

В. П. КОРЖ

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Викладено правові засади формування та функціонування місцевого самоврядування, що потребують подальшого вдосконалення.

Legal basics of local government formation and functioning require further improvement.

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється відповідно до вимог Конституції України на принципових засадах, сформульованих у Всесвітній декларації місцевого самоврядування та Європейської хартії про місцеве самоврядування, законах України. Концептуальні засади місцевого самоврядування визначено чинним конституційним законодавством. Насамперед, це – поняття та суб'єкти місцевого самоврядування, порядок формування його органів, сфери відання, матеріальна та фінансова основа, повноваження, інші питання організації місцевого самоврядування. Загальні положення місцевого самоврядування викладено в законодавстві на основі визнаного і гарантованого державою права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції (ч. І ст. 140) і законів України.

У ст. 3 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовним чи іншими ознаками забороняється.

Чинним законодавством України визначено основні принципи місцевого самоврядування. Це такі принципи: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності, правової організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами, їх органів та посадових осіб; державної підтримки; гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Слід зауважити, що місцеве самоврядування означає не тільки гарантоване державою право, але й спроможність органів місцевого самоврядування в межах конституційного та національного законодавства самостійно або під відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах територіальних громад сіл, селищ, міст.

Конституційно-правові норми визначають суб'єкти місцевого самоврядування, тобто носіїв прав та обов'язків.

Такими є: територіальна громада, сільська рада, селищна рада, міська рада, громадські комісії, ради самоврядування; сільський голова, селищний голова, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування Конституція проголошує не адміністративно-територіальну одиницю, а територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб і запитів, і захисту своїх законних прав та інтересів.

Статтею 141 Конституції України визначено загальні засади формування органів місцевого самоврядування та обрання його головних посадових осіб. Сільські, селищні, міські ради можуть складатися з депутатів, які обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Конституція України суттєво змінила і статус головної посадової особи місцевого самоврядування. Зокрема, територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають голову строком на чотири роки. Виконавчими органами сільських, селищних, міських є виконавчі комітети цих рад, управління, відділи.

Зазначені представницькі органи місцевого самоврядування здійснюють від імені відповідної територіальної громади та в їх інтересах, функції і повноваження місцевого самоврядування, які визначені Конституцією України та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” і мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання в межах своєї компетенції. Водночас слід зазначити, що представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування повинні; здійснювати свою діяльність за принципом розподілу повноважень у порядку і межах визначених чинним законодавством.

Одним з елементів системи місцевого самоврядування в Україні є громадські комітети і ради самоврядування – органи територіальної самоорганізації населення, які можуть створюватися з дозволу

сільських, селищних та міських рад за ініціативою жителів. Вони обираються загальними зборами громадян або їх представників з метою залучення населення відповідних територіальних утворень (будинків, вулиць, квартир, житлового комплексу, тощо) до участі у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Голова районної та голова районної ради у містах з районним поділом обираються відповідно радою на принципах і засадах визначених конституційним та національним законодавством про місцеве самоврядування. Голови вказаних рад обираються не населенням районів і областей, а відповідними радами з числа їх депутатів і очолюють виконавчий апарат цих рад у містах з районним поділом одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням з районними у містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах.

Виконавчі органи місцевого самоврядування підконтрольні і підзвітні відповідним радам. З питань здійснення делегованим їм повноважень органів виконавчої влади вони підконтрольні відповідним місцевим державним адміністраціям (обласній чи районній). Окрім цього, конституційною нормою (ч. 6 ст. 118 Конституції України) визначено підзвітність і підконтрольність радам місцевих державних адміністрацій у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами, які згідно Конституції України представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Цей контроль полягає у висловлюванні недовіри головам місцевих державних адміністрацій з боку вищевказаних рад. Конституція передбачає два випадки висловлення такої недовіри. Перший – має місце тоді, коли недовіра виражена простою більшістю складу відповідної ради, на підставі чого Президент України зберігає за собою остаточне право вирішувати питання щодо перебування голів місцевих державних адміністрацій на своїй посаді й дає радам обґрунтовану відповідь з даного питання. Другий випадок: якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини від складу відповідної ради, у зв'язку з чим Президент зобов'язаний прийняти рішення про зміщення їх з посади.

Зазначене свідчить про правовий механізм здійснення ефективного контролю за діяльністю місцевих державних адміністрацій та їх голів з боку відповідних представницьких органів місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в Україні функціонує на підставі визначених законодавством принципів:

1. Народовладдя. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади і органи місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 5 Конституції України). Він реалізує свою установчу владу, визначає і вдосконалює конституційний лад держави. Народ здійснює владу і через Всеукраїнський місцевий референдум, вибори та інші форми безпосередньої демократії.

2. Законності. Згідно з цим принципом, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені в Конституції та законах України (ч. 2 ст. 19 Конституції України), оскільки їх повноваження, функції, права та обов'язки підпорядковані служінню народу та державі.

