

**Ю. П. Битяк**, член-кореспондент АПрН України, директор Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

## Напрями наукових досліджень проблем місцевого самоврядування

Сутність та мета науки полягає в пізнанні закономірностей та властивостей розвитку природи, суспільства і людини, соціальної і духовної сфер, матеріального виробництва і самореалізації особистості. Особливого значення наука набуває в сучасних умовах, умовах формування соціальної, демократичної, правової держави, коли Україна спрямовує активні зусилля на забезпечення економічного зростання, всебічної охорони прав, свобод людини. Тому не випадково у посланні Президента України до Верховної Ради України «Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 роки» серед стратегічних пріоритетів економічного та соціального розвитку визначено зростання інтелектуального потенціалу нації та науково-технологічні інновації, застосування яких суттєво змінює обсяги та якість виробництва і споживання<sup>1</sup>.

В «Основних напрямках соціальної політики на період до 2004 року», схвалених Указом Президента України від 24 травня 2000 року<sup>2</sup>, звернена увага на незадовільний стан науки,

© Битяк Ю. П., 2002

<sup>1</sup> Урядовий кур'єр. — 2000. — 23 лютого.

<sup>2</sup> Офіційний вісник України. — 2000. — № 21. — Ст. 858.

а також зазначається, що Україна значно відстає від розвинутих країн за кількістю впроваджених розробок, проданих ліцензій тощо, і цей розрив у сфері науково-технічної діяльності постійно зростає. Водночас підкреслюється, що Україна має вагомі об'єктивні передумови формування стратегії довгострокового науково-технічного розвитку. Про це свідчить наявність висококваліфікованих наукових кадрів, сучасної мережі наукових і вищих навчальних закладів. За рівнем підготовки науково-технічних кадрів, фахівців вищої кваліфікації Україна належить до провідних держав світу. Президент Національної академії наук України, академік Б. Є. Патон в статті «Рівень науки — обличчя держави» підкреслює необхідність використання наукового доробку і зазначає, що зусилля вчених мають бути спрямовані на наукове забезпечення першочергових заходів щодо стабілізації суспільно-екологічного стану, перехід економіки на інноваційний шлях розвитку<sup>1</sup>. 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 інших нормативно-правових актів, які, з одного боку, закріплюють різні форми правового регулювання наукової і науково-технічної діяльності, державної підтримки науки в Україні, організаційні засади наукових досліджень, правовий статус науковців, а з іншого — регулюють всі напрями суспільної та державної діяльності. Достатньо звернути увагу на те, що за 10 років незалежності прийнято близько 1800 законів, серед яких ряд ключових.

На жаль, не можна сказати, що закони цілком відповідають вимогам життя, належним чином враховують економічні, соціальні, політичні, демографічні та інші чинники. Не завжди прогнозуються наслідки таких законів. Нерідко відомчі інструкції «підправляють» і Конституцію, і закони. А це певною мірою пов'язане з неналежним рівнем правової культури державного апарату.

<sup>1</sup> Урядовий кур'єр. — 1999. — 17 березня.

Сьогодні є об'єктивна необхідність підвищити роль законодавства, в тому числі і щодо місцевого самоврядування, його значення в розбудові української державності. Значною мірою це залежить від того, як воно сприймається виконавцями та населенням. Мова йдеться про ефективність цього законодавства, оскільки багато законів не працює тому, що в них нерідко втілений або ж вузько галузевий інтерес, або ж інтерес окремих прошарків населення, а не загальнонародний. З політико-правової практики України зникла система попереднього всенародного обговорення найбільш важливих законопроектів, яка раніше була досить поширеною. Люди перестали відчувати свою причетність до законотворчого процесу, що важливо і з точки зору політичної активності громадян. Наприклад, законодавство про місцеве самоврядування в Україні за роки незалежності змінювалося декілька разів. Проект змін і доповнень до нього є і нині, але жодного разу його положення у вигляді законопроекту не були надруковані в центральній пресі для всенародного обговорення. Таким чином, одна із 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 три кандидатські дисертації. Якщо ж говорити про монографічні дослідження, то таких взагалі назвати не можна. Є навчальні посібники, підручники з муніципального управління, статті, але серйозних монографічних досліджень поки що не здійснено. Відсутність наукових розробок негативно позначається і на законотворенні, механізмі його здійснення та реалізації прийнятих законів.

