби населення, місцеві традиції, міжнародні стандарти демократичного врядування, позитивний досвід європейських країн. Вона не має призвести до багатовладдя, протистояння центральної, регіональної і місцевої влади;
- удосконалення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування в Україні відповідно до існуючих європейських стандартів, розширення джерел фінансування, системи надходжень до місцевих бюджетів, залучення коштів та інших ресурсів від реалізації міжнародних проектів і програм, фондів ЄС та ін.;
- зменшення бюрократичних процедур, надання якісних послуг населенню органами і посадовими особами місцевого самоврядування, використання інститутів муніципального менеджменту, державно-приватного партнерства тощо.

Список використаної літератури

1. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування (міжнародно-правові засади становлення, функціонування та розвитку) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.11 / Н. В. Камінська ; Київ. нац. ун-т. ім. Тараса Шевченка. – К., 2013. – 474 с.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. *Погорілко В. Ф., Баймуратов М. О., Бальций Ю. Ю.* Муніципальне право України : підруч. / За ред. М. О. Баймуратова. – 2-ге вид., доп. – К. : Правова єдність, 2009. – 720 с.
5. *Заяць І. Я., Куйбіда В. С.* Генеза територіальної організації України : конституційно-правові аспекти. – Х. : Клуб сімейного дозвілля, 2010. – 480 с.
6. *Вдовенко Ю. С.* Європейська інтеграція регіонів України : ефективність участі в асоціативних утвореннях [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>
7. Рекомендація КМРЕ № 102 (2001) від 13 листопада 2001 р. щодо місцевої та регіональної демократії в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.kiev.ua>
8. У справі за конституційним поданням... щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 5 ст. 6, ч. 1 ст. 11, ч. 4 ст. 16, пп. 3, 5, 6, 9, 10, 16 ч. 1 ст. 26, чч. 3 і 4 ст. 41, ч. 6 ст. 42, ст. ст. 51, 52, 53, 54, ч. 4 ст. 61, ч. 1 ст. 62, чч. 1, 6, 7 ст. 63, чч. 4, 5, 6 ст. 78, чч. 3, 5, 7 ст. 79, п. 2 розд. V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про місцеве самоврядування) : Рішення Конституційного Суду України від 9.02.2000 р. № 1-рп/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30.
9. Nomenclature des unités territoriales statistiques [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu>
10. *Кучабський О. Г.* Перспективи впровадження статистичної системи NUTS в Україні в контексті адміністративно-територіальної реформи // Державне управління : теорія та практика : електронне видання. – 2006. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal>
11. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. № 533-ХІІ (в ред. Закону України від 26 березня 1992 р. № 2234-ХІІ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>