3. Гласності. Сесії сільської, селищної та міської ради проводяться гласно. Рішення сесії проголошується публічно, доводиться до відома юридичних, фізичних осіб даної територіальної громади. У разі необхідності рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання в інтересах охорони державної або іншої захищеної законом таємниці.

4. Колегіальності. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою безпосередньо шляхом реалізації своїх повноважень на загальних зборах і через представницькі виборні органи: сільські, селищні та міські ради, їх виконавчі органи. Рішення на загальних зборах, сесії, засіданнях приймається колегіально.

5. Поседнання місцевих та державних інтересів. Органам місцевого самоврядування можуть надаватися і окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

6. Виборності. Вибори як форма народного волевиявлення є одним зі способів формування територіальною громадою представницьких органів місцевого самоврядування. Вибори до органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Саме виборні органи місцевого самоврядування є основними носіями самоврядних повноважень, головною формою самоорганізації територіальних громад.

7. Правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених Законом, іншими нормативно-правовими актами. Органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Відповідно до ч. 1 ст. 142 Конституції України матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування в Україні становить, з одного боку, рухоме і нерухоме майно, доходи

місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, які є власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а з другого боку, об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Територіальні громади та утворювані ними органи мають право вчиняти щодо цього майна будь-які дії, що не суперечать закону. Вони можуть передавати об'єкти комунальної власності у тимчасове або постійне користування, здавати в оренду, продавати згідно із законами про приватизацію, а також перерозподіляти на конкурсній основі між власними підприємствами, організаціями і установами. Структура комунальної власності не є сталою. Вона може змінюватися відповідно до розвитку ринкових відносин, вільного підприємництва та приватизації. Складовою частиною матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів та інші кошти, якими можуть розпоряджатися органи самоврядування відповідно до повноважень наданих Конституцією і законами. Самостійність місцевих бюджетів забезпечується наявністю власних доходних джерел і правом визначення напрямів їх використання. Іншим органам і організаціям заборонено втручатися до складання, затвердження та виконання місцевого бюджету, крім винятків встановлених законами України.

8. Підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб. Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітні підконтрольним територіальним громадам. Вони періодично, не менш як два рази рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, а також звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.

9. Державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування. Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування. Відповідно до ч. 3 ст. 142 Конституції України держава бере участь у формуванні доходів місцевого самоврядування не лише встановленням процентних відрахувань до місцевих бюджетів від загальнодержавних доходних джерел, а й шляхом надання дотацій, субвенцій тощо. Вона в повному обсязі фінансує здійснення органами місцевого самоврядування державних повноважень, наданих законом. Це правило повною мірою поширюється і на ситуації, коли державні органи приймають рішення, які не пов'язуються з наданням органам місцевого самоврядування додаткових повноважень державної виконавчої влади, але опосередковано змушують їх проводити незаплановані додаткові витрати за рахунок місцевих бюджетів. У такому разі відповідно до ч. 4 ст. 142 Конституції України ці витрати повинні бути компенсовані державою.

10. Судового захисту прав місцевого самоврядування. Судовий захист своїх законних прав і інтересів забезпечує вільне здійснення місцевим самоврядуванням своїх повноважень, виконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування підприємствами, організаціями, посадовими особами, громадянами відповідної територіальної громади. Захист своїх прав у суді є передусім важливим правовим засобом забезпечення виконання їх рішень, які відповідно до ст. 144 Конституції є обов'язковими на відповідній території, якщо вони прийняті в межах, визначених законом. Невиконання або неналежне виконання законних рішень органів місцевого самоврядування з боку будь-яких державних органів, інших органів самоврядування, підприємств, організації й установ, посадових осіб і громадян є грубим порушенням прав територіальних колективів на самостійне вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України. Органи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду з позовом про визнання недійсними актів державних органів, підприємств, організацій і установ, які обмежують їх повноваження.

Конституційно-правові норми закріпили концептуальні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні. Водночас слід зазначити, що на сучасному етапі суспільного розвитку виникла необхідність подальшого реформування місцевого самоврядування та доцільність внесення низки змін і доповнень до Конституції України. Слід погодитися з точкою зору Ю. Битяка, що конституційні норми про місцеве самоврядування не отримали відповідної конкретизації на рівні законодавчих актів, а тому необхідно привести правові акти, які регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування, у відповідність до положень Основного Закону. Реформування місцевого самоврядування пов'язане з невідкладним вирішенням таких проблем: усунення двовладдя на місцевому рівні, зокрема шляхом удосконалення правового статусу, функцій місцевих державних адміністрацій, розширення повноважень районних, обласних рад та їх виконавчих органів і вирішення на законодавчому рівні низки організаційно-правових і фінансових питань [1].

Література:

1. Битяк Ю. П. Проблемні питання вдосконалення процесу державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні / Ю. П. Битяк // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр". – 2008. – Вип. (24). – С. 21–25.

2. Любченко П. М. Основні напрямки вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування в Україні : [монографія] / П. М. Любченко // Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів ; за ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – С. 233–243.

Надійшла до редколегії 15.0.2010 р.