

О. М. ЦУКАН

ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ: СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Розкрито правові засади місцевої демократії в Україні на основі аналізу положень Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Розглянуто ієрархію правових актів у сфері місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: правові засади, місцеве самоврядування, ієрархія норм, принципи організації, Європейська хартія місцевого самоврядування.

This article discloses legal basis of local democracy in Ukraine founded on the analysis of the Constitution of Ukraine, the European Charter on Local Self-Government and the Local Self-Government law of Ukraine. The hierarchy of legal regulations is also represented concerning process of local self-government in Ukraine.

Key words: legal basis, local self-government, hierarchy of norms, principles of organization, European Charter on Local Self-Government.

За роки незалежності в Україні було відроджено і набуло певного розвитку місцеве самоврядування. Сьогодні воно є невід’ємною складовою частиною системи публічної влади в Україні.

У той же час як окремі елементи, так і система місцевого самоврядування в цілому ще не досягли того рівня впливу на економічний і гуманітарний розвиток громад і суспільства, який вони мають у більшості демократичних країн Європи і світу.

Тому сьогодні на всіх рівнях публічної влади в Україні, серед політиків і науковців, практиків муніципального руху точаться дискусії щодо розв’язання проблем подальшого розвитку місцевого самоврядування, приведення його у відповідність до європейських і світових стандартів місцевої демократії.

Відсутність концептуального бачення розбудови місцевого самоврядування призводить до дезінтеграції в ході законотворчого процесу безсистемного напрацювання законодавчих актів, неузгодженості щодо її розробки та прийняття, розпорошеності підходів до визначення статусу, компетенції, відповідальності суб’єктів місцевого самоврядування [4].

Аналізуючи стан наукової розробки становлення місцевого самоврядування в Україні, слід відмітити, що увага теоретиків і практиків муніципального руху вже давно прикута до визначення установчих, вихідних, принципових положень, закладених у нормативно-правову базу місцевого самоврядування.

Перш за все, об’єктом дослідження стали конституційно-правові засади місцевої демократії в Україні. Над їх аналізом і характеристикою працюють

О. Батанов, В. Головченко, В. Кампо, А. Коваленко, О. Корпань, В. Куйбіда, П. Любченко, М. Онищук, Ю. Тодика. Дослідники відзначають, що конституційні засади місцевого самоврядування в Україні багато в чому відповідають принципам Європейської хартії місцевого самоврядування і спрямовані на захист і зміцнення незалежності місцевої демократії та децентралізацію влади [5; 9; 10; 11; 14; 15].

Сутність правової природи місцевого самоврядування в Україні, його взаємодію з державною владою досліджують Ю. Битяк, В. Борденюк, С. Глухачов, С. Серьогіна, В. Шаповал. Вони відзначають, що неузгодженість як громадських, так і державних підходів, наявних у вітчизняній моделі місцевого самоврядування, породжує сьогодні чимало проблем як у теорії, так і в практиці муніципального руху [6 – 8; 12; 13].

Багато вітчизняних і зарубіжних експертів зазначають, що значна кількість проблем в організації і функціонуванні місцевого самоврядування в Україні пов'язана з неповним, недосконалим і суперечливим правовим регулюванням муніципальних відносин.

У свою чергу, належне законодавче врегулювання відносин місцевої демократії неможливе без чіткого визначення і відповідного закріплення правових засад місцевого самоврядування, що актуалізує необхідність їх глибокого дослідження на сучасному етапі.

Мета даного дослідження полягає в розробці теоретичної моделі головного інституту права місцевого самоврядування (муніципального права) – правових засад місцевого самоврядування, які є своєрідним фундаментом правових основ місцевої демократії, з'ясуванні закономірностей і суб'єктів їх формування, що має сприяти створенню єдиної, цілісної державної ідеології та політики підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, створенню цілісної, внутрішньо узгодженої законодавчої бази організації та функціонування місцевої демократії.

Під правовими засадами місцевого самоврядування в Україні слід, на нашу думку, розуміти системну сукупність закріплених у Конституції і законодавстві України принципів і дефініцій, які покладені в основу детального правового регулювання суспільних відносин у сфері організації та діяльності місцевої демократії.

Правові засади місцевого самоврядування визначають його місце в системі публічної влади України, суб'єктний і об'єктний склад самоврядних відносин, обумовлюють характер системи місцевого самоврядування, його територіальної, організаційно-правової та матеріально-фінансової основ, визначальні риси правового статусу територіальних громад, їх представницьких і виконавчих органів та посадових осіб.

