

## **СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Самоврядні традиції в Україні своїми коренями сягають в далеку сиву давнину. Будучи частиною державно-творчих процесів, вони постійно розвивалися і вдосконалювалися, проявляючись в тих чи інших формах і за часів Київської Русі, Великого князівства Литовського, козацької доби, Української народної республіки, Карпатської України, так і за часів більшовицько-комуністичного режиму.

Але суто нова історія місцевого самоврядування в Україні починається лише після прийняття 7 грудня 1990р. Закону "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування".

На місцеві Ради народних депутатів уперше було поширено ряд ознак, властивих лише органам місцевого самоврядування. Зокрема, було введено інститут комунальної власності, розпорядження якого від імені населення відповідних територіальних одиниць покладалося на ради, розширені їх права щодо затвердження та виконання місцевих бюджетів, які були вилучені з державного бюджету, віднесено до їх компетенції встановлення місцевих податків і зборів<sup>1</sup>.

Та, незважаючи на позитивні моменти даного закону, слід відмітити, що у ньому зроблена спроба поєднання двох понять, які не зовсім поєднуються. З одного боку, констатується факт існування в Україні місцевого самоврядування, з іншого – органи місцевого самоврядування є державними органами.

Аналізуючи ситуацію у місцевому самоврядуванні України після прийняття Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування", варто зауважити, що український закон уже не передбачав окремо посаду голови виконкому, голова ради був одночасно і головою виконкому. Цікаво, що після такого нетривалого періоду існування "розподілу влад" на рівні

самоврядування, ніхто і ніколи в Україні більше не порушував питання про повернення до цієї "двоголової" моделі.

Поряд з позитивними змінами, принесеними цим законом, всі проблеми місцевої влади не були, та і не могли бути вирішеними.

За Конституцією УРСР 1978р., вся влада в Україні концентрувалася у Радах; Верховна Рада України здійснювала всю повноту влади від імені України. Верховна Рада формувала Уряд – Раду міністрів, здійснювала інші кадрові призначення, мала право скасування рішень органів виконавчої влади та розпуску місцевих рад всіх рівнів<sup>2</sup>.

Найважливішим чинником всіх майбутніх змін Конституції стала Декларація про державний суверенітет України, прийнята 16 липня 1990р., яка проголосила, що влада в Україні має будуватись за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову<sup>3</sup>. Реальний розподіл влади почався із заснуванням посади Президента України. Після всенародного обрання Президента, 1 грудня 1991р., вносяться зміни і доповнення до Конституції та здійснюється відповідна корекція українського законодавства. У лютому-березні 1992р. були прийняті два нових Закони: "Про Представника Президента України" і "Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування". З прийняттям Закону України "Про Представника Президента України" Президент України одержав виконавчу вертикаль із представників Президента в областях і районах, які здійснювали державну виконавчу владу і контролювали органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих державних функцій і дотримання Конституції та законів України<sup>4</sup>.

Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" врахував передачу частини повноважень від обласних та районних Рад – представникам Президента<sup>5</sup>. Внаслідок цієї реформи місцеві ради базового рівня (сільські, селищні та місцеві) просунулися по шляху перетворення їх в справжні органи місцевого самоврядування. Районні та обласні ради втратили свою правову, організаційну та матеріально-фінансову автономію і

перетворилися в "представницькі органи регіонального самоврядування". Їх недоліком було те, що вони не мали своїх виконавчих органів, щоб здійснити весь обсяг виконавчих функцій в межах своїх повноважень і повинні були ділитися своїми фінансово-економічними повноваженнями з місцевими державними адміністраціями і навіть делегувати їм деякі власні повноваження (наприклад, регулювання земельних відносин)<sup>6</sup>.

З лютого 1994р. було прийнято невеликий за обсягом, але вкрай важливий Закон "Про формування місцевих органів влади і самоврядування". Цим законом, разом з новими виборами до місцевих органів влади, скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад усіх рівнів мали обиратись населенням відповідних адміністративно-територіальних утворень, замість держадміністрацій, у районах і областях відновлювались виконкоми<sup>7</sup>.

Період існування в Україні місцевих державних адміністрацій та обмеженого місцевого самоврядування на районному і обласному рівнях був спробою остаточного розв'язання питання радянської влади і розмежування повноважень місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. На цьому етапі на перше місце серед проблем місцевого самоврядування вийшли питання фінансового забезпечення місцевого самоврядування і розведення місцевих та державних бюджетів. Проте, жорстка конкуренція між тодішнім Головою Верховної Ради України та Президентом спричинила ліквідацію такої моделі влади замість її удосконалення<sup>8</sup>.

