

Міжнародна науково-практична конференція «Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні»

25 травня 2004 р. Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування, Академія правових наук України, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого та Харківська міська рада провели в м. Харкові міжнародну науково-практичну конференцію «Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні», в роботі якої взяли участь 2 академіки АПрН України, 6 членів-кореспондентів АПрН України, 7 докторів наук, 51 кандидат наук, понад 30 учених-юристів та співробітників органів місцевого самоврядування.

При відкритті конференції до її учасників із привітанням звернувся Президент АПрН України, ректор НЮА України **В. Тацій**. Він зазначив, що сьогодні існує нагальна потреба в запровадженні повноцінного місцевого самоврядування на регіональному та районному територіальних рівнях; наданні районним і обласним радам права створювати власні виконавчі органи, як це передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування. Водночас він підкреслив, що необхідно чітко розмежувати компетенцію між органами публічної влади на місцях на основі принципу субсидіарності; завершити перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації та деконцентрації. Нині в державних інституціях, органах місцевого самоврядування, громадськістю обговорюється проект Національної стратегії реформування системи територіальної організації влади в Україні, який розроблено на основі критичного аналізу діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування упродовж 1999–2003 рр. з урахуванням європейських стандартів щодо організації місцевих органів влади. Передбачені проектом зміни повинні не тільки оптимізувати систему органів публічної влади на місцях і виключити будь-яке дублювання функцій та повноважень між ними, а й істотно демократизувати зміст їх діяльності, підвищити її ефективність.

Проблема удосконалення системи територіальної організації публічної влади в Україні в аспекті конституційної реформи була піднята у доповідях академіка АПрН України **Ю.Тодики** і доцента **С. Серьогіної**. На думку **Ю.Тодики**, конституційно-правова реформа, в тому числі щодо місцевого самоврядування, має бути зорієнтована на права особи. Методологічна обме-

женість аналізу місцевого самоврядування як публічно-правового інституту полягає в тому, що цей аналіз спрямований виключно на публічні інтереси і не завжди враховує самостійне значення особи в системі місцевого самоврядування. Реформування місцевого самоврядування має здійснюватися з урахуванням ст. 5, яка встановлює, що через органи місцевого самоврядування реалізується народовладдя, та ст. 7 Конституції України, яка закріплює, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Безумовно, в процесі реформи необхідно чітко розмежувати повноваження органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій. С. Серьогіна підкреслила, що політична реформа має знайти своє логічне продовження в удосконаленні владних відносин на рівні областей, районів, міст, селищ, сіл, адже саме тут найбільш виразно проявляється ефективність влади, її здатність продемонструвати свої можливості через надання якісних управлінських послуг. Передумовою досягнення збалансованості загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів та територіальних громад є формування і впровадження виваженої державної політики щодо регіонів, особливо в аспекті фінансового забезпечення їх соціально-економічного розвитку, узгодженості повноважень і дій органів регіонального управління та місцевого самоврядування, розвитку самоврядних інституцій. Державна регіональна політика має надати динамізму регіональному соціально-економічному розвитку через більш повне залучення ресурсного потенціалу регіонів, використання переваг територіального поділу й кооперації праці.

У доповіді «Правове забезпечення реформування територіальної організації влади» директор Інституту, член-кореспондент АПрН України Ю. Битяк підкреслив, що започаткована в державі політична реформа практично охоплює тільки 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 дійових гарантій реалізації прав і свобод людини і громадянина. Продовження політичної реформи, безумовно, має знайти своє місце в удосконаленні адміністративно-територіального устрою, управління на рівні областей, районів, міст, селищ, формуванні та проведенні виваженої державної політики щодо регіонів. Світовий і вітчизняний досвід показує, що ефективно державотворення, системні реформи можуть бути дійовими лише тоді, коли до них залучаються суспільні відносини та інституції на територіальному рівні.

