

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО
АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Матеріали науково-практичної конференції

(м. Харків, 4 – 5 грудня 2001 р.)

Харків
2002

інспекцією, підпорядковані Головному управлінню ветеринарної медицини з державною ветеринарною інспекцією Мінагрополітики України; прикордонна державна інспекція з карантину рослин Автономної Республіки Крим, прикордонних областей або обласні і міські інспекції з карантину рослин, підпорядковані Головній державній інспекції з карантину рослин України Мінагрополітики України; державна лісова охорона, підпорядкована Держкомлісгоспу України; санітарно-епідеміологічні служби Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст Києва і Севастополя, міст з районним поділом, підпорядковані Міністерству охорони здоров'я України; територіальні інспекції державного геологічного контролю за веденням робіт по геологічному вивченню надр Мінекоресурсів України; органи рибоохорони Головного управління по відтворенню, охороні водних живих ресурсів та регулюванню рибальства у водоймах України Мінагрополітики України.

Повноваження цих органів у загальних рисах визначаються Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища", в частині охорони окремих природних ресурсів – законодавчими актами (кодексами, законами) про охорону і використання землі, вод, лісів, надр, тваринного і рослинного світу. Окремі функціональні напрями їх діяльності у цій сфері встановлено спеціальним законодавством: законами "Про екологічну експертизу", "Про ветеринарну медицину", "Про надзвичайний стан", "Про карантин рослин", "Про пестициди і агрохімікати" тощо, а також постановами Кабінету Міністрів України, наказами центральних органів виконавчої влади, що визначають функціональні повноваження спеціально уповноважених територіальних органів управління охороною навколишнього природного середовища.

*Ю.П. Битяк, канд. юрид. наук, професор,
директор Інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування АПРН України,
чл.-кор. АПРН України*

СТАН ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ПРОБЛЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Наука, сутністю і метою якої є пізнання закономірностей та властивостей розвитку природи, суспільства і людини, завжди відіграла першорядну роль у будь-якому суспільстві, у розвитку соціальної і духовної сфер, матеріального виробництва і самореалізації

особистості. Особливого значення вона набуває в сучасних умовах, умовах формування соціальної, демократичної, правової держави, коли Україна спрямовує активні зусилля на забезпечення економічного зростання, всебічної охорони прав, свобод і безпеки людини.

В "Основних напрямках соціальної політики на період до 2004 року", схвалених Указом Президента України від 24.05.2000 р., звернено увагу на незадовільний стан науки, а також відзначено, що Україна значно відстає від розвинених країн за кількістю впроваджених розробок, проданих ліцензій тощо. І цей розрив у сфері науково-технічної діяльності постійно збільшується. Одночасно підкреслюється, що Україна має вагомий об'єктивні передумови для формування стратегії довгострокового науково-технічного розвитку. Про це свідчить наявність висококваліфікованих наукових кадрів, мережі сучасних наукових і вищих навчальних закладів. За рівнем підготовки науково-технічних кадрів, фахівців вищої кваліфікації Україна належить до провідних держав світу. Це стосується і юридичної науки, яка активно впливає на законотворчий процес, формування правової свідомості громадян, підвищення авторитету нашої держави у світовому співтоваристві.

Розвиток юридичної науки супроводжується виданням значної кількості законів та нормативно-правових актів, в яких закріплюються різні форми правового регулювання наукової і науково-технічної діяльності, державної підтримки науки в Україні, організаційні засади наукових досліджень, правовий статус науковців, а також законів, інших нормативно-правових актів щодо врегулювання всіх напрямів суспільної та державної діяльності. Достатньо звернути увагу на те, що за 10 років незалежності прийнято близько 1800 законів, серед яких – низка ключових.

На жаль, не можна сказати, що закони цілком відповідають вимогам життя і що під час їх розроблення належним чином враховуються економічні, соціальні, політичні, демографічні та інші чинники. Не завжди прогнозуються наслідки видання таких законів.

Сьогодні є об'єктивна необхідність підвищити роль законодавства, у тому числі й щодо місцевого самоврядування, його значення в розбудові української державності. Значною мірою це залежить від того, як воно сприймається виконавцями, населенням. Йдеться про ефективність цього законодавства. Однак багато законів не працюють тому, що в них нерідко втілений або вузькогалузевий інтерес, або інтерес окремих прошарків населення, а не загальнонаціональний. З політико-правової практики України зникла система попереднього всенародного обговорення найбільш важливих законопроектів, яка раніше була досить поширеною. Наприклад, Закон "Про

місцеве самоврядування в Україні” за роки незалежності України змінювався декілька разів. Проект змін і доповнень до нього є і нині. Однак жодного разу його положення у вигляді законопроекту не було надруковано в центральній пресі для всенародного обговорення. Таким чином, одна з форм безпосередньої демократії – всенародне обговорення найбільш важливих законопроектів – не використовується.

