

УДК 352.07

П. С. ПОКАТАЄВ

ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто інститут місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано категоральний апарат у контексті законодавства України.

Ключові слова: місьцеве самоврядування, територіальна громада, виконавчі органи влади, конституційний устрій, народовладдя.

The institute of local government in Ukraine was discussed. It was analyzed in the context of categories of Ukrainian legislation.

Key words: Local government, territorial communities, executive authorities, constitutional system, democracy.

Інтеграційні процеси, які розвернулися в державах Західної Європи у другій половині ХХ ст., викликали необхідність єдиних підходів до багатьох сфер соціального життя, обумовили потребу в уніфікації внутрішнього державного законодавства з подальшими якісно-новими змінами групи міжнародно-правових норм – стандартів. Метою Хартії, яка відбулася для реалізації цього напрямку, було втілення в життя загальних для європейських країн стандартів у місцевому та регіональному самоврядуванні.

Місьцеве самоврядування, за визначенням Європейської хартії, означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення. Носієм влади в місцевому самоврядуванні, відповідно до принципу народовладдя, є територіальна громада. Варто відзначити її важливість як однієї із інституцій громадянського суспільства. Територіальна громада має знайти своє місце серед інших громадянських і соціальних інституцій, які формують базис суспільства, яке реально функціонує на противагу і доповнення виконавчих структур держави. Тому існування та подальший розвиток місцевого самоврядування, відокремленого від державної влади, тісно пов'язаний із розвитком громадянського суспільства і демократії в цілому.

Однією з найважливіших ознак демократичної держави є наявність вітчизняної моделі місцевого самоврядування як одного з найважливіших інститутів сучасної демократичної держави. В Україні правовий статус цього владного інституту спирається на низку нормативно-правових актів, серед яких перше місце займає Конституція України, яка затверджує місьцеве самоврядування як одну із основ конституційного ладу та дає його легальне визначення.

Існування інституту місцевого самоврядування зумовлене усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без її одночасної децентралізації,

функціонування первинних територіальних громад, об'єднаних певними спільними місцевими інтересами. Це також пов'язано з тим, що більшість звернень громадян до влади стосовно забезпечення різноманітних умов життєзабезпечення зосереджуються на місцевому рівні й вони мають тут вирішуватись. Прагнучи розвивати місцеве самоврядування, Конституція України (ст. 7) закріпила принцип, згідно з яким “в Україні визначається та гарантується місцеве самоврядування”.

Також, зі ст.ст. 6, 7 Конституції України відомо, що державна влада, її органи і місцеве самоврядування – категорії різні, оскільки остання розглядається як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл, селищ і міст – самостійно вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції та Законів України. Разом з тим, завдання місцевого самоврядування здійснюються як безпосередньо членами територіальної громади (рідше), так і представницькими і виконавчими органами даних адміністративно-територіальних одиниць (частіше), організація та діяльність яких у багатьох випадках аналогічна функціонуванню органів законодавчої та виконавчої влади.

Діючи в Україні система організації влади на місцевому рівні потребує вдосконалення відповідно до загальноприйнятих європейських принципів, закладених в Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема принципу субсидіарності, який полягає в наділенні найближчих до людини ланок влади максимальними за даних умов повноваженнями.

Передбачені Конституцією та законами України права територіальних громад на місцеве самоврядування сьогодні не реалізуються повною мірою. Відсутня належна фінансова основа місцевого самоврядування для самостійного формування органами місцевого самоврядування власних бюджетів, а також необхідні повноваження у фінансово-бюджетній сфері. Це вимагає суттєвих змін у законодавстві щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування, забезпечення більших можливостей щодо соціально-економічного розвитку на рівні громади. До компетенції місцевого самоврядування слід віднести всі публічні справи, які спроможна вирішувати територіальна громада та її органи місцевого самоврядування.

Реалізація законодавчо закріпленого права кожного адміністративно-територіального утворення на економічну самостійність неможлива без наявності в кожного органу влади власного бюджету і права його складання, затвердження і виконання без втручання ззовні. А це означає, що кожен орган влади повинен володіти своїми фінансовими джерелами, достатніми для організації управління економікою і соціальною сферою на своїй території. Одночасно з цим він повинен володіти відносною самостійністю в управлінні податками та іншими обов'язковими платежами, що надходять до відповідного бюджету.

