



Гірняк М.В.,

*викладач, асистент кафедри охорони праці
і екології Української академії друкарства*

ПРО ДЕЯКІ СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Незважаючи на існування різних поглядів щодо можливостей реалізації Європейської хартії місцевого самоврядування, для державних і політичних діячів, практиків і науковців у сфері місцевого самоврядування однозначним є те, що подальша розбудова європейського типу місцевого самоврядування в Україні вже не можлива без цього документу.

Проблеми європейського вибору України та його ролі для розвитку місцевого самоврядування активно розробляються в українській науці. Наукова література з цих питань постійно поповнюється новими дослідженнями вчених-юристів, політологів, соціологів та істориків. Серед них слід виділити таких авторів, як А. Білоус, В. Кампо, В. Князев, Вікт. Кравченко, О. Молодцов, М. Пухтинський, В. Рубцов, В. Толкованов, В. Тихонов та інших.

Для обґрунтування у даній статті відповідних наукових висновків і пропозицій, її автор поставила перед собою завдання, які дозволяють розкрити:

а) методологію дослідження даної проблематики з урахуванням суспільно-політичних потреб переходу місцевого самоврядування від традиційної до інноваційної (європейської) моделі його розвитку;

б) ключове значення для інноваційної моделі розвитку місцевого самоврядування повноцінної реалізації права громадян на його здійснення;

3. Висновки з даного дослідження та перспективи подальших наукових розвідок розглянутої проблематики.

Що стосується перспектив наукової розробки проблем розвитку місцевого самоврядування у світлі Європейської хартії місцевого самоврядування, то цей напрям наукових досліджень тільки формується і потребує нових зусиль. Поки що дослідження цього напрямку мають фрагментарний, пошуковий характер, тоді як для підготовки науково обґрунтованих рекомендацій необхідні, зрозуміло, фундаментальні монографічні дослідження.

Сучасні правові уявлення українців про місцеве самоврядування знайшли своє закріплення в Конституції України 1996 р. та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” 1997 р. Після того, як Верховна Рада України ратифікувала у 1997 р. Європейську хартію місцевого самоврядування (далі - Хартія), ці уявлення стали ще більш точними, а правове регулювання місцевого самоврядування - більш досконалим.

Як відомо, метою Хартії є “встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення і захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує активну участь у вирішенні питань місцевого значення”[1, 33].

П’ять років дії Хартії в Україні не пройшли даремно. По-перше, її, нарешті, офіційно переклали українською мовою [2, 10-16], за що неодноразово виступали українські дослідники [3, 7]. По-друге, за матеріалами Хартії провели значну науково-дослідну роботу та правову просвіту серед представників місцевого самоврядування, населення та представників гілок державної влади й недержавних інституцій. Указом Президента України “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні” 2001 р. передбачено впровадження курсу основ місцевого самоврядування для учнів середніх шкіл [4, 86]. По-третє, принципи Хартії були враховані при розробленні розділу Концепції адміністративної реформи в Україні, присвяченому територіальному устрою та системі місцевого самоврядування [5, 22]. Отже,



вона стала важливим імпульсом для впровадження європейської моделі розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Сьогодні можна сказати, що ратифікація Хартії, як і інші кроки до євроінтеграції, цілком вписуються в системну політику держави [6, 5-6]. Це суттєво змінює роль Хартії у розвитку місцевого самоврядування в Україні, оскільки європейські стандарти у цій сфері суспільного життя стають елементами державної муніципальної політики, а значить, обов'язковими для суб'єктів цієї політики [7, 12]. Таким чином, вплив Хартії набуває незворотного характеру.

Сьогодні існує біля 500 законів та більше 3000 підзаконних нормативних актів, у яких згадуються органи місцевого самоврядування чи територіальна громада [8, 25]. Всі ці акти повинні відповідати Хартії, оскільки в Україні діє принцип пріоритету норм міжнародного права (ст. 8 Конституції України).

Складність ситуації, в якій опинилось місцеве самоврядування України після ратифікації Хартії, полягає в тому, що норми Хартії мають двоє значення: з одного боку, вони є нормами безпосередньо діючого права, а з іншого боку – їх реалізація не можлива без деталізації та конкретизації її статей. Очевидно, що це слід робити творчо, враховуючи особливості конституційної моделі самоврядування. Без такого підходу не можна підвищити культурно-правовий рівень української системи місцевого самоврядування.

Відомо, що багато статей Хартії складаються з відсильних диспозицій. Обов'язок їх виконання покладається на державу через санкціонування і впровадження цих диспозицій у національне право (згідно з Законом України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” // Відомості Верховної Ради України №38 1997р.).