Завдяки правовим засадам створюються єдині основи побудови і функціонування місцевого самоврядування на всій території України, з'ясовується його сутність суттєві ознаки та відмінності.

Місце і роль правових засад у правовому забезпеченні функціонування місцевої демократії показано на рисунку.



Рисунок. Співвідношення правових засад і правової основи місцевого самоврядування в Україні

Правові засади є підвалинами, стрижнем правової основи місцевого самоврядування.

Правові засади місцевого самоврядування, ядром яких є принципи місцевого самоврядування, закріплюються перш за все, в Основному Законі країни. Так, стаття 7 Конституції України фіксує принцип визнання і гарантування місцевого самоврядування, що, до речі, відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування [1].

Слід зазначити, що в різних розділах Конституції України нараховується 26 статей, положення яких спрямовані на регулювання базових суспільних відносин у сфері організації та функціонування місцевого самоврядування.

До здобутків у формуванні правових засад місцевого самоврядування слід віднести також закріплення його принципів у спеціальному нормативно-правовому акті – Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2].

Система принципів місцевого самоврядування знайшла своє відображення у статті 4 цього Закону. Частина цих принципів має універсальних характер, тобто вони властиві як місцевому самоврядуванню та його органам, так і державній владі та її органам як формам публічної влади.

До таких принципів, як нам видається, слід віднести народовладдя, законність, гласність, колегіальність, виборність.

Спеціалізованими, тобто притаманними тільки місцевому самоврядуванню, принципами є такі:

- правової, організаційної та матеріально фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законом;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування;
- підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- судовий захист прав місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що кожен з вищезазначених принципів, з одного боку, має самостійне значення, з іншого – тісно взаємодіє з іншими принципами.

Разом вони повинні складати єдині цілісну систему принципів, які визначають організацію та функціонування місцевого самоврядування.

Однак звертає на себе той факт, що дана стаття Закону сформульована таким чином, що складається враження про вичерпність переліку основних принципів.

У той же час, в такому важливому міжнародному акті, як Європейська хартія місцевого самоврядування зафіксовано 30 принципів місцевої демократії: 14 з них складають ядро, серцевину своєї сукупності [3].

Кваліфікаційні вимоги приєднання до Хартії вимагають, щоб 10 з них було обов'язково враховано у вітчизняному законодавстві.

Ратифікуючи Хартію країни, зобов'язуються застосовувати основні принципи, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування. Таким чином, це є демонстрацією на європейському рівні політичної волі надати практичної значущості на всіх рівнях територіального управління принципам захисту демократії, виробленим під час створення Ради Європи, яка вважає своїм завданням забезпечення дотримання засад європейської демократії та захист прав людини в найширшому розумінні цього поняття. Це є відображенням переконання, що ступінь самоврядування, який мають органи місцевого самоврядування, може вважатись основою справжньої демократії [17].

При вступі до Ради Європи в 1995 р., виходячи з логічного аналізу тексту Хартії, Україна мала визнати пріоритетність Хартії як міжнародно-правових стандартів і використовувати останні для розвитку власної системи місцевого самоврядування. Тому Україна ще до вступу до Ради Європи та імплементації обов'язкових міжнародних договорів мала привести свою законодавчу базу у відповідність з майбутніми ратифікованими договорами. Україна приєдналась до Європейської хартії місцевого самоврядування, однак деякі необхідні принципи в Конституцію і законодавство ще не імплементувала. Так, Україна зобов'язалась розповсюдити самоврядування як на базовий (на рівні громад), так і на регіональний (на рівні областей і районів) рівень. Однак до цього часу на регіональному рівні в Україні система самоврядування не має власних виконавчих органів, що суперечать принципам Хартії.

Тому постає завдання щодо внесення змін до системи універсальних принципів організації місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів.

До таких принципів, перш за все, слід віднести принцип пріоритетності прав і свобод громадян у діяльності місцевого самоврядування.

Іншими принципами місцевої демократії, які потребують свого законодавчого закріплення, є так звані принципи субсидіарності та повсюдності [3]. Вони також є принципами Хартії, а отже, європейським стандартом, до якого має прагнути і практика муніципального будівництва нашої держави. Принцип субсидіарності означає, що розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня має здійснюватись таким чином, щоб, з одного боку,

максимально наблизити процес прийняття рішень до громадянина, а з іншого – щоб цей рівень володів відповідними організаційними матеріальними та фінансовими ресурсами для забезпечення обсягу та якості соціальних послуг, що надаються населенню, відповідно до загальнодержавних стандартів.