У дослідженні проблем державного будівництва, становлення та розвитку місцевого самоврядування, функціонування рад недостатньо використовується потенціал освітніх та наукових установ, у тому числі Академії правових наук України, її інститутів. 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, різного

роду асоціацій, об'єднань, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України. Про це говорилось на наукових і науково-практичних конференціях, «круглих столах», інших зборах. Ініціатива отримала схвалення, про що свідчить затвердження Указом Президента України 30 серпня 2001 року Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні<sup>1</sup>. Але ні науковці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, ані Академії правових наук, ні наукові співробітники Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування не залучались до розробки Програми чи її експертизи. Немає цих установ і серед тих, що будуть здійснювати передбачені Програмою заходи. Жоден з науковців названих установ не включений до складу робочої групи з підготовки пропозицій щодо розвитку місцевого самоврядування. Таким чином, значний загін науковців-фахівців фактично не залучається до вирішення актуальних і важливих питань державотворення та розв'язання проблем місцевого самоврядування, що дає можливість говорити про недостатнє та неефективне використання творчого потенціалу академічної науки.

Нагальною є потреба наукового обґрунтування процесу запровадження в 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 посідає новий напрям вітчизняної правової науки — порівняльне правознавство, 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, за ініціативи Президента Академії правових наук України В. Я. Тація, у структурі Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України ст-

<sup>1</sup> Офіційний вісник України. — 2001. — № 36. — Ст. 1658.

ворено науковий сектор порівняльного правознавства з проблем державного будівництва. Правознавство, всі його галузеві підрозділи покликані більш ґрунтовно впливати на становлення сучасної правової системи України, розвиток законодавства, організацію та підвищення ефективності діяльності місцевого самоврядування, зміцнення законності та правопорядку.

На нинішньому етапі розвитку місцевого самоврядування виник ряд проблем, вирішення яких є можливим тільки на загальнодержавному рівні, насамперед, законодавчим органом — Верховною Радою України. Постає питання про реалізацію напрямків державної підтримки місцевого самоврядування, ефективність судового захисту його прав.

Не вирішеним залишається питання про створення 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.

Мають бути в повному обсязі забезпеченими належні правові основи місцевого самоврядування, обґрунтовані та внесені суттєві зміни та доповнення до законів, прийнятих до введення в дію Конституції України, в яких регулюються питання правового статусу і повноваження органів місцевого самоврядування. Необхідно серед інших змін 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 посадових осіб місцевого самоврядування; ліквідувати прогалини та суперечливі положення. Доречно, на наш погляд, прийняти ряд 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 інші. Причому

му бажано ці закони прийняти у «пакеті», що забезпечило б узгодженість у регулюванні відносин, які складаються в системі місцевого самоврядування.

Належного обґрунтування вимагають пропозиції практиків та науковців щодо напрямків створення оптимальної системи та структури органів місцевого самоврядування, визначення форм їх діяльності; відновлення районних та обласних рад як повноправних органів регіонального самоврядування зі своєю комунальною власністю своїм бюджетом; більш конкретно і чітко належить визначити статус районних у місті рад, а також місцевих рад, які знаходяться і діють на території інших (міських) рад; об'єднання в місцевих радах постійних комісій та відділів (управлінь); скорочення чисельності депутатів у місцевих радах, визначення їх оптимальної кількості для виконання своїх обов'язків, можливо, навіть на постійній основі. Важливим є питання щодо розподілу повноважень окремих місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, визначення змісту делегованих повноважень та порядку і умов їх реалізації, визначення статусу голів рад, виконавчих органів місцевих рад<sup>1</sup>.