Органи місцевого самоврядування можуть приймати рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території в межах повноважень, визначених законом (ст. 144 Конституції України).

При цьому є науковці, які вважають, що місцевому самоврядуванню потрібні додаткові повноваження. Додаткові повноваження, на їх думку, можна віднести до повноважень територіальної громади і, якщо вони не суперечать Конституції, законам, а також відповідають колективним потребам цієї громади, такий крок буде легітимним. Ці додаткові повноваження можуть бути закріплені у статутах територіальних громад (ст. 19 закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) [9, 103].

Аналізуючи законодавство, слід усе ж зазначити, що гарантією автономії органів місцевого самоврядування є саме закони України [10, 31-32]. Питання, які не віднесено до виняткової сфери законів України (ст. 92 Конституції України), можуть бути об'єктом правотворчості органів місцевого самоврядування: місцеві ради реалізують цю діяльність шляхом прийняття власних рішень [11, 98].

Таким чином, проблеми місцевого самоврядування, пов'язані з втіленням норм Хартії, потрібно вирішувати з позиції Хартії.

До певної міри, законодавча невизначеність з цього питання призводить до утвердження позаправових регуляторів суспільних відносин (судові справи мера міста Южного та Чортківської міської ради [12, 7], мера м. Василькова [13, 70-75] тощо).

З ратифікацією Хартії Україна отримала вагомий важелі для зміни ситуації у сфері місцевого самоврядування на краще. Як свідчить практика, в Україні успішно реалізується ст. 10 Хартії, яка передбачає право місцевих органів самоврядування на об'єднання та п. 2 ст. 4 про сфери компетенції органів місцевого самоврядування.

У дусі ч. 2 ст. 4 Хартії та відповідно до ст.ст. 8-13 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, в територіальних громадах проводяться громадські слухання (м. Київ, м. Світловодськ,



м. Вознесенськ) і місцеві референдуми, ухвалюються Статути територіальних громад (м. Нікополь, м. Комсомольськ), створюються органи самоорганізації населення (м. Львів), інститути на кшталт місцевих омбудсменів із захисту прав підприємців (м. Кам'янець-Подільський) [14, 2-3], муніципальної міліції (м. Бердянськ, м. Львів) тощо.

Для реалізації громадянами своїх прав на вирішення внутрішніх проблем місцевого значення згідно з Хартією прийнято закон України “Про органи самоорганізації населення” [15].

Інтенсивно впроваджуються статті 7-9, 13-15, 74-77 закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Про це свідчить розроблення представників наукових кіл у сфері місцевого самоврядування прикладних матеріалів, на зразок: “Збірник проектів місцевих нормативних актів” [16], “Бюджетні слухання. Методичні рекомендації щодо організації та проведення бюджетних слухань в органах місцевого самоврядування.” [17], “Судовий захист прав та інтересів місцевого самоврядування в Україні” [18].

На сьогоднішній день в Україні існує низка об'єднань органів місцевого самоврядування різних рівнів, які налагодили співробітництво між собою та міжнародними організаціями. До таких об'єднань належать: Асоціація міст України, Українська муніципальна академія, Український муніципальний клуб, Ліга історичних міст України та інші.

Конгрес Місцевих і Регіональних Влад Ради Європи (далі - КМРВРС), який здійснив моніторинг реалізації Хартії, у своїй Рекомендації № 102 (2001) наголосив, що виконання Хартії не повинно залежати від доброї волі України. Сподівання на покращання ситуації з реалізацією Хартії КМРВРС висловив у зв'язку з прийняттям Указу Президента України “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування” [19, 3].

На нашу думку, з прийняттям закону України “Про інноваційну діяльність” від 4 липня 2002 р. органи державної влади і самоврядування повинні створити належні умови для інноваційного застосування Хартії. В цьому контексті М. Пухтинський пропонує нові парадигми розвитку місцевого самоврядування на місцевому і регіональному рівнях [20, 6].

На засадах Хартії, а саме ст.6 ч.1 про найбільш зручну форму надання послуг громаді, сьогодні розробляються конкретні пропозиції і представниками недержавного сектору [21, 30-34].

Реалізація положень Хартії – важливе завдання виконавчої і законодавчої влади.

Так, на Всеукраїнських зборах представників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громадськості 10 вересня 2002 р. Президент України та представники регіонів висловилися за зміцнення державної регіональної і муніципальної політики тощо. Президент також висловився за ухвалення Муніципального кодексу України, створення базової адміністративно-територіальної одиниці – громади, за делегування управлінських функцій від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування - зверху вниз тощо [22].

У Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування першочерговим завданням є підготовка нового закону України про місцеве самоврядування, а також інших законів, які мають суттєве значення для функціонування самоврядування - про державні адміністрації та першого в історії сучасної України закону про адміністративно-територіальний устрій України [23].

