

УДК 351

С. В. ПАВЛЕНКО

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто питання забезпечення законності в системі місцевого самоврядування.

The article is devoted to the problems of ensuring legality in the system of local self-government

У період демократичних перетворень суспільного життя, реформування державних інститутів першочерговими стають питання розбудови демократичної, правової держави. Важливою передумовою успіху демократичних реформ у державі є забезпечення законності в системі місцевого самоврядування.

Законність як режим громадсько-політичного життя, оснований на принципах гуманізму та справедливості, за якого забезпечується реальне (повне і неухильне) дотримання й виконання правових приписів (законів, підзаконних актів – усієї системи нормативних актів) усіма без винятку учасниками суспільних відносин (органами державної влади й органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами), як вважають І. Погребний, О. Шульга, формує у громадян впевненість у стійких суспільних відносинах, надійності та захищеності їхніх прав, свобод і законних інтересів [7].

Таким чином, законність охоплює всіх суб'єктів місцевого самоврядування, які у своїй діяльності зобов'язані дотримуватись приписів усієї системи нормативних актів держави, виконувати покладені на них юридичні обов'язки, повною мірою використовувати свої суб'єктивні права з метою боротьби з різного роду зловживаннями, фактами зневажання законів, порушенням прав, свобод і законних інтересів громадян, а також із неправомірною поведінкою громадян [1].

Органи місцевого самоврядування в межах наданих їм повноважень орієнтуються на законність як на один з основних принципів місцевого самоврядування (ст. 4 Закону України “Про місцеве самоврядування”) і забезпечують дотримання законності в діяльності юридичних і фізичних осіб на території відповідного регіону.

Слід зазначити, що поняття законності окремими законодавцями трактується дещо по-різному. Так, А. Олійник, С. Гусарев, О. Слюсаренко зазначають, що “законність – правовий режим точного і неухильного здійснення законів та інших нормативних актів усіма суб'єктами суспільних відносин як у сфері правотворчості, так і в сфері реалізації правових норм; режим, який забезпечує всебічну охорону прав та інтересів особи, суспільства і держави” [6]. В. Марчук, Л. Ніколаєва наводять, що “законність – це принцип функціонування суспільства у певному режимі, для якого характерна вимога суворого і неухильного додержання законів держави усіма громадянами, посадовими особами, державними органами, громадськими об'єднаннями та всіма іншими суб'єктами права, а також їхнє реальне виконання” [4].

О. Скакун вважає, що законність – режим суспільно-політичного життя, створюваний усіма суб'єктами права (державними органами, посадовими особами, громадянами та їхніми об'єднаннями) у результаті однозначного розуміння й неухильного здійснення (додержання, виконання, використання, застосування) приписів конституції, відповідних їй законів, прийнятих на основі підзаконних актів, а також не суперечним іншим юридичним джерелам права і піднормативним актам [10].

П. Рабинович визначає законність як режим відповідності суспільних відносин до законів і підзаконних актів держави, який утворюється в результаті неухильного здійснення їх усіма суб'єктами права [9]. О. Поляков розуміє законність як принцип функціонування апарату держави [8]. М. Кельман та О. Мурашин вважають, що законність визначається через правовий характер суспільного життя [3; 8]. В. Ткаченко зауважує, що законність є режимом правомірної діяльності органів держави [2].

Таким чином, має місце різне трактування поняття законності.

На нашу, поняття “законності” необхідно визначити як принцип додержання законів держави усіма державними органами та місцевого самоврядування, громадянами, іншими суб'єктами права.

Немає єдності у фахівців і щодо визначення поняття “правопорядку”. В. Борисов визначає правопорядок як об'єктивно зумовлений стан соціального життя, що характеризується внутрішньою узгодженістю та впорядкованістю системи правових зв'язків [12]. Л. Морозова характеризує правопорядок як категорію, що основана на праві упорядкування суспільних відносин [5]. С. Бобровник підкреслює, що правопорядок – це правовий стан суспільних відносин, що забезпечує їхню стабільність, упорядкованість та охорону шляхом фактичної реалізації правових норм і вимог законності [11].

Поняття “правопорядок” пропонуємо тлумачити як систему суспільних відносин у державі, що здійснюються відповідно до норм права.

Концептуальні основи державної регіональної політики щодо забезпечення законності й правопорядку в Україні доцільно запроваджувати на засадах, апробованих у країнах Європейського Союзу (ЄС) принципів – субсидіарності та децентралізації.

