

УДК 342.25

РОЗВИТОК ПРАВОВОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

THE DEVELOPMENT OF LEGAL BASIS OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE

Соляник К.Є.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У статті досліджується питання правових основ місцевого самоврядування в Україні з огляду існуючої системи джерел муніципального права. Характеризуються види джерел муніципального права, їх значення для регулювання муніципально-правових відносин, окреслюються сучасні юридичні проблеми правової основи в державі. Автор пропонується шляхи реформування існуючої джерельної бази, шляхом зміни методології правового регулювання компетенції муніципальних органів і посилення ролі статутів в системі джерел права.

Ключові слова: правова основа місцевого самоврядування, джерела муніципального права, статут територіальної громади, компетенція органів муніципальної влади.

В статье исследуется вопрос правовых основ местного самоуправления в Украине с учетом существующей системы источников муниципального права. Характеризуются виды источников муниципального права, их значение для регулирования муниципально-правовых отношений, определяются современные юридические проблемы правовой основы в государстве. Автор предлагает пути реформирования существующей юридической базы путем изменения методологии правового регулирования компетенции муниципальных органов и усиления роли уставов в системе источников права.

Ключевые слова: правовая основа местного самоуправления, источники муниципального права, устав территориальной громады, компетенция органов муниципальной власти.

The article explores the legal framework of local self-government in Ukraine, according to the existing sources of municipal law system. Characterized by types of sources of municipal law, their importance for the regulation of municipal-legal relations, legal issues are determined by modern legal framework in the country. The author suggests ways to reform the existing legal framework by changing the regulatory methodology of municipal authorities and strengthening the role of the Charter in the legal system of sources. The attention that the current state of the legal framework on the methodology of the formation is not only a complex and undemocratic, it blocks the development of bulk and prevents adaptation of national legislation to European standards.

Key words: legal framework of local government, sources of municipal law, charter of the territorial community, competence of municipal authorities.

Постановка проблеми. Вітчизняне місцеве самоврядування розвивається в країні вже майже двадцять років. З моменту його унормування як інституту здійснення публічної влади законодавець намагався зробити певні перетворення, що мали дати поштовх демократичному місцевому розвитку, підвищенню ефективності управлінської діяльності, а також формуванню дієздатних територіальних громад, які змогли б взяти на себе відповідальність щодо стану речей на відповідній території. Верхов-

ною Радою України, Президентом України і Кабінетом Міністрів України затверджувалися різноманітні концепції розвитку, створювалися робочі групи, але стан справ в цілому залишається таким, що мав місце у 90-ті роки ХХ століття. Йдеться передусім про існуючу сукупність джерел муніципального права та їх вплив на формування правової основи місцевого самоврядування України, адже без сумніву духовні й соціальні основи зазнали змін в результаті подій, що відбулися в нашій країні останнім часом. Система

джерел муніципального права є однією з розгалужених галузей права, її становлять як нормативно-правові акти органів державної влади, так і рішення місцевого самоврядування, місцевого референдуму та органів самоорганізації населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

В науковій літературі чільне місце займають наукові пошуки вирішення проблем реформування місцевого самоврядування, внесення змін до законодавства, забезпечення реалізації принципів оптимальної децентралізації, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності. Авторами робляться вдалі спроби порівняння окремих інститутів муніципального права України з іншими країнами, виробляються певні рекомендації стосовно правової та організаційної складової в діяльності з реформування місцевого самоврядування. Попереднє схвалення змін до Конституції України влітку 2015 року свідчить про практичну необхідність реформування законодавства в сфері місцевого самоврядування України. Дослідження доцільності, важливості і необхідності реформування муніципальної влади можна знайти в роботах М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, Ю.П. Битяка, І.І. Бодрової, В.І. Борденюка, М.І. Корнієнка, П.М. Любченка, А.М. Онупрієнко, М.О. Петришиної, С.Г. Серьогіної, В.Я. Тація, О.Ф. Фрицького та ін.

Метою статті є аналіз системи джерел муніципального права з огляду достатності і необхідності впливу конкретного їх виду на розвиток муніципально-правових відносин, а також характеристика доцільності правового регламентування певних питань місцевого значення окремими джерелами, що входять до цієї системи. Інакше кажучи, в роботі знайдуть місце спроби аналізу предметів правового регулювання різних за ієрархією джерел права та виокремлення підходів щодо можливого і необхідного у формуванні правової основи конкретним джерелом права.