Проблемам новелізації статусу місцевого самоврядування було присвячено доповідь доцента П. Любченка. Реформування правового статусу місцевого самоврядування, на його погляд, повинно здійснюватися передусім за такими напрямками: удосконалення правового статусу територіальних громад, органів місцевого самоврядування з урахуванням принципів субсидиарності, децентралізації та деконцентрації влади; визнання районних і регіональних територіальних спільнот колективними суб'єктами місцевого самоврядування; запровадження повноцінного місцевого самоврядування на регіонально-

му і районному рівнях; надання права обласним і районним радам утворювати свої виконавчі органи; реформування системи місцевих органів виконавчої влади з позбавленням цих органів повноважень місцевого самоврядування, переорієнтація їх на здійснення контрольних функцій та реалізацію повноважень щодо розвитку регіонів; запровадження прозорих процедур прийняття і виконання управлінських рішень; адаптація національного законодавства з питань місцевого самоврядування, регіонального розвитку до норм і стандартів Євросоюзу.

Професор І. Жилінкова у доповіді «Транскордонне співробітництво суб'єктів місцевого самоврядування» відзначила, що Україна повинна підтримувати та заохочувати транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, а також прагнути до усунення юридичних, адміністративних або технічних труднощів, які можуть затримати розвиток та безперешкодне здійснення транскордонного співробітництва. Крім того, мають додержуватися певні вимоги щодо інформаційного забезпечення транскордонного співробітництва, а також здійснюватися необхідні організаційні заходи, спрямовані на його реалізацію. Транскордонне співробітництво суб'єктів місцевого самоврядування, якщо воно здійснюватиметься відповідно до міжнародних стандартів, може стати важливим кроком на шляху інтеграції України в європейське співтовариство.

У доповіді «Комунальна власність — один з видів права власності в Україні» доцент В. Борисова підкреслила, що комунальна власність — це самостійний вид права власності, суб'єктами якої виступають територіальні громади. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає територіальну громаду як сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. До набуття права комунальної власності застосовуються загальні положення, встановлені ст. 328 ЦК України, відповідно до якої право власності набувається на підставах, що не заборонені законом, зокрема із правочинів. Це цілком узгоджується із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», який встановлює, що підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом. Право власності вважається набутим правомірно, якщо інше прямо не випливає із закону або незаконність набуття права власності не встановлена судом.

Головними напрямками загального підвищення ефективності механізму місцевого самоврядування, на думку доцента Д. Задихайла, є докладне організаційне і нормативно-правове відпрацювання та забезпечення застосування засобів стимулювання, в першу чергу господарської активності територіальної громади. Таке стимулювання має відбуватися за активної участі органів місцевого самоврядування, які повинні бути безпосередніми учасниками господарських відносин, а також їх організатором, координатором. Основними шляхами застосування органами місцевого самоврядування ор-

ганізаційно-правових засобів поживлення інвестиційних відносин у межах територіальної громади є: підвищення ефективності використання комунальної власності, в першу чергу нерухомого майна, включаючи цілісні майнові комплекси для використання в підприємницькій діяльності; безпосередня участь органів місцевого самоврядування в господарській діяльності міста як суб'єкта господарської діяльності, який самостійно або спільно фінансує і реалізує інвестиційні проекти; стимулювання підприємницької активності на території міста шляхом створення сприятливих правових та адміністративних режимів реалізації інвестиційних відносин.

Професор М. Кучерявенко присвятив свою доповідь проблемам співвідношення категорій «обов'язок» і «зобов'язання» при сплаті податків і зборів. При аналізі природи податкового обов'язку необхідно звернути увагу на конституційну норму-принцип ст. 67, відповідно до якої кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом. Ця норма-принцип передбачає деталізацію змісту конституційного обов'язку на рівні податкового законодавства. Коли йдеться про законно встановлений характер податків і зборів, необхідно мати на увазі декілька рівнів законодавчого закріплення: по-перше, рівень конституційного закону; по-друге, рівень норми загального закону (в цьому разі закладається модель, схема закріплення кожного податку або збору, без реалізації якої неможливо законно встановити податок або збір); по-третє, рівень спеціальної норми загального податкового закону, який закріплює виключний, закритий перелік можливих до введення на території держави податків і зборів; по-четверте, рівень спеціального податкового закону, який деталізує всі елементи правового механізму податку або збору і, власне, вводить у дію конкретний вид обов'язкового платежу.

