

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

ГАПОНЕНКО Людмила Віталіївна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету Національного університету ДПС України

УДК 352.07

Стаття посвящена определению конституционно-правового статуса органов местного самоуправления в Украине. Рассматриваются такие проблемы местного самоуправления, как отсутствие четкого распределения функций между органами местного самоуправления и местными органами исполнительной власти, неиспользование уставов территориальных общин, недостаточное материально-финансовое обеспечение и другие. В разрезе данных проблем автор предлагает пути их решения с соответствующим нормативным урегулированием.

Ключові слова: місьцеве самоврядування, теорія місьцевого самоврядування, система місьцевого самоврядування.

Постановка проблеми

З прийняттям Конституції України 1996 року у політичній системі України відбуваються докорінні зміни і сучасну правову державу вже не можна уявити без ефективно діючої системи місцевого самоврядування. Принцип самоврядування є одним із найдавніших і універсальних серед тих, що застосовуються в управлінні. Він відповідає потребам людського суспільства, починаючи з ранніх стадій його розвитку і до певного часу залишається єдиним засобом соціальної організації суспільства.

Аналіз досліджень

Починаючи з 1990 року, коли у вітчизняній науці зароджувалися сучасні погляди на місьцеве самоврядування, окремим аспек-

там проблеми служби в органах місцевого самоврядування приділяли увагу М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, О.І. Бедний, Я.В. Бережницький, В.І. Борденюк, І.П. Бутко, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, А.Р. Крусян, П.М. Любченко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, О.Ф. Фрицький та інші. Проте, в даний час існує велика кількість проблем місцевого самоврядування, що обумовлює необхідність наукових досліджень у цьому напрямку.

Мета статті

Метою статті є аналіз поняття «місьцеве самоврядування», що неоднозначно трактується в законодавстві; імплементація теорій місцевого самоврядування в практику його реалізації в Україні; висвітлення основних проблем місцевого самоврядування та шляхів їх подолання.

Основний матеріал

У сучасному українському суспільстві місьцеве самоврядування виконує всі зазначені функції: як одна з форм публічної влади місьцева влада втілює в життя державну політику на місцях, приймає обов'язкові для виконання рішення з питань місцевого значення, забезпечує охорону громадського порядку, управляє муніципальною власністю, виконує інші владні функції; як організатор місцевого господарства місьцеве самоврядування виконує економічні функції для місцевої спільноти, організовує надання жителям громадських послуг; як складова громадян-

ського суспільства місцеве самоврядування забезпечує самоорганізацію громадян, їх безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення, в управлінні місцевими справами [1, с. 159].

У теорії місцевого самоврядування є різні підходи щодо його юридичної природи. Існують теорії – державницька, громадівська, муніципального дуалізму [2, с. 69].

Яким чином дані теорії співвідносяться з місцевим самоврядуванням в Україні? Громадівська теорія місцевого самоврядування відображена в Конституції України в частині першій статті 140, де територіальна громада розглядається як первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Тобто місцеве самоврядування здійснюється лише на рівні сіл, селищ та міст на основі Конституції та законів України. Положення теорії муніципального дуалізму застосовуються в законодавстві України в частині надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади, за виконання яких вони відповідальні перед виконавчими органами (ст. 143 Конституції України). Державницька теорія місцевого самоврядування застосовується в Україні шляхом використання її основного принципу «Дозволено лише те, що передбачено законом», це відображено в статті 19 Конституції України «органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Пропонуємо розглянути саме поняття місцевого самоврядування. Адже, в законодавстві є відмінності щодо змісту даного поняття. Європейська хартія місцевого самоврядування дає визначення місцевого самоврядування як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ и управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Згідно з Європейською хартією це право здійснюється як виборними та виконавчими органами, так і безпосередньо територіальною громадою шляхом використання різних форм прямої демократії [3].

Відповідно до Конституції місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [4].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [5].

Система місцевого самоврядування являє собою відповідну систему, яка функціонує на конституційно-правових засадах. Система місцевого самоврядування – це сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та організаційних форм за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування, вирішують питання місцевого значення.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» до елементів системи місцевого самоврядування відносить: територіальну громаду; сільську, селищну, міську ради; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні в місті ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Основними проблемними питаннями, що заважають розвитку та зміцненню місцевого самоврядування в Україні, є такі:

- невикористання статутів територіальних громад, їх формальне прийняття (відсутність чітких нормативно-управлінських механізмів співпраці влади та громади гальмують процеси покращання роботи органів місцевого самоврядування);

- не створено цілісної системи, яка б забезпечувала невідворотність відповідальності органів місцевого самоврядування за

невиконання їх функцій в інтересах територіальних громад;

- відсутність чіткого розподілу функцій та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами місцевої виконавчої влади, що має бути забезпечено відповідним законодавством (Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації»);

- недостатня можливість самостійності у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується формування місцевих бюджетів і спрямування їх витрат, можливості створювати додаткові послуги для населення у кількості, що визначатиме сам орган місцевої влади, право органів місцевого самоврядування (за власні кошти та під власну відповідальність) самостійно визначати власну структуру для того, щоб ефективно виконувати свої функції [6, с. 56].