Виклад основного матеріалу. Співставлення понять «правова основа місцевого самоврядування» та «джерела муніципального права» дають змогу виокремити розуміння теоретичного підходу й практичного формування сучасної системи нормативного регулювання муніципально-правових відносин держави. Так, з одного боку, в Україні існує сукупність нормативно-правових актів, актів місцевого самоврядування, які визначають організацію та діяльність суб'єктів муніципального права, слугують необхідною юридичною основою для функціонування публічної влади на місцевому рівні. З іншого боку, комплексне дослідження інституту місцевого самоврядування через можливі та необхідні способи його унормування (джерела), побудова належного механізму правового регулювання, визначення критеріїв для розмежування загальнодержавного і місцевого унормування, важливості та необхідності фіксування певних питань місцевого значення у визначеному виді нормативно-правового акту залежать від дослідження теоретичної категорії юридичної науки – джерела муніципального права. Саме від розу-

міння його з позицій можливого і необхідного можна вибудувати чітку, ієрархічну систему вітчизняної правової основи місцевого самоврядування. Децентралізація місцевої влади, залучення громадян до процесу розробки та прийняття рішень, застосування прямого волевиявлення через місцеві референдуми, контроль за нормотворчою і правозастосовною діяльністю органів державної влади і територіальної громади є одними із завдань, що мають знайти вирішення в тому числі через формування належної правової основи, яка ґрунтуватиметься на теоретичному розумінні системи джерел муніципального права.

Правову основу місцевого самоврядування в сучасній Україні складає значна кількість нормативно-правових актів органів державної влади, актів органів місцевого самоврядування, рішень Конституційного Суду України, статутів територіальних громад, рішень місцевого референдуму та рішень органів самоорганізації населення. У сукупності вони становлять єдиний масив нормативних актів, які визначають організацію та діяльність органів місцевого самоврядування як в межах всієї держави, так й конкретній територіальній громаді. Характеризуючи це явище (існуючий нормативний масив) через поняття джерела муніципального права, необхідно сконцентруватися на кількісних і якісних показниках відповідних їх видів. Важливим підходом науковця пізнання муніципально-правового регулювання через дослідження джерел має стати співвідношення загального, особливого та одиничного, оскільки й муніципальне право складається із сукупності загальнодержавних, регіональних та місцевих актів регулювання муніципально-правових відносин. Останні, в свою чергу, становлять основну кількість джерел галузі, утворюючи різноманітність локального унормування і застосування норм права.

Основним джерелом муніципального права є Конституція України. В ній зосереджені норми, які визначають поняття місцевого самоврядування, закріплена система і принципи організації муніципальної влади, основи і гарантії місцевого самоврядування, основні предмети відання та окремі повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування стосовно формування правової основи. Майже 20 років Основний Закон України у незмінному вигляді (за виключенням термінів діяльності органів місцевого самоврядування) становить основу правового регулювання місцевого самоврядування в Україні.

З моменту ухвалення Конституції і дотепер триває дискусія як щодо суті конституційного регулювання, так і щодо достатності конституційних норм для цієї галузі права. Перший напрям обговорення стосується моделі муніципальної влади, яка має бути встановлена в Конституції України. Законопроекти № 3207-1 (2005 рік) [1] і 2217а (2015 рік) [2], що були попередньо схвалені Верховною Радою України і отримали висновки Конституційного Суду України, пропонують корегування існуючої системи муніципальної влади. Не вдаючись до сутнісної характеристики зазначених законопроектів, необхідно зробити застереження, що лише попереднє схвалення змін до

Конституції України без подальшого затвердження змін до неї унеможливають будь-яке опрацювання стратегії розвитку правової основи як в рамках держави, так і на рівні регіонів і громад.

Як джерело муніципального права Конституція визначає його систему та одночасно блокує його розвиток у разі непорозуміння в конституційному процесі. Так, на сьогодні важко говорити про доцільність прийняття певних актів законодавства, оскільки Парламент України не визначився з концепцією побудови територіальної організації влади, а Конституційний Суд України надав можливість це робити йому впродовж тривалого часу [3].