Одна із проблем, що впливає на ефективність законотворчої діяльності та вимагає 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 погляд автора, «право законодавчої ініціативи» не узгоджується 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 (наприклад, проект Кодексу місцевого самоврядування (Муніципального кодексу), проекти змін до Закону України «Про місцеве самоврядування», які готуються і тими самими

<sup>1</sup> *Воронів М. П.* Питання наукових досліджень і викладання державного будівництва й місцевого самоврядування в Україні // Конституція України — основа модернізації держави та суспільства. Матеріали наукової конференції 21-22 червня 2001 р. — Харків: Право, 2001. — С. 244.

особами (народними депутатами), мають або ж поверхній, досить загальний характер, або ж охоплюють широке коло проблем, не регулюючи відповідні відносини належним чином. Тим більше, якщо народний депутат виступає не лише суб'єктом права законодавчої ініціативи, а й автором проекту, то він будь-якими доступними йому засобами лобіює, проштовхує прийняття відповідного проекту. Не завжди інтереси справи співпадають з особистими амбіціями, а кількість тих законопроектів, що вносяться таким способом, значно перевищує можливості Верховної Ради щодо їх якісного і своєчасного розгляду, веде не до планової роботи законодавців, а вносить дезорганізацію в законотворчий процес. Якщо проект вносить Президент України, Кабінет Міністрів України чи Нацбанк України, то це результат роботи певного колективу (групи), а не однієї, навіть досить грамотної людини. Крім того, вони на відміну від народних депутатів лише вносять законопроект, відстоюють його приписи, свою позицію, але не голосують за нього. Народний депутат вносить проект і сам же вирішує його долю. Без зміни норм Конституції України можна вирішити це питання заклавши в регламенті Верховної Ради України правило, згідно з яким ініціатор законопроекту не може брати участі у вирішенні питання відносно нього. Взагалі треба упорядкувати процес підготовки законопроектів. Вони мають готуватись спеціально створеними робочими групами (куди можуть входити і народні депутати) з обов'язковим залученням, навіть до підготовки «спеціалізованих» законопроектів, представників різних галузей та сфер діяльності, юристів. Це дозволить оцінювати законопроект не лише з точки зору професіоналів певного напрямку, а з усіх інших позицій, зокрема узгодженості їх з іншими законопроектами та чинними законами. «На жаль, нерідко приймається багато далеко не першочергових законів, які часто відображають не загальнонародні, а галузеві чи корпоративні інтереси» — підкреслює Ю. М. Тодика<sup>1</sup>.

Одним з важливих питань є вдосконалення механізму управління економічними і соціальними процесами на місцях,

<sup>1</sup> Тодика Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. — Харьков: Факт, 2000. — С. 495.

що вимагає такого розподілу повноважень між центром та регіонами, завдяки якому останні були б спроможні вирішувати не тільки поточні, щоденні питання, а й реалізовувати стратегічні проблеми розвитку регіону. У зв'язку з цим доцільно чітко розмежувати повноваження центру та регіонів, підсилити автономність регіонів шляхом передачі їм більшого обсягу повноважень, особливо в галузях майна та фінансів.

Відомо, що головним завданням та метою місцевого самоврядування є задоволення місцевих потреб і вирішення конкретних проблем, що виникають на певній території, власними силами. Але 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 законодавчі закріпити положення про використання доходів, які 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, про необхідність якого йдеться у прикінцевих та перехідних положеннях Закону «Про місцеве самоврядування» питання не вирішене. Нині управління цим майном здійснюють районні і обласні ради або за їх дорученням районні і обласні державні адміністрації. Видається необхідним вжити заходів щодо прискорення прийняття відповідного Закону, у якому запровадити спрощений, порівняно з визначеним в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», порядок використання, відчуження, у тому числі приватизації, майна спільної власності.