Звертає на себе увагу той факт, що за останні роки з правових проблем місцевого самоврядування в Україні захищено лише 3 кандидатські дисертації. Є навчальні посібники, підручники з муніципального управління, статті, але серйозних монографічних досліджень поки що не здійснено. Цей недолік треба усунути. Брак наукових розробок негативно позначається і на законотворенні, механізмі його здійснення та реалізації прийнятих законів. Аналіз державно-правових процесів потребує врахування наробок політологів, соціологів, теоретиків права, інших фахівців.

У дослідженні проблем державного будівництва, становлення та розвитку місцевого самоврядування, функціонування рад недостатньо використовується потенціал освітніх та наукових установ, в тому числі Академії правових наук України, її інститутів, особливо Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування. Лише один приклад. Академія правових наук України, Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування виступали з пропозицією про підготовку Програми розвитку місцевого самоврядування в Україні, в тому числі за участю інших наукових установ, державних органів, різних асоціацій, об'єднань, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України. Про це повідомлялося на наукових і науково-практичних конференціях, круглих столах, інших зборах. Ініціативу було схвалено, про що свідчить затвердження Указом Президента України від 30.08.2001 р. Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні. Однак ні Академії (Національна юридична, правових наук), ні Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування не залучалися до розробки Програми чи її експертизи. Таким чином, значний загін науковців-фахівців не залучається до виконання актуальних і важливих питань державотворення та вирішення проблем місцевого самоврядування. Безсумнівно, можна говорити про недостатнє та неефективне використання творчого потенціалу академічної науки.

Нагальною є потреба наукового обґрунтування процесу запровадження у вітчизняну правову систему міжнародно-правових стандартів, насамперед щодо утвердження, забезпечення та захисту

прав і свобод людини і громадянина, 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 новому напряму вітчизняної правової науки – порівняльному правознавству, яке поступово стає необхідним елементом всебічного дослідження проблематики будь-якої юридичної дисципліни, обов'язковим критерієм його обґрунтованості та належної якості. Тому не є випадковим утворення останнім часом в Україні спеціалізованих наукових установ, які покликані професійно займатися проблемами порівняльного правознавства. Зокрема, з ініціативи Президента Академії правових наук України В.Я. Тація у структурі Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування утворено сектор порівняльного правознавства з проблем державного будівництва та місцевого самоврядування. Правознавство, всі його галузеві підрозділи покликані більш ґрунтовно впливати на становлення сучасної правової системи України, на розвиток законодавства, підвищення ефективності діяльності місцевого самоврядування, зміцнення законності та правопорядку.

На нинішньому етапі розвитку місцевого самоврядування виникла низка проблем, вирішення яких можливо тільки на загальнодержавному рівні, насамперед законодавчим органом – Верховною Радою України. Постає питання про форми та зміст державної підтримки місцевого самоврядування, ефективність судового захисту його прав.

Невирішеними залишилися питання про створення належної правової бази для реального функціонування територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування і основних носіїв його повноважень, а також про форми реалізації прав територіальних громад – вибори, референдуми, загальні збори за місцем проживання, громадські слухання, місцеві ініціативи.

Необхідно: забезпечити належні правові основи місцевого самоврядування; внести суттєві зміни та доповнення до законів, прийнятих до введення в дію Конституції України, в яких регулюються питання правового статусу та повноваження органів місцевого самоврядування; 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, на наш погляд, прийняти низку нових законів: про обласні та районні ради як органи регіонального самоврядування;

про територіальні громади та форми реалізації їх прав – референдуми, громадські слухання; про органи самоорганізації населення; про асоціації місцевих рад; про комунальну власність; про місцевий бюджет; про адміністративно-територіальний устрій тощо. Причому бажано ці закони прийняти у “пакеті”, що забезпечило б узгодженість у регулюванні відносин, які складаються в системі місцевого самоврядування.

Потрібно науково обґрунтувати 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 з їх комунальною власністю, бюджетом; більш конкретно і чітко визначити статус районних у місті рад, а також місцевих рад, які знаходяться і діють на території інших (міських) рад; поєднати в місцевих радах постійні комісії та відділи (управління); скоротити кількість депутатів у місцевих радах до оптимальної для виконання ними своїх обов'язків, можливо, на постійній основі. Важливими є питання щодо розподілу повноважень окремих місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, щодо визначення змісту делегованих повноважень та порядку й умов їх реалізації, визначення статусу голів рад, виконавчих органів місцевих рад, службовців органів місцевого самоврядування, щодо умов оплати їх праці, пенсійного забезпечення.