Основна проблема, що постає перед органами місцевого самоврядування – це тиск з боку центральної влади, інтереси якої інколи суперечать інтересам місцевих громад. Реальна дилема, що постає перед органами місцевого самоврядування, полягає в тому, що на них накладає обмеження та чинить тиск центральна влада, а з другого – вони не можуть розраховувати на безумовну підтримку та відданість громадян. Для нормального функціонування органи місцевого самоврядування мають змінюватися, забезпечуючи поліпшення якості надання послуг, але такі зміни в жорсткому конкурентному оточенні стають досить проблематичними. Не випадково одним з основних питань будь-яких дискусій про місцеве самоврядування є його автономія. Очевидно, що прикладом адміністративного контролю органів державного управління України за діяльністю виконавчих органів місцевого самоврядування є делеговані повноваження органів виконавчої влади, з яких виконавчі комітети рад, які очолюють голови відповідних рад, підзвітні місцевим державним адміністраціям. Проте чинним законодавством не передбачена відповідальність органів місцевого самоврядування чи їх посадових осіб за невиконання чи неналежне виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Принципово важливим є питання щодо ефективності розмежування предметів відання між органами державного управління та місцевого самоврядування. Ефективним може бути таке розмежування під час якого за кожним рівнем управління закріплені ті предмети відання, що можуть бути ними реалізовані найефективніше. У Європі цей принцип визначається як субсидіарність. Тобто, всі питання, що можуть бути вирішені на нижчому, максимально наближеному до населення рівні управління, мають бути за ним закріплені. На вищій рівень управління слід передати лише ті питання, що не можуть бути ефективно вирішені на нижчому щаблі. Органи вищого рівня управління несуть субсидіарну відповідальність за діяльність органів нижчого рівня та можуть втручатися в їх діяльність, якщо їх незадовільна робота може створювати загрозу для благополуччя населення [1, с. 162].

Проте доводиться констатувати, що повноцінне юридичне розмежування повноважень державної і муніципальної влади в Україні на сьогодні відсутнє, а в деяких випадках питання становлення й розвитку самоврядної громади залишаються більше в теоретичних розробках учених-правників і не знаходять реального втілення. Опираючись на європейський досвід, О. Батанов підкреслив, що найпершою умовою ефективного розмежування повноважень має стати чітко вироблений критерій поділу юрисдикцій на сфери державного значення і місцевого значення (про що згадувалося вище). При цьому чинне законодавство України ще й досі не сформувало такого принципу; регламентація розподілу державних і місцевих питань є вкрай суперечливою і неоднозначною [7, с. 88].

Залишається нецілісною і недосконалою чинна нормативно-правова база з питань кадрового забезпечення сфери місцевого самоврядування. Базовий закон у системі місцевого самоврядування «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року не відповідає вимогам часу, в ньому досі залишається чимало неврегульованих питань. Прискорити процес кадрового забезпечення місцевого самоврядування потрібно не лише формально, але й на практиці, за-

пропонувавши громадам ефективні управлінські механізми у вигляді норм статутів територіальних громад. Питання вдосконалення фахового потенціалу, підвищення моральних, професійних якостей посадових осіб місцевого самоврядування, механізми їх співпраці з членами громади мають знайти своє відображення в положеннях статутів територіальних громад. Беручи на себе такі зобов'язання, органи місцевого самоврядування тим самим надають громаді якісніші управлінські послуги й покращують власне організаційно-правове становище.

Складним залишається реальний стан справ із фінансово-матеріальним забезпеченням виконання повноважень органами місцевого самоврядування. Ефективне функціонування системи місцевого самоврядування значною мірою залежить не стільки від обсягу повноважень, якими наділені органи місцевого самоврядування, скільки від наявності в їх розпорядженні матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для виконання покладених на них функцій. Органи місцевого самоврядування повинні бути дієздатними у своєму праві на місцеве самоврядування, тобто в змозі самостійно вирішувати питання місцевого рівня в межах Конституції і законів України. Проте наявні фінансові ресурси місцевих бюджетів не дають змоги органам місцевого самоврядування самостійно здійснювати видатки на утримання комунальних бюджетних установ, житлово-комунального господарства, місцеві соціальні програми. Суттєвий вплив на стан фінансових ресурсів місцевих бюджетів справляє нерівномірність економічного розвитку відповідних територій [8, с. 164].

Гарантування та забезпечення здійснення повноважень органів місцевого самоврядування в інтересах громади, а також формування органів місцевого самоврядування, спроможних не лише реалізовувати закріплені за ними повноваження, але і відповідати за свої рішення, дії, бездіяльність перед особою, територіальною громадою та державою, – один із основних напрямів розбудови української державності, оскільки децентралізація державної влади потребує відповідального місцевого самоврядування.