Розгляньмо питання щодо повноважень місцевого самоврядування, суть якого полягає в тому, що органи місцевого самоврядування повинні мати свої власні повноваження. У ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування визначено, що головні повноваження місцевих властей устанавлюються конституцією або законом, хоча це не виключає надання їм повноважень і функцій для спеціальних цілей відповідно до закону. Крім того, місцеві власті в межах, устанавлених законом, повинні мати повну свободу дій для реалізації власних ініціатив із будь-якого питання, що не є виключеним з їхньої компетенції і не доручене іншому органу. Звертає на себе увагу й положення протє, що здійснення повноважень повинно переважно покладатися на власті, найбільш близькі до громадян, а надання будь-яких із цих повноважень іншому органу має проводитись з урахуванням обсягу і характеру поставленого завдання, а також вимог досягнення ефективності та економії.

Водночас у ст. 3 Всесвітньої декларації місцевого самоврядування (1985) визначено: суспільні справи мають вирішуватися такими основними підрозділами місцевої влади,

які є найближчими до громадян; місцеві органи повинні мати право діяти за власною ініціативою, в окремо обумовлених межах; коло основних зобов'язань місцевих органів самоврядування має бути відображено в Конституції або статуті; надана місцевим органам самоврядування влада, як правило, має бути повною та в'ключною; у випадках, коли центральні або регіональні структури передають повноваження місцевим органам самоврядування, останні можуть пристосувати виконання законів до місцевих умов; місцеві органи влади мають ефективно поділяти право на прийняття рішень з іншими рівнями управління, що існують на місцях.

Найбільш проблематичним було питання співвідношення функцій місцевого самоврядування й виконавчої влади в м. Києві. У ст. 140 Конституції України зазначено, що особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Київ та Севастополь визначаються окремими законами України. Безумовно, що виконання столичних функцій так чи інакше накладає певні обмеження на повноваження органів місцевого самоврядування, що, зокрема, зумовлено необхідністю забезпечення умов діяльності центральних органів державної влади (це не суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування, яка передбачає таку можливість у межах, встановлених законом). Проте таке обмеження не повинно порушувати основні засади місцевого самоврядування.

Узагалі необхідно робити інтеграційні кроки, які пов'язано із забезпеченням усебічного входження України в Європейський політичний, економічний і правовий простір. І такі кроки робляться. Наприклад, Указом Президента України "Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу" за № 615/98 визначено, що регіональна інтеграція передбачатиме встановлення й поглиблення прямих контактів між окремими регіонами України та державами – членами і кандидатами в члени ЄС, поступове перенесення основної ваги інтеграційного процесу з центральних органів виконавчої влади на регіони, до органів місцевого самоврядування, територіальних громад.

Розгляньмо законодавчі акти у сфері здійснення місцевого самоврядування.

У Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено такі основні принципи, на яких здійснюється місцеве самоврядування в Україні, як-от: народовладдя; законність; гласність; колегіальність, поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених законами України; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування.

Правовий статус місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим (АРК) визначається також Конституцією АРК, а в столиці України – Законом України "Про столицю України – місто-герой Київ".

Так, у ст. 42 Конституції АРК наводиться, що місцеве самоврядування в АРК здійснюється згідно з Конституцією України і законами України. На основі погоджених рішень або угод Верховною Радою АРК та органами місцевого самоврядування можуть визначатися порядок і умови виконання делегованих повноважень. У ст. 46 Конституції АРК розглянуто питання взаємодії органів влади АРК з органами місцевого самоврядування.

Згідно із Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ” місцеве самоврядування в м. Києві здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні в місті ради та їхні виконавчі органи. Система місцевого самоврядування в м. Києві включає: територіальну громаду міста; міського голову; міську раду; виконавчий орган міської ради; районні ради; виконавчі органи районних у місті рад; органи самоорганізації населення.

Представницькими органами місцевого самоврядування в м. Києві визначено Київську міську раду та районні в місті ради, які є юридичними особами. Виконавчі органи місцевого самоврядування в м. Києві утворюються Київською міською радою, районними в місті радами та підзвітні й підконтрольні відповідним радам.