Тому черговим кроком у розвитку місцевого самоврядування було підписання у грудні 1994 року Конституційного Договору, за яким в Україні знову утворювались місцеві державні адміністрації, щоправда, у дещо зміненому вигляді<sup>9</sup>.

Цей документ був поставлений у рівень з Конституцією України, до того ж, і Конституція, і все інше українське законодавство могло застосовуватись лише в частині, що не суперечила цьому Договору. У червні 1995 року була сформована структура влади за Конституційним Договором. Це була нова спроба відновити вертикаль державної виконавчої

влади. Було утворено систему органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувались по вертикалі знизу доверху, аж до Президента України. Обласні і районні ради позбавилися своїх виконавчих органів, а самоврядування формально залишилося лише на рівні населених пунктів. Але тут була одна особливість – голова ради та голова відповідної державної адміністрації поєднувались у одній і тій же особі. Конституційний договір фактично вивів державну виконавчу владу з-під впливу парламенту. Єдина можливість впливу на уряд залишилася лише через бюджет, але це досить незначний вплив, враховуючи відсутність у парламенту можливостей і досвіду фінансового контролю. Аналогічна ситуація сформувалась і на обласному та районному рівнях. В розвиток Конституційного договору було прийнято ще два важливі документи: 21 серпня 1995 року Указ Президента України "Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію", а 30 грудня 1995 року Указ Президента України "Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад". За цими указами місцева державна адміністрація одержала ряд повноважень, які навіть теоретично не можуть передаватися державній виконавчій владі: право вносити зміни в бюджет та встановлювати місцеві податки<sup>10</sup>.

Конституційний процес в Україні, який почався з прийняття Верховною Радою України 12-го скликання 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України, тривав майже шість років. Саме після прийняття Декларації і на її основі були розроблені протягом 1990-1996 років кілька редакцій проектів нової Конституції. Всі ці проекти об'єднувала спільна вада – невизначеність місця і ролі місцевого самоврядування у системі демократичних інститутів держави<sup>11</sup>.

Найважливішим кроком у подоланні кризи стало прийняття українським парламентом нової Конституції України.

Конституція України від 28 червня 1996 року зафіксувала кілька важливих принципів існування місцевого самоврядування в Україні. Так, ст.7 розділу "Загальні засади"

встановлює: "В Україні визначається і гарантується місцеве самоврядування". Цей позитивний факт мав знайти своє розв'язання в інших статтях і розділах Конституції. Проте, на жаль, розділ 11 "Місцеве самоврядування" був виписаний досить невдало.

Незважаючи на згадані вище неточності окремих конституційних норм, Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р., розпочала новий етап реформування місцевої влади взагалі і місцевого самоврядування зокрема.

Для розвитку положень Конституції з'явився Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року, що був введений в дію 12 червня 1997р.

Закон визначає місце і роль місцевого самоврядування в політичній системі нашого суспільства, узгоджується з Конституцією України, основними засадами Європейської Хартії про місцеве самоврядування.

У Законі визначені механізми реалізації конституційних положень щодо організації місцевого самоврядування, а також – взаємовідносин його органів та посадових осіб усіх рівнів з місцевими органами виконавчої влади. Виписано норми, що містять основні засади організації та діяльності самоврядування, форми його реалізації населенням, систему органів та посадових осіб місцевого самоврядування, порядок їх обрання та організації діяльності, повноваження, гарантії і відповідальність<sup>1</sup>.

Закон визначає головним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень – територіальну громаду села, селища, міста. Тобто жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах відповідних населених пунктів, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр<sup>1</sup>.

Закон уперше закріплює ряд нових у практиці діяльності органів місцевого самоврядування форм безпосереднього здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування.

Виміром досягнень щодо становлення місцевого самоврядування може слугувати оцінка реалізації принципів, що визначені у Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка

була ратифікована Верховною Радою України у 1997 році. Головними з них є: організаційна, правова, фінансова, майнова (економічна) самостійність місцевого самоврядування в особі територіальних громад, органів місцевого самоврядування. Слід висунути: на сьогодні в Україні частково реалізуються дві перших засади. Про фінансову і майнову самостійність говорити ще зарано<sup>12</sup>.

