

общественного порядка: Сб. науч. тр.-К., 1982. 8. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. - К.: Українська академія вн. справ. 1995. 9. Закон України «Про міліцію» від 12 вересня 1999р. // ВВРУ. – 1991р. - № 4. – Ст. 20. п.2 ст.11. 10. Чистоклетов Л. Г., Новіков В. В. Адміністративне право України. Загальна частина: Навчальний посібник.-Львів: ЛДУВС, 2006.

УДК 342.97:351.74(477)

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ В ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Новіков В.В. к. ю. н., доцент

Ковальчук Р. Л.

Сопільник Р.Л.

Львівський університет бізнесу і права

В статті розглядаються актуальні питання вдосконалення організації і діяльності органів місцевого самоврядування, їх гарантії, проблеми роз рішення конфліктних ситуацій між двома ланками публічної влади.

***Ключові слова:** Місцеве самоврядування, гарантії, органи виконавчої влади, територіальні громади, місцеві адміністрації, повноваження, судовий розгляд.*

Actual issues of improvement of management and activity of local self-government bodies, their guarantees, problems of conflict situations solving between two levels of public authority are considered in the article.

***Key words:** Local self-government, guarantees, organs of executive power, territorial societies, local administrations, plenary powers, judicial trial.*

Постановка проблеми. Основною метою діяльності органів влади є забезпечення зміцнення і розвитку держави, демократичних засад її діяльності, підвищення добробуту народу України, посилення ролі нашої країни у світовому співтоваристві. Одним з важливих засобів досягнення цієї мети є вдосконалення державного управління, підвищення ролі місцевого самоврядування у вирішенні завдань економічного розвитку суспільства.

Місцеве самоврядування, як демократичний інститут українського суспільства, все вагомніше впливає на соціально-економічні й політичні процеси

в державі. Важливою складовою вдосконалення правового механізму державного управління є муніципальний аспект. А це означає – децентралізацію управлінської вертикалі, наближення влади на місця, розмежування і збалансованість повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

Сьогодні місцеве самоврядування в Україні визнається і гарантується Конституцією України 1996 року (ст.7) та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Держава на найвищому рівні закріплює важливе значення самого місцевого самоврядування і його гарантії. Однак процес його формування і удосконалення діяльності не можна вважати завершеним. Кардинального переосмислення й відповідного реформування потребує організація діяльності державних органів влади і органів місцевого самоврядування. Залишається не вирішеними ряд актуальних питань.

Під актуальними питаннями місцевого самоврядування ми розуміємо – проблемність, гарантії, методи діяльності. Вирішення їх вимагає комплексного вивчення, вироблення методологічних та практичних підходів з метою внесення конкретних пропозицій для практичного їх вирішення. Уваги, на наш погляд, заслуговують:

- визначення системи гарантії місцевого самоврядування;
- шляхи розв'язання конфліктів між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях;
- кадрове забезпечення місцевого самоврядування;
- систематизацію чинного законодавства про місцеве самоврядування та органи місцевої державної виконавчої влади;
- оновлення методів діяльності органів самоврядування.

Є, звичайно, й інші питання, але їх слід вважати похідними від названих вище.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання вдосконалення та правового забезпечення діяльності місцевого самоврядування приділялася увага багатьох українських вчених, зокрема В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, М. В. Пітцика, В.Ф. Погорілка, Т. С. Смірної, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала, І. С. Щebetун та ін. Однак, досі серед науковців немає єдиної думки стосовно визначення поняття гарантії місцевого самоврядування, історії їх становлення і розвитку, класифікації гарантії місцевого самоврядування.

Так, наприклад, О.Ф. Фрицький вважає, що гарантії місцевого самоврядування в Україні «...являють собою конституційно-правові засоби забезпечення організації і діяльності місцевого самоврядування. Гарантії - найважливіша умова повного й ефективного здійснення органами місцевого самоврядування визначених законом їх завдань, функцій і повноважень» [1,

с. 529-530]. А І.С. Щebetун зазначає, що під гарантіями місцевого самоврядування в Україні слід розуміти «...всю сукупність умов і засобів, що забезпечують їх реалізацію та правовий захист» [2, с. 65].

Постановка завдання. Тому окремі теоретичні та практично-прикладні питання стосовно розрішення проблем місцевого самоврядування, підвищення ефективності їх діяльності та укріплення гарантій, потребують подальшого дослідження.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі автори, визначають гарантії місцевого самоврядування в Україні, акцентують увагу на реалізації та захисті завдань і функцій місцевого самоврядування.

