

НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ
УКРАЇНИ ІМ. ЯРОСЛАВА МУДРОГО
АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ АПРн УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКА МІСЬКА РАДА

**ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В УКРАЇНІ**

**Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції
м. Харків, 25 травня 2004 р.**

За редакцією проф. Ю. П. Битяка

Харків
2004

Ю. П. Битяк, канд. юрид. наук,
проф., директор Інституту
державного будівництва
та місцевого самоврядування
АПРн України

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Становлення і розвиток державності в Україні є однією з найактуальніших проблем реформування політичної, економічної і духовної системи суспільства, забезпечення прав і свобод людини і громадянина. На них суттєво впливають процеси глобалізації, формування і реконструкції світового ринку, нового економічного простору, інформатизації та ін. Не слід забувати також, що процес державотворення на демократичних засадах здійснюється в умовах негативного впливу багатьох чинників як зовнішнього, так і внутрішнього характеру (децентралізація виконавчої влади, корумпованість чиновників, бюрократизм, злочинність) за умови недостатньої розвиненості громадянського суспільства. Крім того, на процесі державотворення негативно позначаються низький рівень політичної і правової культури населення, відсутність чіткої стратегії державотворення і правотворення, жорстка конфронтація політичних сил і владних структур на загальнодержавному рівні, неготовність їх до партнерських відносин.

Започаткована в державі політична реформа практично охоплює лише владні механізми загальнодержавного, центрального рівня, не торкається регіонів та місцевого самоврядування. Разом з тим, сучасний стан державотворення вимагає якісного перетворення не лише на загальнодержавному, а й на територіальному (регіональному) та місцевому рівнях, оскільки місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають безпосереднє відношення до створення дієвих гарантій реалізації прав і свобод людини і громадянина. Продовження політичної реформи безумовно повинно знайти своє місце у вдосконаленні адміністративно-територіального устрою, управління на рівні областей, районів, міст, сіл, селищ, формуванні

та проведенні виваженої державної політики щодо регіонів. Світовий і вітчизняний досвід показує, що ефективне державотворення, системні реформи можуть бути дієвими лише тоді, коли до них залучаються суспільні відносини та інституції на територіальному рівні. Тому необхідність якісного перетворення таких відносин, структурної перебудови владних інститутів на місцях обумовлюється, з одного боку, потребою закріпити досягнуті здобутки у становленні України як суверенної держави, а з іншого — продовжити розбудову її як демократичної, правової держави, де були б збалансовані загальнодержавні інтереси та інтереси регіонів і територіальних громад, кожної особи.

Сьогодні є об'єктивна необхідність підвищити роль законодавства, в тому числі і щодо регіонального управління та місцевого самоврядування, його значення в розбудові української державності. Значною мірою це залежить від того, як воно сприймається виконавцями, населенням. Йдеться про ефективність цього законодавства, адже багато законів не працює тому, що в них нерідко втілений вузько галузевий інтерес або ж інтерес окремих прошарків населення, а не загальнонародний.

Можна сказати, що в законах не завжди належним чином враховуються економічні, соціальні, політичні, демографічні та інші чинники, прогнозуються наслідки таких законів. Не в повному обсязі освоєне конституційно-правове поле. Нерідко відомчі інструкції «підправляють» закони. А це пов'язане, певною мірою, з невисоким рівнем правової культури державного апарату.

Сьогодні важливо підняти значення науки загальної теорії права, конституційного та адміністративного права, юридичної науки в цілому. Аналіз державно-правових процесів потребує врахування наробок політологів, соціологів, теоретиків права, інших фахівців.

Нагальною є потреба наукового об'рунтування процесу запровадження у вітчизняну правову систему міжнародно-правових стандартів, насамперед щодо утвердження, забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина, територіальної організації влади як наближеної до населення, дослідження можливостей їх адаптації в Україні з урахуванням умов перехідного періоду, національних традицій та менталітету, позитивних напрацювань українських вчених-юристів. У цьому процесі чільне місце належить порівняльному правознавству.

На нинішньому етапі організації територіальної влади, розвитку місцевого самоврядування виникла низка проблем, вирішення яких можливо лише на загальнодержавному рівні, насамперед, законодавчим органом — Верховною Радою України. Постає питання про правове забезпечення функціонування регіональних органів влади, форми та зміст державної підтримки місцевого самоврядування, ефективність судового захисту його прав.