Достатність конституційних норм є питанням національної конституційної традиції, законодавчої техніки та вимог Європейських документів. В свою чергу, аналіз конституцій країн Європейського союзу не дає однозначної відповіді стосовно доцільності фіксування певних норм та інститутів муніципального права, їх деталізації та конкретизації, включення бланкетних норм, фіксування в окремому розділі тощо. Кожна країна обирає власний шлях моделювання конституційної техніки, що є цілком природним. Враховуючи вітчизняну практику муніципально-правового регулювання, можна стверджувати про збалансований характер існуючих конституційних норм, які надають можливість забезпечувати одночасно стабільність і розвиток муніципально-правових відносин.

Окреме місце серед джерел муніципального права займає Європейська Хартія місцевого самоврядування, яка була ратифікована Україною у 1997 році. З одного боку, вона входить в систему законодавства України, з іншого – має пріоритетний вплив як на нього, так і на Конституцію України. Будучи одним із базових документів європейського співтовариства, підписання якого є умовою для участі в європейських інституціях, вона має повністю імплементуватися в конституційні норми вітчизняного законодавства, якщо країна не вбачає за необхідне зробити певні зауваження (застереження) стовно певних її частин [4]. Проте сучасний шлях адаптації законодавства про місцеве самоврядування уникає роботи щодо приведення норм Основного Закону України до стандартів Хартії, що ставить питання про доцільність конституційного процесу і реформування правової основи, оскільки приведення власних норм має стати в подальшому невідворотнім. Йдеться, зокрема, про визначення основного суб'єкту місцевого самоврядування, механізму закріплення компетенції органів місцевого самоврядування, окреслення питань місцевого значення, формування організаційної структури, існування регіонального самоврядування.

Законодавство України, яке регулює організацію та діяльність місцевого самоврядування, є досить великим. Незважаючи на існування лише декількох базових законодавчих актів, що закріплюють основні інститути муніципального права, кількість законів, в яких визначається компетенція органів місцевого самоврядування, доволі велика. До базових можна віднести Закони України «Про місцеве самоврядуван-

ня в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеві вибори», «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про статус депутатів місцевих рад».

До перспективи розвитку базового законодавства, що визначатиме розвиток муніципальної влади і належне його функціонування, можна додати необхідність прийняття законів «Про територіальну громаду» (визначатиметься конституційно-правова і цивільно-правова правосуб'єктність, правовий статус, компетенція, членство в громаді), «Про делегування повноважень» (закріплюватиметься механізм передачі повноважень між різними рівнями самоврядування, державними і муніципальними органами, відповідальність за виконання, фінансування, заборона), «Про комунальну власність» (регламентуватимуться питання щодо повноважень з управління об'єктами, реалізації права спільної комунальної власності, передачі майнових прав, створення і ліквідації комунальних підприємств, установ та організацій, можливості передачі прав з управління, створення спільних підприємств, особливостей управління певними об'єктами, що мають стратегічне значення для територіальної громади, участі громади в управлінні), «Про місцевий референдум», «Про місто Севастополь». Безумовно, першим у цьому процесі має бути прийнятий Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій».

Законодавство, що регулює предмети відання і повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, є складним, непрозорим, з існуванням колізій та прогалин. Як правило, це закони, що відносяться до різних галузей права, прийняття яких у парламенті не завжди зумовлювало дискусії щодо кола компетенції у регулюванні галузевих питань різними ланками державного механізму.

Характерною особливістю вітчизняного законодавства є існування предмету відання, що окреслюється питанням місцевого значення: наявністю загального повноваження органу місцевого самоврядування, яке закріплюється в базовому законодавстві великою кількістю норм, які деталізують загальне повноваження, формують галузеві процедури і механізми його реалізації. Виокремлення із законодавства України «компетенції в чистому вигляді» за певною функцією є достатньо складним практичним завданням, адже, крім зазначеного, підзаконні нормативно-правові акти створюють певні формати реалізації повноважень муніципальними структурами.

Зрозуміло, що при наявності такого механізму правового регулювання проведення будь-яких децентралістичних реформ є не ускладненим, а просто неможливим. Закріплення повноваження за органом місцевого самоврядування без усунення деталізації в галузевому законодавстві, в якому встановлюється вимога залучення інших державних структур до процесу прийняття і реалізації рішень, зводять нанівець

всі намагання передати владні повноваження територіальній громаді, зробити останню та її структури центром прийняття владного (політичного) рішення стосовно розвитку власної території.