При визначенні поняття гарантій місцевого самоврядування, безумовно, необхідно визначити вихідні теоретичні положення поняття гарантій місцевого самоврядування, їх мету, тобто безперешкодне й ефективне здійснення прав та обов'язків місцевого самоврядування як органами і посадовими особами останнього, так і безпосередньо територіальною громадою, ознаки, притаманні гарантіям місцевого самоврядування: цільова, матеріальна, процесуальна, казуальна.

Гарантії місцевого самоврядування в Україні являють собою систему передбачених Конституцією України, законами та підзаконними актами України, міжнародно-правовими актами а також локальними нормативно-правовими актами засобів, що забезпечують реалізацію та захист права на місцеве самоврядування.

Що ж стосується класифікації гарантій місцевого самоврядування в Україні, то тут більшість авторів погоджуються з тим, що гарантії місцевого самоврядування можна поділити на:

1. Загальні гарантії, тобто міжнародні, політичні, економічні умови, духовні підвалини й цінності суспільства, що забезпечують існування місцевого самоврядування.

2. Спеціальні (юридичні) гарантії — комплекс правових засобів, що забезпечують організацію, діяльність і захисту прав місцевого самоврядування [3].

Отже більшість авторів в окрему групу виділяють гарантії захисту місцевого самоврядування. З цим не можна не погодитися.

Однак наявність великої кількості думок щодо класифікації гарантій місцевого самоврядування свідчить про відсутність чітких критеріїв класифікації цих гарантій.

Так, наприклад, Т. С. Смирнова одними з основних критеріїв класифікації гарантій місцевого самоврядування пропонує:

1. Функціональний;
2. За цільовим призначенням;
3. За рівнем нормативно-правового регулювання [3].

Крім того, існують і інші думки що до класифікації гарантій місцевого самоврядування, зокрема за суб'єктами, об'єктами, формами та ін.

Одним з головних питань місцевого самоврядування в Україні, котре необхідно вирішити є – шляхи розв'язання конфліктів між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях.

Сьогодні ми маємо таку ситуацію, що сфери відповідальності, компетенції, повноваження органів виконавчої влади на місцях фактично дублюють сфери відповідальності, компетенції та повноважень органів місцевого самоврядування. Особлива це стосується обласного, районного рівня [4, с. 132]. Нерідко це призводить до так званих компетенційних конфліктів.

Згідно з Конституцією України на місцях діють дві системи публічної влади: місцеве самоврядування і місцеві державні адміністрації. Обидві системи є суб'єктами конституційно-правових відносин. Вони діють у рамках конституційних повноважень; суб'єкти місцевого самоврядування не входять до системи виконавчої влади, як і суб'єкти виконавчої влади - до системи місцевого самоврядування. Однак вони не існують ізольовано, згідно з законодавством мають будувати свою діяльність на принципах поєднання місцевих і державних інтересах.

Хоч в цілому законодавець і створив можливість для врегулювання спірних питань, однак при реалізації своїх функцій і повноважень органами місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади вони все-таки виникають. Нерідко, на жаль, через законодавчу неврегульованість і дублювання повноважень, відсутність механізму реалізації окремих правових норм, неправильне їх тлумачення безпосередніми виконавцями.

Так, скажімо, частина 4 статті 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що вони (державні адміністрації) здійснюють контроль за охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду. Однак п. 10 ст. 11 профільного закону відносить організацію охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури до повноважень, які рада делегує місцевій державній адміністрації. Делегування є лише правом, а не обов'язком. Скористатися ним чи ні - вирішує суб'єкт правовідносин. Тому, коли таке делегування не відбувається, то спроба адміністрації здійснювати контроль на згаданих об'єктах може стати приводом до виникнення конфліктної ситуації між радою і адміністрацією.

Частина 1 статті 19 Закону «Про місцеві державні адміністрації» відносить до компетенції місцевих державних адміністрацій делеговані відповідною радою функції управління майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад. Навіть за тих умов, що таке делегування відбулося, слід брати до уваги, що правовий режим майна спільної власності територіальних громад законом не визначений. Тому між радами та адміністраціями виникають різні непорозуміння з приводу управління цим майном.

Наведені приклади неспівпадання приписів чинного законодавства нерідко стають підставою для виникнення державно-правових конфліктів, яких без змін у цих законодавчих актах уникнути неможливо.

Ідея консенсусу в роботі самоврядних органів та органів виконавчої влади закладена в Конституції України та базових законах, якими регулюється діяльність цих двох структур. Скажімо, ч. 6 ст. 119 Конституції України встановлює, що місцеві державні адміністрації забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування; ст. 29 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності; ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укласти договори, створювати спільні органи та організації, і т.д.

