

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

*Матеріали Всеукраїнської
науково-практичної конференції
м. Київ, МАУП, 27 жовтня 2006 р.*

Київ
ДП «Видавничий дім «Персонал»
2008

ББК 63.3(4УКР)я43
С76

Відповідальний редактор *В. М. Чирков*
(видання здійснене в рамках проекту
“Наукові праці МАУП”)

Становлення і розвиток української державності: Матеріали Всеукр.
С76 наук.-практ. конф., Київ, МАУП, 27 жовт. 2006 р. — К.: ДП «Вид. дім
«Персонал», 2008. — 408 с.: іл. — Бібліогр. в кінці статей.

ISBN 978-966-608-972-7

У пропонованому збірнику подано статті учасників Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становленню України як держави. Розглядається формування державності в Україні у різні періоди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів і студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і суспільства.

ББК 63.3(4УКР)я43

ISBN 978-966-608-972-7

© Міжрегіональна Академія управління
персоналом (МАУП), 2008
© ДП «Видавничий дім «Персонал», 2008

Недзельський П. Д. <i>Військова реформа — політична авантюра влади?</i>	304	Дудник О. В. <i>Вільне козацтво в умовах Української революції (1917–1918 рр.)</i>	376
Патола В. <i>Ідеологічний фактор у контексті історичного розвитку української державності та сьогодення: проблема національного героя</i>	311	Панькин А. А. <i>Былины как реальное отражение качества державности средневековой Руси</i>	380
Наумов В. Л. <i>Система управління якістю в органах виконавчої влади України</i>	318	Мельниченко Д. В. <i>Нормативно-правова база місцевого самоврядування</i>	387
Козуля О. Я. <i>Питання двомовності у контексті становлення української державності</i>	321	Шевченко М. М. <i>Студентське самоврядування у структурі вищого навчального закладу</i>	392
Кривенко О., Лісничий М. <i>Трагедія Бабиного Яру</i>	349	Наумов В. Л. <i>К вопросу гарантий конституционных прав граждан в Украине</i>	399
Малишев О. В. <i>Створення “політичного мікропроцесора”</i>	356	Кичак А. В. <i>Окремі проблеми діяльності міського голови в умовах реформування місцевого самоврядування</i>	402
Кізлінський В. А. <i>Полково-сотенний устрій Першого Гетьманату як територіальна основа самоврядування</i>	363		
Сарган О. <i>Зовнішньополітична функція Верховної Ради України в умовах реформування державної влади</i>	373		

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Становлення і розвиток української державності, с. 387–391

Удосконалення правової бази місцевого самоврядування є важливою і необхідною умовою становлення і розвитку територіальних громад. У Конституції України закріплені лише норми-орієнтири щодо організації місцевої влади, які потребують обов'язкової подальшої конкретизації у нормах різних законодавчих актів.

Особливої уваги потребує реформування існуючої або розробка нової правової бази і прийняття законодавчих актів, що встановлюють форми безпосередньої реалізації місцевого самоврядування територіальними громадами та форми реалізації окремими громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні, законодавства з питань зміцнення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування. Насамперед це законодавство про місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, комунальну власність, бюджетну систему та ін. Однак множинність та фрагментарність окремих законів, їх вузька тематика — істотний недолік законодавства, який поглиблюватиметься в міру розвитку та ускладнення відносин у галузі місцевого самоврядування. Ці принципи вимоги щодо формування системи законодавчих актів про місцеве самоврядування доцільно розвинути, конкретизувати і закріпити в єдино-

му законі, а головне — створити Муніципальний кодекс України. Як підсумок удосконалення законодавства кодифікований акт стане внутрішньо зв'язним документом, який включатиме в себе як перевірені життям, суспільною практикою чинні норми, так і інші правила, зумовлені динамікою муніципального життя [6, 519].

Досвід держав зі сталою демократією демонструє принцип, за якого демократія починається “знизу”, тобто кожний громадянин бере участь у вирішенні питань, що безпосередньо стосуються умов його життя. Це облаштування житла, благоустрій територій, надання належних комунальних послуг, комунальний транспорт, освіта, охорона здоров'я — все те, чим опікуються органи місцевого самоврядування.

В Україні найважливіші форми участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування закріплено в Конституції України та в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Це такі форми, як місцеві вибори, місцеві референдуми, місцеві ініціативи, громадські слухання та ін. Особливе місце серед них посідають органи самоорганізації населення.

Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення передбачено За-

коном України “Про органи самоорганізації населення”. Проте у цьому Законі є певні проблемні неузгодженості [3]:

- на етапі формування: не визначено територіальну основу органів самоорганізації населення; наявність проблеми щодо ініціювання створення органів самоорганізації населення і проведення зборів громадян, формування керівного складу органів самоорганізації населення і терміну його повноважень, надання дозволу на створення певного органу (хто саме має це робити — районна чи міська рада); тривалим є процес реєстрації та відсутня процедура перереєстрації;
- на етапі здійснення повноважень: не узгоджено питання щодо делегування повноважень між районною та міською радами, а отже, щодо фінансування органів самоорганізації населення цими радами.

У контексті проблеми звертає на себе увагу ще один негативний момент — вітчизняне місцеве самоврядування, незважаючи на конституювання так званих “питань місцевого значення”, як це не парадоксально, фактично “не відчуває” об’єкта своєї діяльності. Це зумовлено тим, що в сучасній вітчизняній законодавчій філософії, а також законодавчій техніці зберігається такий “рудимент” радянського типу влади, як практично повна тотожність функцій і повноважень публічно-владних структур різного рівня. Це призводить до “розмитості” та невизначеності компетенції територіальних громад, робить місцеве самоврядування декларативним, позбавляє самоврядування на місцях одного з найважливіших, стрижневих елементів.

Це завдання є одним із пріоритетних: важко займатися тією чи іншою діяльністю, не маючи чіткого уявлення про її предмет. Ця проблема може бути розв’язана тільки при визначенні виключної компетенції територіальних громад, чіткому розподілі компетенції між органами державної влади та органами самоврядування, між різними рівнями місцевого самоврядування та диференційованому делегуванні повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування, тобто при чіткому здійсненні принципу розподілу завдань та функцій між рівнями державної влади і місцевого самоврядування [1, 5].

Звертає на себе увагу питання правової диференціації територіальних громад. Парадоксально, але територіальні громади села і міста-мільйонника формально (у правовому значенні) є рівними територіальними громадами. Вони мають відрізнятися одна від одної за обсягом власних повноважень.

У чинному законодавстві України взагалі відсутнє поняття “територія відповідної територіальної громади”, тобто дотепер залишається невирішеною проблема — чи тільки територія відповідної адміністративно-територіальної одиниці тут маєтись на увазі, чи ще якісь землі: землі міст, сіл, селищ; прилеглі до них землі загальногосподарського користування; рекреаційні землі; землі, необхідні для розвитку поселень, та інші землі незалежно від форми власності та цільового призначення.

З огляду на викладене вище необхідно внести зміни до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, де потрібно чітко виписати територіальну основу місцевого самоврядування. Зрозуміло, обсяг компетенції залежить від можливостей

територіальних громад, які визначаються їх кількісними характеристиками. У зв'язку з цим доцільно передбачити у цьому Законі типологізацію територіальних громад.

Також було б правильним дати у глосарії Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” поняття “компетенція” та “повноваження”, де чітко розмежувати поняття “компетенція місцевого самоврядування” та “компетенція територіальної громади”. Компетенція місцевого самоврядування — предмети відання та повноваження місцевого самоврядування, віднесені до таких Конституцією та законами України. Компетенція територіальної громади — компетенція місцевого самоврядування, закріплена для даної територіальної громади законом і статутом територіальної громади. Отже, можна констатувати, що компетенція територіальної громади встановлюється виходячи з компетенції місцевого самоврядування.

Компетенція місцевого самоврядування — явище динамічне. Встановлена Законом “Про місцеве самоврядування в Україні”, вона може змінюватись іншими законами, але це обов'язково повинно тягти за собою внесення відповідних змін до базового закону, приводячи таким чином нові норми, що визначають компетенцію місцевого самоврядування, в дію. При цьому мусить незмінно зберігатися принцип відповідності видаткових повноважень доходним джерелам територіальної громади. Запропонований порядок набуття чинності нормами, які встановлюють компетенцію місцевого самоврядування, може бути своєрідним механізмом кодифікації цих норм, що є практично дуже важливим.

Першою складовою компетенції є предмети відання місцевого самовря-

дування. Предмети відання — необхідний елемент правового статусу кожної територіальної громади.