Відповідно до принципу повсюдності місцеве самоврядування має здійснюватися на всій території України, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад і відповідних органів місцевого самоврядування.

З узагальнення практики місцевого самоврядування витікає необхідність законодавчого закріплення і таких принципів, як поєднання в правовій основі місцевого самоврядування централізованого законодавчого врегулювання з локальною нормотворчістю самих територіальних громад та відповідних органів місцевого самоврядування; обов'язковість рішень органів місцевого та регіонального самоврядування, прийнятих у межах закону; взаємодії органу місцевого самоврядування з громадськими організаціями і рухами; поєднання інститутів представницької та безпосередньої демократії як головних способів здійснення самоврядних функцій тощо.

Суттєвого вдосконалення і приведення у відповідність до європейських стандартів потребують визначення (дефініції) місцевого самоврядування, які містяться в Конституції і законодавстві України і які становлять один одному важливу складову правових засад місцевого самоврядування.

Як зазначається в Основному Законі України, місцеве самоврядування “є правом (підкреслено нами) територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” [1, ст. 140]. У цьому визначенні місцеве самоврядування трактується як певна формальна можливість, якою може скористатися будь-яка громада.

Конституційне визначення місцевого самоврядування набуло свого розвитку у відповідному Законі, який визначає його як “гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України” [2].

Наведене визначення було сформульовано під безпосереднім впливом Хартії, до якої Україна в момент прийняття Закону України про “Про місцеве самоврядування” вже приєдналась.

Термін “спроможність” відображує ідею про те, що право регулювати та керувати певними суспільними справами повинно бути підкріплено в засіб, який дозволить робити це ефективно. Уведення фрази “в межах закону” означає, що це право і спроможність можуть бути більш точно визначені в законодавстві [14].

Тому місцеве самоврядування в Законі визначається не як можливість, а як спроможність територіальної громади діяти в своїх інтересах. Слід зазначити, що,

розвиваючи цей підхід у законодавстві України про місцеве самоврядування, необхідно буде чітко визначити коло тих питань, вирішення яких доцільне і можливе власними силами відповідних громад та створених ними органів місцевого самоврядування. Інакше кажучи, в законодавстві треба визначити зміст поняття “питання місцевого самоврядування”.

Звертає на себе увагу і та обставина, що в якості головного суб’єкта місцевого самоврядування, тобто основного носія функцій і повноважень вирішення питань місцевого значення Конституція і Закон називають територіальні громади, тоді як Хартія – органи місцевого самоврядування.

Такий підхід Хартії до визначення головного суб’єкта місцевого самоврядування, як нам видається, більше відповідає сучасним європейським стандартам, а головне – реальній практиці здійснення місцевого самоврядування.

При ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування Україна не зробила жодних застережень, як це зробили більшість країн Європи, тому згадана Хартія діє на території України від першого пункту до останнього. Аналізуючи ситуацію, яка склалася в Україні на момент прийняття Хартії, можна сказати, що така ратифікація є намаганням парламенту зупинити виконавчу владу, яка спромоглася, щоб за два місяці до цього було прийнято Закон України “Про місцеве самоврядування”, в якому було закладено управлінську модель “сильний голова – слабка рада”. Ця модель через інститут сільських, селищних, міських голів фактично підпорядковувала місцеве самоврядування в громадах місцевим державним адміністраціям. Ратифікуючи таким шляхом Європейську Хартію, Український парламент намагався заручитися підтримкою Ради Європи для стримування виконавчої влади. Європейські засади місцевого самоврядування з’явилися в Україні завдяки протистоянню законодавчої і виконавчої влади.

Немає жодного сумніву, що за своєю сутністю місцеве самоврядування має бути дієвою формою поєднання демократії безпосередньої та демократії представницької. Проте форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад (місцеві референдуми, дорадчі опитування, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, тощо) при всій їх демократичності та важливості не відзначаються, на жаль, постійністю та оперативністю, а головне – відповідальністю, яку несуть органи і посадові особи місцевого самоврядування. Тому саме на них має бути покладений основний тягар обов’язків зі здійснення місцевого самоврядування.

На підставі вищезазначеного можна дійти висновку, що сьогодні у зв’язку з конституційною реформою потребує ґрунтовного реформування розділ XI Конституції України, в якому наводиться визначення місцевого самоврядування [1]. Ураховуючи вимоги Європейської Хартії місцевого самоврядування в Україні, можна визначити як гарантоване державою право та реальну здатність органів місцевого самоврядування самостійно регламентувати значну частину публічних справ та управляти нею діючи в межах Конституції і Законів України, під свою відповідальність та в інтересах територіальної громади – жителів села, добровільного об’єднання жителів кількох сіл, селищ, міста.