Ревізія рішень Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади свідчить про їх значну кількість в режимі унормування порядків, процедур та правил діяльності органів та посадових осіб в реалізації галузевих повноважень. Уряд видає різні за напрямками застосування типові, примірні й рекомендаційні акти, які також стосуються органів місцевого самоврядування. Як результат, відбувається процес нагромадження таких рішень, які не тільки створюють складний механізм реалізації повноважень, але фактично зупиняють розвиток самодостатніх громад, в яких представницький орган під відповідальність реалізовує функції зі сталого місцевого розвитку.

На нашу думку, говорити про необхідність існування одних й недоцільність інших актів Кабінету Міністрів України непродуктивно, адже це має виключно оціночно-практичне значення. Країна має змінити концепцію (методологію) регулювання компетенції, в тому числі і способів її реалізації. При цьому інструментарій таких змін закладених в законодавстві України. Тільки кардинальні перетворення у визначенні повноважень, розробці і прийнятті рішень зроблять відповідальною територіальну громаду та більшість її членів.

Йдеться про положення Європейської Хартії місцевого самоврядування про негативний принцип регулювання компетенції (дозволене все, що не заборонено і не віднесено до повноважень іншого органу); юридичні властивості статуту територіальної громади, який надасть змогу зафіксувати особливості реалізації компетенції для кожної територіальної громади. Основою ж для цього має стати чітке законодавче виокремлення питань місцевого значення (функцій, предметів відання), компетенція щодо яких у органів місцевого самоврядування буде виключною та обов'язковою. Як варіант, в базовому законодавстві надається перелік загальних повноважень за певними предметами відання, а завдання статуту полягає в тому, щоб деталізувати і конкретизувати їх,

наділяючи правами окремих суб'єктів (у разі необхідності).

Статут територіальної громади в такому разі реалізує всі закладені в ньому потенційні можливості, набирає статусу конституції громади. Державна реєстрація його у територіальних органах Міністерства юстиції України забезпечить законність й державний інтерес. В іншому випадку статутне регулювання носитиме другорядне (факультативне) значення, що, до речі, відповідає стану справ сьогодні.

Можливо, держава продовжує практику формування правової основи в існуючий спосіб задля запобігання зловживань та інших негативних проявів у вирішенні публічних справ. Створення дієвих механізмів у забезпеченні фінансової дисципліни, прозорість у прийнятті рішень та висвітленні діяльності органів місцевого самоврядування стануть дієвою гарантією того, що органи та посадові особи вимушені будуть приймати рішення в інтересах територіальної громади максимально ефективно, економічно обгрунтовано і фінансово забезпечено.

Висновки. Розвиток правової основи місцевого самоврядування є необхідною умовою подальшого функціонування його в умовах демократії та децентралізації. Сукупність джерел муніципального права становлять основу регулювання галузі, що в практичному сенсі відображає належну правову основу діяльності муніципальних інституцій. Вести мову в сучасних умовах необхідно не лише про прийняття нових актів та зміну існуючих, а про зміну методології взаємодії різних елементів системи джерел права. Поступовий рух в цьому напрямку призвів до нагромадження нормативного масиву в сфері регулювання компетенції місцевих органів влади. Наукового опрацювання потребує компетенційне законодавство в муніципальному праві, рекомендації щодо конкретних змін в методології, прогнозування коротко- і довгострокових перспектив в цьому напрямку. Обрання європейських стандартів, у цьому випадку у реформуванні правової основи, є єдино можливим і необхідним вектором розвитку, який дозволить вирішити існуючі проблеми правового регулювання муніципальної влади й адаптує вітчизняне законодавство до відповідних стандартів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України : Постанова Верховної Ради України від 23 грудня 2005 року № 3288-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3288-15>.
2. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 656-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/656-19>.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України від 15 березня 2016 року № 1-рп/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-16>.
4. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування : [навч. посіб.] / [М.В. Пітцик, В.В. Кравченко, Е.С. Мосько та ін.] . – К., 2000. – 286 с.