Конституція України закріпила також дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є відповідними органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад. Дворівнева система місцевого самоврядування вказує на те, що держава по-різному підходить до даного інституту в різних адміністративно-територіальних одиницях. Будь-яка зміна адміністративно-територіального устрою так чи інакше відображається на місцевому самоврядуванні. Центром, як зазначено раніше, є села, селища, міста, де проживають

люди, що об'єднані в територіальні громади. Однак не кожен населений пункт є самостійною адміністративно-територіальною одиницею – на селі ще зустрічаються сільські ради. Ця система надає перевагу районам, а не областям, які віддалені від територіальних громад. Отже, це в повній мірі відповідає тому, що роль районної ланки в адміністративно-територіальному розподілі буде зростати.

Для становлення та розвитку науки про місцеве самоврядування в Україні має значення використання наукових праць таких учених, як О. Батанов [3], П. Біленчук, В. Кравченко [4], В. Коваль, С. Линецький [5], В. Медведчук [6], М. Підмогильний [4] та ін. Результати цих досліджень знайшли своє втілення при становленні інституту місцевого самоврядування в Україні.

Мета статті – проаналізувати організаційно-правовий аспект інституційних складових місцевого самоврядування, актуалізувати значення самого інституту місцевого самоврядування в Україні.

Місцеве самоврядування – багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке можна характеризувати по-різному. Аналіз Конституції України дозволяє робити вченим – П. Біленчуку, В. Кравченку, М. Підмогильному – висновки, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості:

- відповідних основ конституційного устрою України;
- специфічної форми народовладдя;
- права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади)

самостійно вирішувати питання місцевого значення [4].

Місцеве самоврядування виступає одним з найважливіших принципів організації та функціонування влади в суспільстві та державі і є необхідним атрибутом любого демократичного устрою. У ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначено принцип місцевого самоврядування повинен бути признаним у законодавстві країни та, можливо, і в її конституції.

Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 4) визначено основні принципи, на яких будується інститут місцевого самоврядування:

– народовладдя – передбачає демократичний характер, природу, сутність цієї системи;

– принцип законності – складається з того, що всі органи та посадові особи місцевого самоврядування, повинні діяти, приймати відповідні рішення в рамках Конституції та Законів України, дотримуватись положень чинного законодавства, перетворювати їх у життя, забезпечувати реалізацію прав та свобод громадян, захищати інтереси територіальної громади;

– принцип гласності – виходить з того, що органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні здійснювати свою діяльність відкрито та з засобами масової інформації;

– принцип колегіальності – стосується діяльності представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих колегіальних органів загальної компетенції, а також органів самоорганізації населення;

– принцип виборності – відповідно до ст. 71 Конституції України, означає, що вибори органів та головних посадових осіб місцевого самоврядування є вільними та виконуються на основі загального, рівного й прямого виборчого права, шляхом таємного голосування;

– принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоуправління в рамках повноважень, які визначені Законами України, є базовими для функціонування всіх складових елементів, суб'єктів системи місцевого самоврядування;

– принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб складається з того, що тільки територіальна громада, як головний суб'єкт місцевого самоврядування, може здійснювати в повному обсязі контроль за діяльністю органів та посадових осіб, яких вона формує;

– принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування трактує, що держава з метою розвитку демократичних основ організації суспільства, підвищення ефективності державного управління, залучення громадян, населення до вирішення питань місцевого та державного значення повинно організаційними, правовими, матеріально-фінансовими засобами підтримувати становлення та розвиток місцевого самоврядування, створити відповідні гарантії для такої підтримки;

– принцип судового захисту прав місцевого самоврядування передбачений ст. 145 Конституції та ст. 71 Закону та передбачає що органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду за визнанням незаконними акти місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємствами, установами, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування [1; 2].

Місцеве самоврядування як форма народовладдя, реалізується через ст. 5 Конституції України, в якій зазначено, що народ здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади та місцевого самоврядування. Звідси бачимо, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму та, виходячи з цього, місцеве самоврядування можливо розглядати як окрему форму реалізації народом влади, яка йому належить.