Не вирішеними залишаються питання щодо утворення належної правової бази для реального функціонування територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування й основних носіїв його повноважень, а також здійснення форм реалізації прав територіальних громад — виборів, референдумів, загальних зборів за місцем проживання, громадських слухань, місцевих ініціатив.

Мають бути забезпеченими 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 і міських голів, інших посадових осіб; ліквідувати прогалини та суперечливі положення. Доречно, на наш погляд, прийняти низку нових законів: окремий закон 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 місцевий бюджет; про адміністративно-територіальний устрій та ін. Причому бажано ці закони прийняти у «пакеті», що забезпечило б узгодженість у регулюванні відносин, які складаються в системі місцевого самоврядування.

Потрібно науково об'рунтувати напрямки вдосконалення і закріпити оптимальну діючу систему та структуру органів місцевого самоврядування, форми їх діяльності; відновити районні та обласні ради як повноправні органи регіонального самоврядування зі своїми виконавчими органами, комунальною власні-

стю, бюджетом; визначитися зі статусом районних у місті рад та необхідністю їх існування; передати низку повноважень від місцевих державних адміністрацій до компетенції обласних та районних рад; здійснити чіткий розподіл повноважень місцевих рад, сільських, селищних, міських голів; визначитися з питань делегування повноважень та порядку й умов їх реалізації та ін.

Взагалі треба упорядкувати процес підготовки законопроектів. Вони мають готуватись 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, що дозволить оцінювати законопроект не лише з точки зору професіоналів певного напрямку, а з усіх позицій, узгодженості їх з іншими законопроектами та чинними законами, враховувати не галузевий інтерес, або ж інтерес окремих прошарків населення, а загальнонародний.

Для самостійного вирішення органами місцевого самоврядування суспільних справ та проблем місцевих жителів їм необхідні відповідні матеріально-фінансові ресурси. У зв'язку з цим доцільно здійснити наукове обґрунтування та прискорити прийняття відповідних законів, які визначатимуть порядок формування місцевих бюджетів та законодавчо закріпити положення про використання доходів, які створюються в тому чи іншому регіоні, переважно на місцях. Нині управління цим майном здійснюють районні й обласні ради або за їх дорученням районні та обласні державні адміністрації. Вбачається необхідним вжити заходів щодо прискорення прийняття відповідного закону, в якому запровадити спрощений, порівняно з визначеним у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», порядок використання, відчуження, в тому числі приватизації майна спільної власності.

Правове забезпечення територіальної організації влади має спиратись на систему соціологічних досліджень і моніторингів на регіональному, районному та місцевому рівнях, чітке розмежування компетенції між органами місцевого та регіонального самоврядування. Безумовно, з цього приводу слід визначитися з поняттям регіонального самоврядування, законодавчо його закріпити, визначити роль територіальних громад і територіальних спільнот в системах місцевого і регіонального самовря-

дування, їх виключні повноваження. Необхідно нарешті визначитися щодо муніципального права та його становлення як самостійної галузі права. З цього приводу розпочати формування нової законодавчої основи місцевого самоврядування через прийняття Муніципального кодексу України (Кодексу місцевого самоврядування). До нього можуть увійти нині чинні закони (але не шляхом механічного включення, як це вже раніше робилося, а через переосмислення та доопрацювання) та нові, про які вже неодноразово говорили практичні працівники, депутати всіх ланок, науковці. Це закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про самоврядування територіальних громад», «Про районне самоврядування», «Про обласне самоврядування», «Про засади матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування» та ін.

При зміні територіальної основи та компетенції безумовно можуть бути внесені зміни і доповнення до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», розроблені й прийняті нові закони — «Про комунальну власність», «Про адміністративно-територіальний устрій України» тощо.

Нові економічні і політичні реалії, конституційно-правова реформа, поставлені суспільством завдання, у свою чергу, висувають відповідні вимоги щодо наукових розробок з питань державного будівництва, територіальної організації влади та місцевого самоврядування, які мають запропонувати практиці конкретні рекомендації.

П. М. Любченко, канд. юрид. наук,
зав. відділу Інституту державного
будівництва та місцевого
самоврядування АПРН України

ПРОБЛЕМИ НОВЕЛІЗАЦІЇ СТАТУСУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Прийняття в останнє десятиріччя значної кількості законодавчих актів, які регулюють статус територіальних громад, організацію і діяльність їх органів і посадових осіб дало поштовх