Одна із проблем, що впливає на ефективність законотворчої діяльності та потребує наукового осмислення, стосується її організації. Відповідно до ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України. На думку автора, “право законодавчої ініціативи” не поєднується з тим, що кожний з народних депутатів готує самостійно проект відповідного закону і вносить його до певного комітету Верховної Ради чи самого законодавчого органу України. Як правило, підготовлені таким чином проекти законів не відповідають юридичним вимогам та законотворчій техніці (приклади: проект Кодексу місцевого самоврядування – Муніципального кодексу; проекти змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, які готуються одними і тими ж особами – народними депутатами), мають або поверховий, загальний характер, або охоплюють широке коло проблем, не регулюючи відповідних відносин належним чином. Якщо народний депутат виступає не лише суб'єктом права законодавчої ініціативи, а й автором проекту, він будь-якими доступними йому засобами лобіює прийняття відповідного проекту. Не завжди у такому разі інтереси справи збігаються з

особистими амбіціями, а кількість законопроектів, що вносяться подібним способом, значно перевищує можливості Верховної Ради щодо їх якісного і своєчасного розгляду, вносить дезорганізацію в законотворчий процес. Проекти, які вносять Президент України, Кабінет Міністрів України чи Нацбанк України, є результатом роботи певного колективу (групи), а не однієї навіть досить грамотної людини. Крім того, це лише законопроекти, приписи яких обговорюються народними депутатами. Народний депутат вносить проект і сам же вирішує його долю. Без зміни норм Конституції України можна вирішити це питання, шляхом введення в регламент Верховної Ради України правила, згідно з яким ініціатор законопроекту не може вирішувати його долю. Взагалі треба упорядкувати процес підготовки законопроектів. Вони мають готуватися спеціально створеними робочими групами (куди можуть входити і народні депутати) з обов'язковим залученням представників різних галузей та сфер діяльності, юристів. Це дозволить оцінювати законопроект не лише з точки зору професіоналів певного напрямку, а з усіх позицій, узгодити його з іншими законопроектами та чинними законами.

Одним із важливих питань є вдосконалення механізму управління економічними і соціальними процесами на місцях, що потребує такого розподілу повноважень між центром та регіонами, завдяки якому останні могли б не тільки вирішувати поточні, щоденні питання, а й реалізовувати стратегічні проблеми розвитку регіону. В цьому зв'язку доцільно чітко розмежувати повноваження центру та регіонів, підсилити автономність регіонів шляхом передачі їм більшого обсягу повноважень, особливо щодо майна та фінансів.

Відомо, що головним завданням та метою місцевого самоврядування є задоволення місцевих потреб і вирішення конкретних проблем, які виникають на певній території, власними силами. Проте для самостійного вирішення органами місцевого самоврядування суспільних справ та проблем місцевих жителів цим органам необхідні відповідні матеріально-фінансові ресурси. Тому доцільно здійснити наукове обґрунтування та прискорити прийняття відповідних законів, які визначатимуть порядок формування місцевих бюджетів, та законодавчо закріпити положення про використання доходів, що створюються у тому чи іншому регіоні, переважно на місцях. Адже від ефективності функціонування місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування безпосередньо залежить задоволення життєвих інтересів, реалізація прав, насамперед щодо соціального захисту громадян – жителів села, селища, міста, регіону. Однак досі з прийняттям Закону про правовий режим майна спільної власності

територіальних громад, щодо необхідності якого йдеться у прикінцевих та перехідних положеннях Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", питання не вирішено. 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 у порівнянні з визначеним у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" порядок використання, відчуження, у тому числі приватизації, майна спільної власності.

Необхідно торкнутися й наукових розробок, які стосуються місцевого рівня. З цього приводу в останні два роки було дещо зроблено. Так, проводяться консультації органів і посадових осіб місцевого самоврядування, виступи перед депутатами рад різних рівнів. Підготовлено Статут територіальної громади м. Харкова, який прийнято міською радою. Проведено експертну оцінку проекту концепції до Закону України "Про територіальну громаду", за участю науковців здійснюється розробка регіональної програми соціально-економічного розвитку Харківської області та ін. Однак слід визнати, що розробки в цьому напрямку недостатні.

Нові економічні та політичні реалії, поставлені суспільством завдання, у свою чергу, висувають відповідні вимоги щодо наукових розробок з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, які мають зазнати якісних змін, щоб належним чином осмислювати реформаторські процеси та запропонувати практиці конкретні рекомендації й ефективні методи роботи.