До основних форм місцевої демократії належать територіальна громада, місцеві вибори, місцеві референдуми та консультативні опитування, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, суспільні слухання. Як специфічна форма реалізації влади, яка належить народу, місцеве самоврядування характеризується:

– місцеве самоврядування має особливий суб'єкт – територіальну громаду, тобто жителів об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійною адміністративно-територіальною одиницею;

– місцеве самоврядування займає окреме місце у політичній системі, але це не означає, що вони повністю автономні від держави, державної влади;

– місцеве самоврядування має особий суб'єкт управління – питання місцевого значення, перелік яких представлений органам та посадовим особам місцевого самоврядування в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Місцеве самоврядування, як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, розглядається крізь призму ст. 3 Європейської Хартії та дає визначення місцевого самоврядування, як право та реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ та управляти ними, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Конституція України (ст. 140)

визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду декількох сел, селищ чи міст – самостійно вирішувати питання місцевого значення у рамках Конституції й законів України [1]. Більш докладніше про визначення “Місцеве самоврядування” викладено у ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”: Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду, жителів декількох сіл, селищ чи міста – самостійно чи під свою відповідальність органів або посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [2].

Отже, місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні і обласні ради, які представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, тобто через визначений структурно-організаційний механізм, який зветься інститутом місцевого самоврядування.

Інститут місцевого самоврядування в структурно-організаційному плані представляє сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення і організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада чи її складова частина здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування, вирішують питання місцевого значення. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 5) до елементів місцевого самоврядування відносить:

- територіальну громаду (основний суб'єкт місцевого самоврядування, її складають жителі сіл, селищ, міст);
- сільська, селищна, міська рада;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, які представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [Там же].

У містах з районним розмежуванням за рішенням територіальної громади чи міської ради відповідно до закону, можуть утворюватися районні міські ради, що визначають свої виконавчі органи та вибирають голову ради, який є одночасно і головою виконавчого комітету. У структурі інституту місцевого самоврядування можна виділити два основних елемента: територіальна громада та органи місцевого самоврядування.

За обсягами правоздатності та дієздатності своїх членів територіальна громада неоднорідна – її складають жителі сіл, селищ, міст, які мають різний правовий статус (громадяни України, іноземці, особи без громадянства). Члени міської громади – громадяни України, які досягли 18-ти річного віку, мають право голосу – є активними суб'єктами місцевого самоврядування.

Органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які представляють відповідні сільські, селищні, міські чи внутрішньоміські районні у містах) територіальні

громади та які здійснюють від їх імені та їхніх інтересів функції та повноваження місцевого самоврядування, що визначені Конституцією та законами України.

Аналіз положень Конституції України і законів України дозволяють зробити такі висновки.

Конституція України признає право самостійно вирішувати питання місцевого значення тільки територіальним громадам – жителям «природних» адміністративно-територіальних одиниць (сел, селищ, міст).

Конституція та закони України передбачають, що право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється територіальною як безпосередньо через форми прямої демократії (міський референдум, міські вибори, міські збори тощо), так і через діяльність виборних та інших органів місцевого самоврядування.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30.

2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // ВВР України. – 1997. – № 24.

3. Батанов О. Функції територіальних громад, як специфічних суб'єктів конституційного права / О. Батанов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 34–40.

4. Біленчук П. Місцеве самоврядування в Україні / П. Біленчук, В. Кравченко, М. Підмогильний. – К. : Атіка. – 2000. – С. 17–23.

5. Коваль В. Щодо законодавчого врегулювання статусу сільських, селищних, міських голів / В. Коваль, С. Линецький // Право України. – 2000. – № 1. – С. 44–46.

6. Медведчук В. Місцеве самоврядування: правові та організаційні аспекти / В. Медведчук // Урядовий кур'єр. – 1997. – 12 березня.

Надійшла до редколегії 20.01.2012 р.

УДК 352.07

Н. О. СИДОРЕНКО

СУБ'ЄКТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Наведено стислий аналіз теоретичних засад, що визначають зміст поняття “суб'єкти місцевого самоврядування”. Проведено порівняльний аналіз і визначено розбіжності між теоретичними засадами та законодавчо визначеним поняттям “суб'єкти місцевого самоврядування”. Запропоновано класифікацію вітчизняних суб'єктів місцевого самоврядування відповідно до адміністративно-територіального устрою України.

Ключові слова: державне управління, місцеве самоврядування, суб'єкти місцевого самоврядування, місцева влада, локальне управління, суб'єкт управління.