Конституція України (ст. 140) і Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 2) використовують для характеристики предметів відання місцевого самоврядування поняття “питання місцевого значення”. Водночас до кола предметів відання вони включають і окремі державні повноваження, якими можуть наділятися органи місцевого самоврядування. Зазначимо, що сучасне українське законодавство про місцеве самоврядування не містить конкретного переліку питань місцевого значення, що належать до відання територіальної громади. Питання про правове регулювання предметів відання місцевого самоврядування вирішується шляхом встановлення тих питань, які повноважні вирішувати територіальна громада безпосередньо та відповідні органи і посадові особи місцевого самоврядування (гл. 1–4 розд. 2 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”).

Конституція України, визнаючи та гарантуючи місцеве самоврядування, визначаючи його статус у системі народовладдя, використовує, зокрема, такі поняття, як “повноваження місцевого самоврядування” (ст. 144), “права місцевого самоврядування” (ст. 145 встановлює: “Права місцевого самоврядування захищаються у судовому порядку”). Таким чином, держава визнає за територіальною громадою певну сукупність повноважень, необхідних для вирішення питань місцевого значення, для реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування.

Повноваження місцевого самоврядування — це закріплені нормами комунального (муніципального) права за територіальною громадою, вибор-

ними та іншими органами місцевого самоврядування конкретні права та обов'язки, необхідні для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування на території села, селища, міста.

Визначаючи територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, необхідно встановити коло осіб, що її складають, та ознаки, наявність яких дає можливість особі брати участь у здійсненні влади на місцевому рівні. Вирішення цих питань, які мають велике практичне значення, ускладнюється тим, що поняття “територіальна громада”, як і загальне поняття “жителі”, не має чіткого нормативного визначення ні у Конституції, ні в іншому законодавстві [4].

Безумовно, навряд чи сьогодні можна серйозно розраховувати на швидке становлення та ефективне функціонування територіальних громад, реанімацію відчуття самовідповідальності, поки існують у громадській свідомості стереотипи патерналізму та юридичного ідеалізму, психологічна відчуженість більшості людей від будь-яких офіційних структур, відсутність активного співробітництва, солідарності жителів, деформація моральних цінностей, втрата навичок спільності та ін. Навіть “най-досконаліше законодавство не може створити цих даних; воно може користуватися даними існуючими. Законодавство, допускаючи місцеве самоврядування як новий елемент політичного життя, повинно обмежитися найнеобхіднішими визначеннями, встановлюючи лише загальні, широкі засади, дозволяючи законом тільки установчі питання”. Законодавчо проголосивши місцеве самоврядування, “подальшу долю місцевих установ слід надати часу та життю, яке саме буде вимагати та викликати нові за-

конодавчі визначення” [2, 403]. Однак саме самоврядування є “одним з тих начал, які покладені в основу громадської єдності” [5, 13] та слугує найкращою “лабораторією” для розв'язання зазначених проблем. Така система — оптимальне середовище, в якому могли б विकристалізуватися механізми людської солідарності та публічно-правової відповідальності владних структур за вирішення публічно значущих справ.

Тільки реалізація впродовж тривалого часу в свідомості жителів — членів територіальних громад стійких антипатерналістських установлень, докорінна зміна стереотипів політичної поведінки широких верств населення можуть у майбутньому стати основою для поступового зближення державницьких і громадських засад, для балансу між публічним і приватним.

Саме за такого поєднання індивідуальних зусиль із зусиллями громадськими, як це відбувається в межах місцевого самоврядування, можна домогтися того, чого “найбільш сконцентрована й найдіяльніша влада була б неспроможна зробити” [7, 90]. Якщо до цього додати, що саме з органами місцевого самоврядування місцеві жителі повсякчас мають безпосереднє і найбільш тісне спілкування, повністю впливаючи на них, то стає цілком зрозумілим, чому самоврядування завжди вважатиметься населенням найкращою формою управління [6, 519].

Література

1. Баймуратов М.А. Муниципальное право: Учеб.-метод. пособие. — М., 1996.
2. Безобразов В. П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. — СПб., 1882.

3. *Бондаревський П., Тимків С.* Дослідження ефективності Закону України “Про органи самоорганізації населення” // Соціальна політика і соціальна робота. — 2005. — № 1. — С. 65–79.
4. *Волков В.* Правові та практичні проблеми розвитку законодавства про місцеве самоврядування в Україні // Вісн. Академії правових наук України. — 2003. — № 2–3. — С. 324–335.
5. *Лешков В.* Общественное право: Лекции. — М., 1868–1869.
6. *Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика: Моногр.* / Відп. ред. В. Ф. Погорілко. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; А.С.К., 2003.
7. *Токвіль А.* Про демократію в Америці. — К., 1999.