Після прийняття Конституції та закону про місцеве самоврядування 1997 року Верховна Рада України приймає закони про столицю України, про службу в органах місцевого самоврядування, про органи самоорганізації населення, про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в Ірпінському регіоні. Про Генеральну схему планування території України, про судоустрій. На розгляді знаходиться ще близько 20 проектів законів. Важливими кроками у подальшому розвитку місцевої демократії стало прийняття Бюджетного, Земельного та Цивільного кодексів<sup>13</sup>.

Президент України з 1997 року видає низку Указів й Розпоряджень щодо проведення в Україні адміністративної реформи. Зокрема, затверджується Концепція адміністративної реформи, вносяться суттєві зміни до системи Кабінету Міністрів, центральних органів виконавчої влади, змінюється статус міністрів, вводиться інститут державних секретарів; створюється Комісія з питань адміністративно-територіального устрою; запроваджуються нові концептуальні засади державної регіональної політики; розробки програми розвитку малих міст України; встановлюється національне свято – "День місцевого самоврядування" з нагоди десятої річниці законодавчого відновлення в Україні місцевого самоврядування. 30 серпня 2001 року, відповідно до статті 7 і розділу XI Конституції України, видається Указ "Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні", яким затверджується Програма з аналогічною назвою<sup>12</sup>.

Водночас Кабінет Міністрів, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади ведуть законопроектну роботу, приймають акти щодо впровадження, здійснення адміністративної реформи, державної регіональної політики.

На державному рівні утворюються координаційні структури, зокрема, Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, Національна рада з узгодження діяльності загальнодержавних, регіональних органів та місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України. Відповідно до Концепції державної регіональної політики, визначається центральний орган виконавчої влади, на який покладається відповідальність за проведення регіональної політики, підтримку місцевого самоврядування – Міністерство економіки та з питань Європейської інтеграції України. Запроваджується інститут Уповноваженого Президента України з питань адміністративної реформи. З низкою концептуальних, законотворчих ініціатив виступає Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України<sup>13</sup>.

Вагомий внесок у становлення місцевого самоврядування в Україні зроблено науковцями, громадськими діячами, депутатами Верховної Ради всіх скликань від Закарпатської області. Вони приймали активну участь у роботі над проектами Конституції України, послідовних законодавчих актів, у яких закріплено і гарантовано принципи місцевого самоврядування. При розробці нормативно-правової бази місцевого самоврядування враховувались їхні пропозиції і доповнення.

Слід відмітити, що депутати закарпатської обласної ради всіх скликань внесли і вносять суттєвий внесок щодо становлення незалежної України. Так, зокрема, вони були безпосередньо причетні до всеукраїнського руху за незалежність, демократію, який завершився прийняттям Декларації про державний суверенітет України, проголошенням Акту незалежності України, загальної Декларації прав людини і Декларації прав національностей України.

Це та інше дає право підсумувати, що за роки державної незалежності України зроблено ряд важливих проектів на шляху проголошення та становлення основ місцевого самоврядування. Однак, практичне вирішення питання становлення місцевого самоврядування виявилось справою надзвичайно важкою, оскільки є пов'язане з його формуванням у певних специфічних умовах, а саме:

- ✓ Існуючих політичних традицій та досвіду;
- ✓ Фінансово-економічної кризи;
- ✓ Особливостей політично-правового розвитку держави;
- ✓ Нестабільного конституційного і законодавчого регулювання;
- ✓ Подолання психологічних стереотипів патерналістського мислення.

На шляху до реального становлення місцевого самоврядування є чимало перешкод і невирішених проблем. Сьогодні існує об'єктивна необхідність підвищити роль законодавства, стосовно місцевого самоврядування, у розбудові української державності. Значною мірою це залежить від того, як воно сприймається виконавцями, населенням, від ефективності цього законодавства. З політико-правової практики України зникла система попереднього всенародного обговорення найбільш важливих законопроектів, яка раніше була досить поширеною. Люди відчували свою причетність до законотворчого процесу. Це було важливо і з точки зору політичної активності громадян. Наприклад, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" за роки незалежності змінювався декілька разів. Але жодного разу його положення у вигляді законопроекту не були надруковані в центральній пресі для всенародного обговорення<sup>14</sup>. Таким чином, одна з форм безпосередньої демократії – всенародне обговорення найбільш важливих заходів – не використовується.