Однак із за таких умов виникнення конфліктних ситуацій між двома ланками публічної влади на місцях не є винятками при виконанні ними своїх функцій і повноважень. Зрозуміло, головне аби їх запобігти – виробити ефективний правовий механізм розмежування функцій і повноважень. Але це проблема не одного дня. На перешкоді тут стають і правовий нігілізм, який допускається обома сторонами, і низька правова культура державних службовців та депутатського корпусу, і інформаційний вакуум про те, як вирішуються спірні питання в інших демократичних країнах світу.

На думку В. М. Кампо найефективнішим засобом вирішення спорів між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є судовий розгляд справ з даного питання [5, с. 38]. Це положення закріплене в законодавстві

Зокрема, частина 4 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає право органів та посадових осіб місцевого самоврядування звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Суди виступають чи не єдиним універсальним засобом вирішення спорів між органами місцевого самоврядування та іншими юридичними особами.

Для захисту своїх прав органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до судів загальної юрисдикції, що розглядають цивільні й адміністративні справи, та до арбітражних судів, що розглядають господарські спори за участю органів місцевого самоврядування [3, с. 195].

Однак, ми переконані, що перевагу тут треба віддавати позасудовим методам розв'язання конфліктних питань. Інструментом досягнення консенсусу мають виступати: створені у кожному окремому випадку комісії, до яких пропорційно входять представники виконавчої та представницької влади; апробацію проектів документів, з яких виникають сумніви, у органах юстиції, адвокатури; публікацію найважливіших проектів нормативних актів у пресі (коли спір виникає не з питань порушення законодавства, а через можливе ущемлення інтересів окремих суб'єктів правовідносин) для їх публічного обговорення; особисті ділові контакти керівників держадміністрацій і рад.

І лише після вичерпання всіх цих позаправових методів досягнення консенсусу цілком доцільно звертатися у правову інстанцію, якою є суд.

Нажаль, практика консенсусного розв'язання конфліктів залишається мало узагальненою. У цій справі все ще недостатньо використовуються засоби масової інформації, в тому числі газети і журнали юридичних відомств, а також електронні засоби масової інформації. Було б доцільно в газетах і журналах публікувати матеріали про вирішення конкретних спорів.

Висновки. Без наявності місцевого самоврядування в країні не може йтися про її демократичність, саме тому, що відсутність місцевого самоврядування призводить до ліквідації меж між державою і суспільством, а це означає ентатизація суспільства і утвердження тоталітарних форм державного режиму. З огляду на це дуже важливим є те, що Україна не лише визнає, й конституційно закріплює гарантії місцевого самоврядування. Важливими гарантіями місцевого самоврядування, передусім, є його права, організаційна, економічна, фінансово – матеріальна автономія, суть якої полягає у праві володіння, користування та розпорядження об'єктами комунальної власності, а також власними коштами, достатніми для здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування.

Різноманіття гарантій місцевого самоврядування потребує їх кваліфікації. На думку багатьох авторів їх можна кваліфікувати за різними критеріями: за функціональним, цільовим призначенням, за рівнем нормативного регулювання, за суб'єктами, об'єктами, формами та ін. Головним є те, що в окрему групу виділяються гарантії захисту місцевого самоврядування.

Закон про місцеве самоврядування зазначає, що органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені до повноважень місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, і у разі обмеження прав матеріальних громад, повноважень органів місцевого самоврядування, органи і посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду для поновлення порушених прав. Судовий розгляд конфліктів між двома гілками влади є ефективним

засобом вирішення проблем, однак він не єдиний. Позасудове розрішення спорів і досягнення консенсусу повинно передувати зверненням до судової інстанції. Наявність проблеми в діяльності органів місцевого самоврядування свідчить про існування прогалин у чинному законодавстві, яке регулює діяльність місцевого самоврядування і органів виконавчої влади. Удосконалення законодавства, усунення цих прогалин, зокрема, неврегульованості цілого ряду питань неузгодженості між собою окремих положень законів, розроблення механізмів практичного застосування окремих норм, усунення непорозумінь в їх тлумаченні безпосередніми виконавцями сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування є невід'ємним елементом громадського суспільства з його високим рівнем загальної та політичної культури. Поступово зі становленням громадського суспільства в Україні будуть створюватися нові передумови для подальшого удосконалення й розвитку місцевого самоврядування, та посилюватися його економічні, юридичні, політичні та соціальні гарантії.

Література

1. Фризький О. Ф. Конституційне право України: Підручник.-К.: Юрінком Інтер, 2002. 2. Щebetун І. С. Правові гарантії місцевого самоврядування // Правовий часопис донецького ун-ту.-1999.-№1(3). 3. Смірнова Т. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: Навчальний посібник.-К.: Вид. дім «КМ Академія», 2001. 4. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали між нар. конф., Київ, 11-12 черв. 2002 р. / Упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський. – К.: Логос, 2002. 5. Кампо В. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1-2.