Як було зазначено вище, згідно з Конституцією України, у містах Київ, Севастополь, областях та районах України (у тому числі й областях та районах АРК) створено місцеві державні адміністрації, які діють відповідно до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”. Місцеві державні адміністрації у своїй діяльності керуються, крім Конституції України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а районні державні адміністрації в АРК – також рішеннями та постановами Верховної Ради АРК і рішеннями Ради міністрів АРК, прийнятими в межах їхніх повноважень.

До відання місцевих державних адміністрацій належить вирішення таких питань: забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації та підприємництва; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв’язку; науки, освіти, культури, охорони здоров’я, фізкультури і спорту, жінок, молоді та неповнолітніх; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації також здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними, районними радами і підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень. На відповідній території місцеві державні адміністрації взаємодіють із сільськими, селищними і міськими радами, їхніми виконавчими органами і сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування.

Відмітимо, що основною з ознак місцевого самоврядування є його правова самостійність, суть якої полягає в тому, що органи місцевого самоврядування та його посадові особи мають свої власні повноваження, визначені Конституцією України і законами України. Ці повноваження, як зазначається в Європейській хартії місцевого самоврядування, мають бути, як правило, повними і виключними, не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом. Що ж до повноважень, які делегуються місцевим властям центральним чи регіональним органом, то місцеві власті в міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

Необхідно підкреслити, що в Європейській хартії місцевого самоврядування в ст. 4, п. 6, наведено, що у процесі планування й прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються місцевих властей, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином.

Тому пропонуємо ст. 16 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” доповнити таким пунктом: “Органи місцевого самоврядування можуть брати участь у процесі прийняття рішень виконавчими органами державної влади, які безпосередньо стосуються відповідних територіальних громад”.

Слід зазначити, що в ст. 62, п. 1, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено, що держава гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Притому мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімуму соціальних потреб, встановленого законом. У разі, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає з місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому Законом України “Про Державний бюджет України”.

Очевидно, що неможливо розпоряджатися власними коштами за такої досить складної системи формування доходів місцевих бюджетів.

Тому, на наш погляд, необхідно в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” у ст. 62 залишити лише перший абзац п. 1, а наступні абзаци п. 1, а також п. 2 виключити.

Крім того, у ст. 61, п. 3, зазначеного Закону визначається, що складання й виконання районних і обласних бюджетів здійснюють відповідні державні адміністрації згідно з цим Законом та законом про бюджетну систему. А в ст. 64, п. 3, наведено, що районні й обласні бюджети виконують місцеві державні адміністрації в цілях і обсягах, що затверджуються відповідними радами. Тобто місцеві державні адміністрації виконують функції обласних і районних органів місцевого самоврядування, які, як вище згадувалося, повинно бути створено.

Тому пропонуємо в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” п. 3 ст. 61 викласти в такій редакції: “Складання районних і обласних бюджетів здійснюють відповідні органи місцевого самоврядування”.

Також пропонуємо п. 3 ст. 64 викласти в такій редакції: “Районні, обласні бюджети виконують відповідні органи місцевого самоврядування в цілях і обсягах, що затверджуються відповідними радами”.

Необхідно зазначити, що, хоча Конституція України та закони України щодо місцевого самоврядування в цілому визначили систему місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правовий статус його органів та посадових осіб, однак практика їхнього застосування виявила суперечності деяких статей, неузгодженість та нечітке визначення механізмів реалізації окремих положень, які потребують свого вирішення.

Нові напрями вдосконалення законодавства щодо розвитку місцевого самоврядування визначено в концепції “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2004 – 2011 роки” та “Концепції Державної стратегії регіонального розвитку на 2003 – 2011 роки”. У них окреслено першочергові завдання регіонального розвитку, зокрема, йдеться про децентралізацію владних повноважень шляхом делегування значної частини управлінських функцій у регіони. Притому процес розвитку місцевого самоврядування має органічно узгоджуватися з проведенням у 2005 – 2010 рр. адміністративно-територіальної реформи.

Різні проекти щодо розвитку місцевого самоврядування подали на розгляд Верховної Ради України такі народні депутати, як Р. Безсмертний (реєстраційний номер проекту 3217), О. Іщенко, Л. Дайнеко, Ю. Іоффе (реєстраційний номер 0941), М. Добкін, С. Косінов (реєстраційний номер 3600), О. Черноволенко, В. Коваль (реєстраційний номер 3387). Основна ідея, яку виражено в цих проектах, – використання переваг територій (ресурсних, інфраструктурних тощо). Але практично втілювати ці проекти в життя достатньо проблематично.