Наукові дослідження мають торкатись також розробок проблем місцевого рівня, у тому числі з приводу підготовки статутів територіальних громад, регіональних програм соціально-економічного розвитку районів і областей та ін. Слід виз-

нати, що наукові розробки в цьому напрямку недостатні, в той час, як обґрунтовано підкреслює В. Шаповал, «одним з проявів місцевого самоврядування є підзаконна нормотворча діяльність відповідних органів, спрямована на правове регулювання здійснюваного ними управління місцевими справами»<sup>1</sup>.

Нові економічні і 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 засоби роботи.

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

- аналіз наявного стану місцевого самоврядування, державного управління та ключових проблем правозастосовної практики, якими займається державно-правова наука;

- прогнозування динаміки соціально-економічних, політичних, морально-психологічних й інших передумов та безпосередніх чинників державного управління та місцевого самоврядування, їх закономірностей;

- 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 засобів управлінської діяльності в умовах ринкових відносин;

- вирішення проблем правового забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина; пошук шляхів, за допомогою яких має забезпечуватись перевага інте-

<sup>1</sup> Право України. – 2002. – № 3. – С. 49.

ресів, прав і свобод громадян перед іншими учасниками правовідносин, відповідальності держави за виконання Конституції та законів України;

- наукове обґрунтування можливих шляхів удосконалення управління на регіональному і місцевому рівні, взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, законодавчого закріплення цих процесів;

- розробку проектів законів, інших нормативно-правових актів, концепцій, програм, щодо удосконалення місцевого самоврядування, підвищення ролі науки у цих напрямках до рівня, який 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 учбової літератури та ін.), що, у свою чергу, вимагає легалізації електронних та інших носіїв інформації, систематизації та кодифікації чинного законодавства; поступову (за вирішенням основних проблем) деталізацію завдань державно-правової науки, їх прив'язку до потреб практики, практична реалізація.

За період становлення незалежної України почергово панували настрої громадянської, державницької та змішаної концепції місцевого самоврядування. Конституція 1996 року закріпила конституційні засади місцевого самоврядування. Однак якщо ст. 140 Конституції України визначає первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду міст, селищ та сіл, що свідчить про громадянські його засади, то аналіз сукупності інших норм Конституції, змісту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в редакції 1997 року свідчить, що в Україні має також місце застосування елементів державницького підходу до місцевого самоврядування.

У реальних умовах державотворення в Україні не можливо віднайти застосування тої чи іншої конкретної моделі місце-

вого самоврядування — громадівської чи державницької. У законодавстві демократичних країн у чистому вигляді її теж немає. Нині більш реальнішою науково обгрунтованою виглядає так звана змішана, громадівсько-державницька, яка за визначенням своїм покликана поєднати в собі позитивні елементи обох моделей місцевого самоврядування. Однак науковці та практики ще повинні з цього приводу дійти певних висновків.

---

**В. Д. Яворський**, кандидат юридичних наук, завідувач відділу Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

---

## Місцеве самоврядування і вибори в Україні

---

Місцеве самоврядування в Україні виступає як багатогранне та комплексне політико-правове явище і характеризується як відповідна засада конституційного ладу України, як специфічна форма народовладдя і як право жителів територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення<sup>1</sup>. Місцеве самоврядування посідає окреме місце в політичній системі і тому його слід розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

Загальні засади формування органів місцевого самоврядування визначаються ст. 141 Конституції України, відповідно до якої жителі сіл, селищ, міст на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки обирають депутатів відповідної ради. На таких же засадах обираються сільський, селищний, міський голова. Порядок організації і проведення місцевих виборів визначається Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>2</sup> і Законом України «Про вибори депутатів місцевих

---

© Яворський В. Д., 2002

<sup>1</sup> Конституційні засади місцевого самоврядування. — К.: Арарат-Центр, 2000. — С. 8.

<sup>2</sup> Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.