Взагалі треба упорядкувати процес підготовки законопроектів. Вони мають готуватися спеціально створеними робочими групами (куди можуть входити і народні депутати), з обов'язковим залученням до підготовки навіть "спеціалізованих" законопроектів представників різних галузей та сфер діяльності, юристів. Це дозволить оцінювати законопроект не лише з точки зору професіоналів певного напрямку, а з усіх позицій узгодженості їх з іншими законопроектами та чинними законами. Адже багато законів не працює тому, що в них нерідко втілений або вузькогалузевий інтерес, або ж інтерес окремих прошарків населення, а не загальнонародний.

Невирішеним залишилося питання про утворення

належної правової бази для реального функціонування територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування і основних носіїв його повноважень, а також здійснення форм реалізації прав територіальних громад – виборів, референдумів, загальних зборів за місцем проживання, громадських слухань, місцевих ініціатив. Сьогодні чи не найважливішою проблемою місцевого самоврядування є зміцнення матеріально-фінансової бази. Вона зумовлюється тим, що чинне податкове та фінансове законодавство не забезпечує достатніх матеріальних та фінансових ресурсів для ефективної діяльності місцевого самоврядування. Тому вкрай нам необхідно забезпечити правове і організаційне формування матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування на основі чіткого визначення статусу комунальної власності, внутрішніх та зовнішніх джерел формування місцевих бюджетів та позабюджетних коштів місцевого самоврядування, забезпечення самостійності місцевих бюджетів, розробки та запровадження механізму фінансового вирівнювання для забезпечення мінімальних соціальних стандартів у межах усієї території країни. Лише за цих умов місцеве самоврядування зможе реально надавати громадянам хоча б по мінімальному рівні передбачені власними повноваженнями обсяги соціальних послуг; мають бути забезпечені належні правові основи місцевого самоврядування, внесені суттєві зміни та доповнення до законів, прийнятих до введення в дію Конституції України, в яких регулюються питання правового статусу та повноваження органів місцевого самоврядування. Необхідно внести зміни та доповнення до закону про місцеве самоврядування, зокрема в частині розподілу повноважень між органами і посадовими особами місцевого самоврядування, більш повно визначити статус сільських, селищних та міських голів, інших його посадових осіб, ліквідувати прогалини та суперечливі положення. Доречно внести відповідні зміни і доповнення до Конституції України та базового закону, спрямовані на повну реалізацію Європейської хартії про місцеве самоврядування в Україні, створення повноцінного інституту місцевого самоврядування, чітко розмежувати повноваження між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Слід нарешті прийняти низку нових законів, зокрема:

- Про обласні та районні ради як органи регіонального самоврядування;
- Про територіальні громади та форми реалізації їх прав – референдуми, громадські слухання, органи самоорганізації населення;
- Про асоціації місцевих рад;
- Про комунальну власність;
- Про правовий режим майна спільної власності територіальних громад;
- Про порядок формування місцевих бюджетів;
- Про адміністративно-територіальний устрій.

Якщо і надалі будемо тільки вести з цього приводу розмови і не вживати відповідних рішучих заходів щодо зміни ситуації, та наразі це робити може уже бути запізно.

1. Місцеве самоврядування: 10 років незалежності України.-К.: Парламентське вид-во, 2001.- С.10.
2. Конституція УРСР.- К., 1978.
3. Декларація про державний суверенітет // Відомості Верховної Ради УРСР.- 1990.-№31.
4. Закон України "Про Представника Президента України" // Відомості Верховної Ради України.-1992.-№27.
5. Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" // Відомості Верховної Ради.-1992.-№28.
6. Корнієнко М.М. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні проблеми // Місцеве самоврядування в Україні.- С.56.
7. Закон України "Про формування місцевих органів влади і самоврядування" // Відомості Верховної Ради України.-1994.-№22.
8. Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України (Львівський філіал) / За заг. ред. А.О.Чемериса.- Львів: ЛФ УАДУ; Кальварія, 2001. - Вип.5 - С.197-199.
9. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України "Про правові засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України //Право

України.-1995.-№7.

10. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. - К.: Вид-во "Заповіт", 1997. - С.139-141.
11. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Голос України. - 1997. - 12 черв.
12. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи / М.О.Тухтинський, П.Т.Павленчик, В.М.Князєв.-К.: Логос, 2002. - С.8-9.
13. Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / За ред. М.Пухтинського.- К.: Атіка, 2002. - С.81.
14. Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць.-Х.: Вид-во Хар.РІ УАДУ "Магістр", 2002.-№2 (13): У 2-х частинах. - Ч.ІІ.- С.212.