Недоліки реалізації Хартії пов'язані і з недостатнім фінансуванням заходів на розвиток місцевого самоврядування. У зв'язку з цим неефективно виконується Указ Президента України від 21 січня 2001 року “Про утворення місцевої міліції”. Пропозиція щодо виділення в Державному бюджеті 2002 р. окремим рядком коштів на фінансування заходів, передбачених Указом Президента України “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні”, не знайшла підтримки [24, 15].

Особлива роль у реалізації Хартії належить Конституційному Судові України. Нещодавно було прийняте рішення про визнання неконституційним положення закону України “Про статус



депутатів місцевих рад народних депутатів” 1994 р., згідно з яким депутата не можна звільнити з роботи або посади без попередньої згоди відповідної місцевої ради. Дане рішення базується на національному законодавстві та відповідає ст. 7 Хартії [25, 62].

Проте доцільність такого рішення не всі сприймають однозначно. На думку судді-доповідача М. Селівона, дане положення було однією з гарантій місцевого самоврядування в Україні [26, 7].

Органи судової влади поки що не сформували ґрунтовної практики реалізації Хартії. Дотепер продовжуються спроби адміністративного підпорядкування органів і посадових осіб місцевого самоврядування місцевим та центральним органам державної виконавчої влади. Тому на сьогоднішній день ми маємо “спробу ...популяризації досвіду судового захисту законних прав та інтересів місцевого самоврядування...” [27, 5-6].

Захист прав громадян на місцеве самоврядування Європейським судом з прав людини є дуже малоймовірним. З жодної іншої країни світу не надходить так багато скарг на судові рішення, як з України. За останні роки від українських громадян в Європейський Суд надійшло понад 7 000 скарг-заяв, проте відсоток їх розгляду цим Судом є надто низьким. [28, 7].

Таким чином, можна зробити висновок, що розвиток місцевого самоврядування в Україні має як позитивні, так і негативні тенденції.

На нашу думку, позитивним моментом є, зокрема, те, що для виконання Хартії нам не потрібно змінювати Конституцію України, але треба змінювати модель місцевого самоврядування в Україні: від традиційної (номенклатурної) потрібно перейти до європейської моделі, насамперед до її консервативного варіанту [29, 15].

Існуюча модель місцевого самоврядування є недосконалою, оскільки органи місцевого самоврядування і місцеві органи виконавчої влади здійснюють одні і ті ж функції і вирішують ті ж питання, а розмежувати їхню діяльність практично неможливо.

У Концепції адміністративної реформи закладено ідею, що поступово місцеві державні адміністрації набудуть функцій і повноважень, аналогічних тим, які здійснюють префектури у Франції. Вони є урядовими представництвами і здійснюють лише нагляд і контроль, так звану адміністративну опіку, і не втручаються у діяльність органів місцевого самоврядування [30, 11].

Для України ж сьогодні важливо належним чином розвинути конституційні положення, які визначають і гарантують права територіальних громад. Це створить достатнє підґрунтя для подальшого втілення у життя муніципальної та адміністративної реформи в Україні [31, 13].

Отже, проаналізувавши законодавство та практику місцевого самоврядування, можна зауважити низький рівень співпраці різних державних і недержавних інституцій щодо реалізації Хартії, недооцінку її регулятивної функції. Іноді вона сприймається як культурно-правове надбання тощо, а не як імператив для органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Незважаючи на існування різних поглядів щодо можливостей реалізації Хартії, для державних і політичних діячів, практиків і науковців у сфері місцевого самоврядування однозначним є те, що розбудова європейського типу місцевого самоврядування в Україні вже не можлива без цього документа.

Література

1. *Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. Навч. посіб. / М.Пітцик, Є.С. Мальто. В.Кравченко та ін. / За ред. канд. юрид. наук, доцента Кравченка В.В. – К., 2000. – 120 с.*
2. *Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 10: Місцеве самоврядування в Україні. – 448 с.*
3. *Камто В. Філософія «повернення до себе» // Український Регіональний Вісник. – 2002. – № 9. – 15 грудня.*



4. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30.08.2001 № 749/2001. // *Бюлетень законодавства і юридичної практики України*. – 2002. – № 10: Місцеве самоврядування в Україні. – 448 с.
5. Адміністративна реформа в Україні. Документи і матеріали. // *Український правовий часопис*. Випуск 4. 1999. – 108 с.
6. Послання Президента України до Верховної Ради України. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки // *Урядовий кур'єр*. – 2002. – 4 червня.
7. Кампо В. Що таке державна муніципальна політика? // *Міжнаціональний конгрес «Злагода»* – 2002. – № 5 (13).
8. Судовий захист прав та інтересів місцевого самоврядування в Україні. – К., 2002. – 199с.
9. Корнієнко М.І. Закон України потребує змін, якими вони мають бути? // *Збір матеріалів Координаційно-методологічної наради “Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики” та виїзного засідання Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва і місцевого самоврядування*. Гаспра – Ялта. 9-13 квітня 2001 р. – К., 2001.
10. Мартиненко П.Ф. Децентралізація у здійсненні державної влади як конституційний принцип в Україні // *Українсько-Європейський журнал міжнародного і порівняльного права*. – Т.1. Вип.2. – 2001.
11. Калиновський Б. Місцеве самоврядування в Україні: інноваційні підходи до розв'язання проблем у законодавстві // *Підприємництво, господарство і право*. – 2002. – №8. – С. 45.
12. Аксаник М. Ответ на критику – разорение // *Зеркало недели*. – 2002. – № 37(412). – 28 сентября; Якель Р. История одной дороги // *Зеркало недели*. – 2002. – № 37(412). – 28 сентября.
13. Судовий захист прав та інтересів місцевого самоврядування в Україні. – К., 2002. – 199с.
14. Положення про діяльність омбудсмана із захисту прав підприємців // *Часопис українсько-американської програми “Партнерство громад”*. Аспекти самоврядування. – 2001. – Число 4 (12). – 51 с.
15. Про органи самоорганізації населення. Закон України від 11 липня 2001 № 2625-III. Законодавство України о местном самоуправлении. Сборник нормативных актов. – Харьков: ООО Одиссей, 2002. – 448 с.
16. Місцеве самоврядування в Україні. Загальні збори громадян. Місцеві ініціативи. Громадські слухання: Зб. типових місц. нормат. актів / А.Ткачук, В.Кампо, В.Прошко та ін. – К.: Ін-т громадян. сусп-ва, 2001. – 44 с.
17. Бюджетні слухання: метод. рек. щодо орг. та проведення бюдж. слухань в органах місцевого самоврядування України / В.І. Кравченко (кер. авт. кол.), О.Ю. Кучеренко, І.І. Гейдор та інші. – К.: НДФІ, 2000 – 120 с.
18. Судовий захист прав та інтересів місцевого самоврядування в Україні. – К., 2002. – 199с.
19. Рекомендація 102 (2001) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні. Восьма сесія Конгресу Місцевих і Регіональних Влад Європи від 13 листопада 2001 // *Часопис українсько-американської програми “Партнерство громад”*. Аспекти самоврядування. – 2001. – №4 (12).
20. Пухтинський М. Муніципальний рух України: парадигма розвитку // *Український Регіональний Вісник*. – 2001. – №25. – 15 жовтня.
21. Пархоменко В. Організаційна структура міськвиконкому для сучасних умов // *Часопис українсько-американської програми “Партнерство громад”*. Аспекти самоврядування. –



2002. – Число 2 (14).
22. Бюлетень Українсько-американської програми партнерства громад // Партнери. – 2002. – № 6(48).
23. Бюлетень Українсько-американської програми партнерства громад // Партнери. – 2002. – №6(48).
24. Полтавець В. Досягнення і перспективи місцевого самоврядування в аспекті міжнародної співпраці. Бюлетень Українсько-американської програми партнерства громад // Партнери. – 2002. – №1(42).
25. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. Навч. посіб. / М.Пітицьк, Є.С. Мальто, В.Кравченко та ін./ За ред. канд. юрид. наук, доцента Кравченка В.В. – К., 2000. – 120с.
26. И депутата можна уволить // Зеркало недели. – 2002. - №13(388). – 6 апреля.
- 27 Судовий захист прав та інтересів місцевого самоврядування в Україні. – К., 2002. – 199с.
28. Метелева Т. Приклучення українцев в Европе // Зеркало недели. – 2002. – №13(388). – 6 апреля.
29. Кампо В. М. Політичні моделі місцевого самоврядування: європейський та український досвід // Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань. “Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку” (6-8 вересня 2001 р.. м. Бердянськ) / Заг. ред. М.Пухтинського – К.: Логос, 2002. – 364 с.
30. Корнієнко М. Крок вперед – крок назад. // Український Регіональний Вісник. – 2001. – № 25. – 15 жовтня.
31. Синьоокий О. Реформа місцевого самоврядування. У підсумках і планах законотворчої роботи // Український Регіональний Вісник. – 2001. – № 19. – 15 травня.

Стаття рекомендована до друку кафедрою охорони праці
та екології Української академії друкарства
(протокол № 21 від 08.05.2003 року).