Проблемам реєстрації права на землю була присвячена доповідь членкореспондента АПрН України М. Шульги. У правовому механізмі набуття і реалізації суб'єктивних прав на землю в умовах здійснення земельної реформи в Україні самостійне місце посідає державна реєстрація прав на землю. Як специфічна правова категорія вона виступає важливою складовою загальної реєстраційної системи держави. Основною метою реєстрації прав на землю має бути настання конкретних правових наслідків — санкціонованого державою утвердження особи як законного суб'єкта, носія відповідного права на землю, тобто легалізація, надання законної сили, узаконення статусу власника земельної ділянки чи землекористувача.

На проблемах правового регулювання діалогу влади та політичних партій в процесі реалізації їх функціональної діяльності наголосила професор Л. Герасіна. Для розуміння цілей, змісту діяльності і соціального призначення сучасних політичних партій слід з'ясувати їх подвійну природу. З одного боку, партії природно виникають унаслідок процесу диференціювання політичних інтересів і політичної структуризації соціуму, тому перш за все вони є інститутом громадянського суспільства, а з іншого — будь-яка партія є суб'єктом політичних відносин, отже, після проходження процедури виборів партії набувають шансів стати частиною (елементом) політичної системи (в структурі державної влади — як партійні фракції в парламенті, чи просуюючи своїх

активістів до органів місцевої влади, або як позапарламентська опозиція). Звідси і впливає неминуча двозначність партійної діяльності: по-перше, вона має демонструвати власні партикулярні засади, здатність відстоювати інтереси певного соціального прошарку, класу, групи; по-друге, вміти виявляти в різноманітних групових, корпоративних інтересах загальнозначущі пріоритети, враховувати політичний контекст окремих приватних інтересів і надавати їм загальнодержавного звучання. Від здатності партії знайти вірний баланс між приватнопартикулярними і загальнозначущими складовими в своїх програмних цілях, завданнях і практичній діяльності безпосередньо залежить її політична доля.

Професор О. Данильян у доповіді «Порівняльний аналіз механізмів регулювання конфліктів при тоталітаризмі і демократії» підкреслив, що у суспільстві демократичного типу однією з найважливіших властивостей є визнання припустимості конфлікту і різноманіття інтересів, що не збігаються. У демократичній системі конфлікти вбудовуються в її інститути, легальний механізм зміни влади, відіграють позитивну роль стимулятора розвитку. Така система, визнаючи конфлікти як об'єктивну реальність суспільної групи, створює умови для запобігання і регулювання конфліктів. Отже, в демократичній системі держава становить лише один з механізмів саморегулювання суспільства, заснованого на політичній, економічній і духовній свободі індивіда. Таке суспільство називається громадянським. Специфічні інтереси соціальних груп у ньому опосередковано виражаються в діяльності органів місцевого самоврядування, громадських організацій — профспілок, політичних партій, масових рухів і т. ін.

Аналізу процесу розвитку земського самоврядування в Україні була присвячена доповідь члена-кореспондента АПрН України В. Гончаренка. Він, зокрема, наголосив на тому, що після лютневої (1917 р.) демократичної революції в Росії Тимчасовий уряд розробив і затвердив основний пакет нормативних актів про реформу органів земського самоврядування, яким було створено самоврядування, що базувалося на демократичних засадах. Однак у подальшому земське самоврядування в Україні спіткала різна доля. Після перемоги радянської моделі влади земські установи в Україні були скасовані, хоча певна частина їх функцій перейшла до рад, які юридично були органами державної влади.

В обговоренні доповідей взяли участь кандидати юридичних наук, доценти Є. Алісов, І. Бодрова, Н. Писаренко, С. Погребняк, К. Соляник, М. Шульга, І. Яковюк.

За результатами роботи учасники міжнародної науково-практичної конференції прийняли рекомендації, які було розіслано вищим центральним та місцевим органам державної влади, а також органам місцевого самоврядування.

Матеріали підготували:

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

І. Яковюк, заступник директора Інституту з наукової роботи, кандидат юридичних наук, доцент