Уявляється, що концептуально ці проблеми на найближчий період мають передбачати:

- аналіз наявного стану місцевого самоврядування, державного управління, ключових проблем правозастосовчої практики, якими державно-правова наука займається;
- прогнозування соціально-економічних, політичних, морально-психологічних, інших передумов та безпосередніх чинників і закономірностей розвитку державного управління та місцевого самоврядування;
- наукове обґрунтування шляхів становлення та розвитку системи місцевої влади, формування стратегії, принципів, напрямків і предметних завдань у цій сфері;
- аналіз суспільних відносин та системи норм щодо врегулювання проблем організації і діяльності апарату місцевого самоврядування (служби в органах місцевого самоврядування), визначення системи та структури органів місцевого самоврядування,

розв'язання методологічних проблем, спрямованих на вирішення та реалізацію головних напрямків їх діяльності;

– визначення та правове врегулювання функцій, форм і методів діяльності органів місцевого самоврядування, пошук нових ефективних способів управлінської діяльності в умовах ринкових відносин;

– вирішення проблем правового забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина; пошук шляхів, за допомогою яких має забезпечуватися перевага інтересів, прав і свобод громадян над інтересами інших учасників правовідносин;

– наукове обґрунтування можливих шляхів удосконалення управління на регіональному і місцевому рівнях, взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування; законодавче закріплення цих процесів;

– підвищення ролі науки у розробленні проектів законів, інших нормативно-правових актів, концепцій, програм щодо удосконалення місцевого самоврядування, що буде відповідати зростаючим суспільним потребам;

– прогнозування самих наукових процесів з урахуванням економічних, соціальних, політичних, правових, організаційних, морально-психологічних та інших реалій; інформаційне забезпечення та відображення наробок державно-правової науки відповідно до сучасних інформаційно-технологічних і технічних вимог та можливостей (нові засоби комунікації, закріплення та поширення правової, наукової і навчальної літератури та ін.), що, у свою чергу, потребує легалізації електронних та інших носіїв інформації, систематизації та кодифікації чинного законодавства; поступова (за вирішенням основних проблем) деталізація завдань державно-правової науки, їх прив'язка до потреб практики, практична реалізація.

За період становлення незалежної України по черзі панували громадівська, державницька та змішана концепції місцевого самоврядування. Конституція України 1996 р. закріпила засади місцевого самоврядування. Однак якщо ст. 140 Конституції України визначає первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду міст, селищ та сіл, що свідчить про громадівські його засади, то аналіз сукупності інших норм Конституції, змісту Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" в редакції 1997 р. показує, що в Україні має також місце застосування елементів державницького підходу до місцевого самоврядування.

У реальних умовах державотворення в Україні неможливо віднайти застосування у чистому вигляді тієї чи іншої конкретної моделі місцевого самоврядування – громадівської чи державниць-

кої. В законодавстві демократичних країн у чистому вигляді їх такої немає. Реальнішою, на наш погляд, є так звана змішана, громадсько-державницька модель, яка за своїм визначенням покликана поєднати в собі позитивні елементи обох моделей місцевого самоврядування.

В.Д. Яворський, канд. юрид. наук, доцент,
зав. сектором Інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування АПрН України

РОЛЬ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ У ФУНКЦІОНУВАННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Предметом виборчого права є правові відносини, що виникають у процесі здійснення виборів не тільки народних депутатів України і Президента України, але й депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Виборче право виступає також своєрідним індикатором відзеркалення реального розподілу політичних сил у суспільстві, відповідає на запитання, наскільки результати виборів є демократичними та легітимними. Значення місцевих виборів зумовлено роллю місцевого самоврядування як фундаментальної засади устрою держави та суспільства, його гарантованістю Конституцією України. Вибори, в тому числі й місцеві, – це найважливіший політичний ресурс, що забезпечує органи місцевого самоврядування мандатом народної довіри, а також їх легітимність.

Відповідно до ст. 141 Конституції України жителі сіл, селищ, міст на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки обирають депутатів відповідної ради та сільських, селищних, міських голів. Через місцеві вибори громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

Слід зауважити, що інститут місцевих виборів в Україні, на жаль, залишається поза належною увагою як з боку законодавця, так і з боку теоретиків-дослідників.

Виборча система України розвивається еволюційним шляхом і має тенденцію переходу до суто пропорційної. Це стосується не тільки парламентських виборів, але й виборів місцевого рівня. На користь такого шляху є вагомі аргументи. По-перше, досить не логічним є політичне явище, коли Верховна Рада обирається за змішаною системою, а органи місцевого самоврядування – за суто пропорційною. По-друге, поступове запровадження пропорційної сис-