Дуже складною є проблема зміни адміністративно-територіального устрою України. Найбільш суперечливим є проект Р. Безсмертного, який вважає, що збереження нинішньої системи адміністративно-територіального устрою не дасть можливості ні належним чином формувати місцеві бюджети, ні розвивати місцеве самоврядування, і пропонує визначити систему територіального устрою за певними критеріями, наприклад, кількістю населення, територією, бюджетною забезпеченістю, податковою спроможністю.

Пошук оптимальної моделі організації влади на рівні міста ускладнювався низкою факторів – економічних (різко проходила зміна форм власності, зростала питома вага приватної власності), політичних (формувався багатопартійна політична система, зростало політичне протистояння між окремими органами влади, “центром” та регіонами, політичними партіями та їхніми представниками), соціальних (інфляційні процеси прискорювали зубожіння населення). Схема взаємозв’язків та підпорядкування, запропонована положеннями Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” і Закону України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” від 3 лютого 1994 р. № 3917-ХІІ уже не забезпечувала здійснення єдиної політики на території міста. Дефіцит ресурсів став причиною конфліктів між радами, призвів до хаотичної забудови приміської зони, нераціонального використання земельних ресурсів та породив багато недоречностей у розвитку територій.

Слід зазначити, що поза увагою дослідників залишилося низка питань, які стосуються багатьох самоврядних та делегованих повноважень, віднесених чинним законодавством до компетенції органів місцевого самоврядування. Ці питання, наприклад, стосуються теоретичного осмислення природи делегованих повноважень, механізмів фінансового забезпечення їхнього виконання, організації взаємодії органів різних видів публічної влади у здійсненні повноважень, що одночасно віднесені до компетенції кожного з них. Особливого значення вони

набувають при виконанні тих функцій, які на сьогодні залишаються, значною мірою централізованими, у тому числі й функції забезпечення законності та правопорядку. Так, у цій сфері основні завдання покладаються на державні інституції, а органи місцевого самоврядування наділяються лише окремими повноваженнями органів виконавчої влади та й не створено належних правових, організаційних, матеріальних та інших засобів реалізації цих повноважень. Не вирішено проблему розроблення на місцевому рівні організаційно-правових засад узгодженої діяльності правоохоронних органів і органів місцевого самоврядування з питань забезпечення законності та правопорядку, захисту прав та інтересів територіальних громад.

У цілому, можна дійти висновку, що питання місця та ролі місцевого самоврядування в системі організації влади, забезпечення законності та правопорядку на місцевому рівні вивчалися і вивчаються вітчизняною правовою наукою. Водночас на сьогодні ще не розроблено чіткої теоретичної концепції правоохоронної діяльності на місцевому рівні, із цієї проблематики відсутні комплексні фундаментальні дослідження. Зазначене зумовлює актуальність і нагальність проведення зазначених досліджень.

Література:

1. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – С. 208.
2. Загальна теорія держави і права / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришина. – Х. : Консум, 2002. – С. 381.
3. *Кельман М. С.* Загальна теорія права / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2002. – С. 207.
4. *Марчук В. М.* Основні поняття та категорії права / В. М. Марчук, Л. В. Ніколаєва. – К. : Істина, 2001. – С. 31.
5. *Морозова Л. А.* Теорія государства и права / Л. А. Морозова. – М. : Юрист, 2002. – С. 385.
6. *Олійник А. Ю.* Теорія держави і права / А. Ю. Олійник, С. Д. Гусарев, О. Л. Слюсаренко. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 112.
7. *Погребной И. М.* Теория права : учеб. пособие / И. М. Погребной, А. М. Погребной. – Х. : Изд-во НЮОАУ ім. Ярослава Мудрого, 1998. – С. 127.
8. *Поляков А. В.* Общая теория права / А. В. Поляков. – СПб. : Юрид. центр ПРЕСС, 2003. – С. 831.
9. *Рабінович П. М.* Основы загальної теорії держави і права / П. М. Рабінович. – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – С. 138.
10. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права. (Енциклопедичний курс) / О. Ф. Скакун. – Х. : Еспада, 2006. – С. 661.
11. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Онищенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 543.
12. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юрист, 2001. – С. 563.