У 1997 р. Асоціація міст України прийняла Хартію українських міст, що містить положення Всесвітньої декларації місцевого самоврядування. Ст. 2 Декларації дає дещо іншу ніж Хартія дефініцію місцевого самоврядування, а саме: “право й обов’язок місцевих органів влади регулювати і вести суспільні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення”. Слід зазначити, що поняття місцевого самоврядування як місцевих органів влади, децентралізує управління та розширяє компетенцію органів місцевого самоврядування шляхом передачі, а не делегування державних повноважень [15].

В якості висновку можна зазначити, що в розвитку правових засад місцевого самоврядування в Україні досягнуто певних позитивних результатів. Однак потреби соціально-економічного і культурного розвитку громад України висувають нові підвищені вимоги до місцевої демократії, у зв’язку з чим необхідно ці засади постійно вдосконалювати. Місцеве самоврядування повинне вийти на новий рівень, тобто районний та обласний, щоб забезпечити принцип повсюдності. Необхідно зміцнити матеріально-фінансову основу, щоб наповнити реальним змістом спроможність місцевого самоврядування.

Цей процес має відбуватися лише в напрямі імплементації у вітчизняне законодавство апробованих європейською та світовою практикою стандартів місцевого самоврядування.

Література:

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України від 15.09.1997 р. № 452/97 ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
4. Про схвалення Концепції програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 липня 2002 р. № 416-р // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 28. – Ст. 1211.
5. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О. В. Батанов ; відп. ред. О. М. Баймуратов. – К. : Юрид. думка, 2010. – 656 с.
6. Битяк Ю. Головні напрями удосконалення законодавства про місцеве самоврядування [Електронний ресурс] / Ю. Битяк // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI УАДУ “Магістр”, 2009. – № 1 (24). – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>.
7. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії / В. І. Борденюк. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 576 с.
8. Глухачов Є. Ф. Місцеве самоврядування в Україні: особливості його правової природи / Є. Ф. Глухачов // Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. – Х. : УАДУ ХФ, 2001. – № 1 (9). – С. 31–39.

9. *Головченко В.* Конституційні принципи місцевого самоврядування / В. Головченко, О. Корпань // *Право України.* – 1998. – № 3. – С. 14–17.

10. *Коваленко Л. В.* Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії і практики / Л. В. Коваленко. – К. : Довіра, 1997. – 131 с.

11. *Куйбіда В. С.* Генеза територіальної організації України: конституційно-правові аспекти / В. С. Куйбіда, І. Я. Заяць. – Х. ; Белгород : Клуб семейн. досуга, 2010. – 479 с.

12. *Любченко П. М.* Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства / П. М. Любченко. – Х. : Модель Всесвіту, 2006. – 234 с.

13. *Місьцеве самоврядування* / [упоряд. : Ю. П. Битяк, П. М. Любченко, С. Г. Серьогіна]. – Х. : Одіссей, 2009. – 616 с. – (Закони України).

14. *Онищук М.* Правові засади місцевого самоврядування в Україні / М. Онищук, В. М. Кампо. – К. : Основи, 1998. – 120 с.

15. *Тодика Ю.* Основи конституційного строю України : монографія / Ю. Тодика. – Х. : Факт, 2000. – 176 с.

16. *Шаповал В.* Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. Шаповал // *Право України.* – 2002. – № 3. – С. 48–54.

17. Коментар до Європейської хартії місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.logincee.org.

18. Всесвітня декларація місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bunken.nga.gr>.

Надійшла до редколегії 10.09.2014 р.

УДК 324/351

О. С. ВАСИЛЬЄВ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ В УКРАЇНІ

Досліджено організаційно-правові засади діяльності Державного реєстру виборців в Україні, наведено нормативно-правову базу його діяльності, розглянуто функціональну компетенцію розпорядника Реєстру виборців, окреслено напрями подальших досліджень в даному напрямку.

Ключові слова: державне управління, вибори, Державний реєстр виборців, Реєстр виборців.

Organizational and legal principles of the State Register of Voters of Ukraine, given the regulatory framework of the State register of voters considered the functional competence of a voter register, outlines directions for future research in this area.

Key words: governance, elections, the State Voter Register, Register of Voters.