Закономірно, що на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні виникла нагальна необхідність проведення муніципальної реформи, в відповідним закріпленням у законодавстві, основними напрямками якої є:

- передача значної частини повноважень органів державної виконавчої влади місцевому самоврядуванню;

- вирішення основних повноважень місцевого самоврядування територіальною громадою, встановлення багатофункціональної сфери компетенції, що дає право на здійснення широкого кола повноважень з нормативним закріпленням їх у статуті громад;

- прийняття низки законів, які б зміцнювали матеріально-фінансову самостійність місцевого самоврядування, зокрема, «Про комунальну власність місцевого самоврядування», «Про місцеві податки і збори»;

- передбачення у відповідних нормативно-правових актах суворої відповідальності голів місцевих державних адміністрацій за втручання в діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

- функціонування постійного управлінського апарату, що складається з посадових осіб місцевого самоврядування, які входять до єдиної системи державної служби або таких, що утворюють власну систему;

- підвищення ролі статутів територіальних громад, що дасть можливість громаді закріпити найбільш оптимальну модель місцевої влади, прописати права, обов'язки, вимоги та відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування і співпрацювати з владою на основі суспільного договору, взаємодопомоги, компромісу та поваги один одного;

- запровадження розвиненої законодавчої бази, що передбачатиме обов'язковість для органів влади залучати представників громадськості до вироблення та реалізації публічної політики на всіх стадіях підготовки, ухвалення та виконання управлінських рішень, а також міститиме дієздатні механізми громадського контролю;

- чітке визначення відповідальності органів місцевого самоврядування за невиконання їх обов'язків, що порушує права те-

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена визначенню конституційно-правового статусу органів місцевого самоврядування в Україні. Розглядаються такі проблеми місцевого самоврядування, як відсутність чіткого розподілу функцій між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, невикористання статутів територіальних громад, недостатнє матеріально-фінансове забезпечення та інші. В розрізі даних проблем автор пропонує шляхи їх вирішення з відповідним нормативним врегулюванням.

риторіальної громади та закони України та визначення механізму відшкодування шкоди;

- зміцнення фінансово-економічних засад місцевого самоврядування за рахунок вдосконалення міжбюджетних відносин на рівні районів, міст районного значення, селищ та сіл; визначення правового статусу комунальної власності, об'єктів спільної власності територіальних громад; здійснення реформи житлово-комунального господарства.

Висновки

Отже, побудова суспільства на засадах соціальної справедливості можлива в умовах політичної, економічної і духовної свободи особи, рівноправної участі усіх членів суспільства у вирішенні питань, що стосуються функціонування всього суспільства та всеохоплюючої політичної його організації, якою є держава. В системі світових політико-правових цінностей важливе місце належить принципам і вимогам, що стосуються оптимальної організації державної влади, яка має бути здатною забезпечувати ефективно керівництво всіма питаннями життєдіяльності країни. Відомо, якою б досконалою не була побудова центральної влади, вона не може бути ефективною, якщо не буде оптимально організованою на місцях. Йдеться про формування повноцінної системи місцевого самоврядування, без якої неможливо уявити сучасну демократичну, соціальну і правову державу. Реальна участь у формуванні владних і самоврядних органів, в управлінні суспільними і державними справами становить норму устрою і функці-

SUMMARY

Article is devoted to the constitutional and legal status of local government in Ukraine. Some problems of local self-government are examined, as the lack of a clear division of responsibilities between local government and local governments, non-use regulations of local communities, the lack of material and financial support, etc. In the context of these problems the author offers the solutions with the relevant regulatory setting.

онування будь-якої демократичної держави, де заснована і ефективно функціонує розвинена система самоврядування [9, с. 361].

Література

1. В'ячеслав Шарий. Місцеве самоврядування в Україні як механізм реалізації делегованих повноважень // Вісник Національної Академії державного управління при Президентіві України. – №4. – 2009. – С. 158-162.
2. Конституційне право України: Підручник для студентів ВНЗ / За редакцією академіка АПрН України, доктора юр. наук, професора Ю.М. Тодики, д.ю. і пол. наук, професора В.С. Журавського. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.
3. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування. Закон України від 15 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – № 38. – 1997.
4. Конституція України: прийнята на 5 сесії Верховної ради України 28 червня 1996 р. – К.: Просвіта, 1996. – 80 с.
5. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 року // Відомості Верховної Ради України. – № 5. – 1997.
6. Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / За заг. ред. В.В.Кравченка. – К.: Атіка, 2003. – 288 с.
7. Іван Гаєцький. Адміністративно-правове становище органів місцевого управління і самоврядування // Вісник прокуратури. – № 9. – 2009. – С. 85-89.
8. Бондарук Т.Г. Місцеве самоврядування і місцеві фінанси в умовах адміністративного реформування // Актуальні проблеми економіки. – №5. – 2011. – С. 163-167.
9. Майданник О.О. Конституційне право України: Навчальний посібник / О.О. Майданник. – К.: Алерта, 2011. – 380 с.