

УДК 342.25

Н.В. Мішина,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ГАРАНТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. Гарантії місцевого самоврядування — це умови та заходи, що здійснюють можливість реалізації та захисту місцевого самоврядування. Гарантії місцевого самоврядування можуть бути класифіковані за різними підставами: за територією дії, за змістом тощо. Однією з найважливіших класифікацій гарантії місцевого самоврядування є їхній поділ на загальні та спеціальні. Загальні гарантії місцевого самоврядування представляють собою основні умови існування демократичного суспільства, без яких місцеве самоврядування є неможливим. До загальних гарантії належать політичні, економічні та культурні. Спеціальними гарантіями є юридичні гарантії.

Ключові слова: гарантії місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, незалежність місцевого самоврядування, загальні гарантії місцевого самоврядування, спеціальні гарантії місцевого самоврядування.

Актуальність теми дослідження. Муніципальна реформа, що триває в Україні, впровадила у повсякденне життя багато нових підходів, ідей та напрацювань. Активно дискутується проблематика децентралізації публічної влади, практична імплементація принципу субсидіарності тощо. При цьому важливо, щоб реформи здійснювалися виважено і не погіршували існуючі досягнення у сфері місцевого самоврядування, набуті за роки незалежності. У зв'язку з цим важливою практичною задачею є постійна орієнтація на гарантії місцевого самоврядування при проведенні нормопроектних робіт. Відповідно, важливим теоретичним завданням є доктринальні розробки у цій сфері.

Ступінь дослідження проблеми. Проблематика гарантії місцевого самоврядування у цілому та гарантії

місцевого самоврядування в Україні зокрема досліджувалась такими авторами, як О.М. Бориславська [1], П.М. Любченко [2], Ю.А. Свірін [3], О.С. Шугріна [4], І.С. Щebetун [5], ін. Однак, в українській юридичній літературі їхні розробки та напрацювання поки що не отримали належного узагальнення.

Метою статті є узагальнення поглядів сучасних українських фахівців з муніципального права на проблему гарантії місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Гарантії місцевого самоврядування — це умови та заходи, що здійснюють можливість реалізації та захисту місцевого самоврядування. Наявність широкого каталогу гарантії місцевого самоврядування у демократичних державах пов'язана з проголошенням принципу гарантування місцевого

самоврядування. Так, стаття 7 Конституції проголошує, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Система гарантій місцевого самоврядування в Україні ґрунтується й на міжнародних, у т.ч. європейських, муніципальних стандартах — на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. та інших документів.

Ознаки, притаманні гарантіям місцевого самоврядування, виокремила І.С. Щebetун: а) цільова — гарантії забезпечують безперешкодне й ефективно здійснення прав та обов'язків місцевого самоврядування; б) матеріальна — гарантії містяться в необхідному для реалізації повноважень місцевого самоврядування соціально-побутовому середовищі, закріплюються в нормах права і втілюються в актах застосування права, у місцевих звичаях і традиціях; в) процесуальна — гарантії обумовлюються діяльністю органів, підприємств, установ, організацій та їх посадових осіб, а також громадян; г) казуальна — гарантії функціонують після настання юридичних фактів, з якими пов'язується придбання повноважень органами й посадовими особами місцевого самоврядування до досягнення визначеного, заздалегідь передбаченого результату.

Гарантії місцевого самоврядування можуть бути класифіковані за різними підставами: за територією дії, за змістом тощо. Однією з найважливіших класифікацій гарантій місцевого самоврядування є їхній поділ на загальні та спеціальні. До загальних гарантій належать політичні, економічні та культурні. Спеціальними гарантіями є юридичні гарантії.

Загальні гарантії місцевого самоврядування представляють собою основні умови існування демократичного суспільства, без яких місцеве са-

моврядування є неможливим. В економічній сфері суспільного життя до загальних гарантій місцевого самоврядування належать економічна система суспільства, ринкова економіка, наявність кількох форм власності, у т.ч. комунальної власності, рівний захист усіх форм власності тощо. До загальних гарантій місцевого самоврядування політичного характеру належать наявність у державі демократичного режиму, народовладдя, багатопартійність і т.п. В культурній сфері суспільного життя до загальних гарантій місцевого самоврядування належать рівень культури у суспільстві, у т.ч. правової культури, ідеологічна багатоманітність, заборона расової та релігійної ворожнечі, вільний доступ до інформації, заохочення відображення історичних, культурних, національних та інших особливостей територіальних громад у тексті їхніх статутів тощо.

Спеціальні (юридичні) гарантії місцевого самоврядування можна класифікувати на матеріальні (пов'язані з наявністю правових норм, що визначають конкретні права, обов'язки і заборони, встановлюють юридичну відповідальність за правопорушення), інституціональні (закріплення у законодавстві системи органів публічної влади, які покликані захищати і забезпечувати права і свободи) та процесуальні, що визначають порядок реалізації прав і свобод та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Спеціальні гарантії місцевого самоврядування класифікують і за іншими ознаками. Наприклад, Ю.О. Свірін пропонує розглядати їх як сукупність гарантій організаційної самостійності місцевого самоврядування та гарантій фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування. Гарантії

організаційної самостійності місцевого самоврядування включають бачення публічної влади як такої, що представлена державною владою та місцевим самоврядуванням; закріплення у Конституції України норми, відповідно до якої у державі визнається і гарантується місцеве самоврядування; наявність у територіальних громад власних статутів та символіки; можливість добровільного об'єднання територіальних громад; наділення органів місцевого самоврядування власною компетенцією; здатність органів місцевого самоврядування створювати асоціації органів місцевого самоврядування та їх об'єднання тощо.

Гарантій фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування пов'язані з наявністю у місцевого самоврядування матеріально-фінансової основи, з їхньою можливістю встановлювати місцеві податки і збори, створювати та самостійно управляти комунальними підприємствами, установами, організаціями, а також з тим, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів.

Разом з гарантіями фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування та з гарантіями організаційної самостійності місцевого самоврядування, у літературі виокремлюють і гарантії щодо захисту прав місцевого самоврядування. До їх числа належать проголошене Конституцією України право на судовий захист місцевого самоврядування (органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право 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), можливість визнання актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування незаконними з мотивів їх невідповідності Конституції або законам лише за рішенням суду тощо.

Класифікація гарантій за джерелами надає підстави виокремити гарантії, що містяться в Конституції України, законах України та у підзаконних актах. В Основному законі гарантії місцевого самоврядування зосереджено у розділах I (ст.ст. 1, 5, 7, 9, 13 та ін.) та XI (ст.ст. 140–146).

Аналіз змісту законів України, що містять гарантії місцевого самоврядування, приводить до висновку, що основним у цій сфері є Закон від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні». У ньому, зокрема, передбачена наявність мінімального бюджету місцевого самоврядування (розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою), мінімального рівня соціальних потреб (гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України); зазначено, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Відповідно до норм цього акту, держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним

витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому Бюджетним кодексом України.

У Законі від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» гарантіям місцевого самоврядування присвячено Розділ IV. У ньому передбачено, що гарантії місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб включають те, що: територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження; органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом; у разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, вона повинна повідомити про це відповідні органи та посадових осіб місцевого самоврядування; органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право 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.

Однією з гарантій місцевого самоврядування виступає підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам. Так, місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань. Районна, обласна рада може шляхом таємного голосування висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної, обласної державної адміністрації висловили не менш як дві третини депутатів від загального складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Важливою гарантією місцевого самоврядування, закріпленою у законі, є обов'язковість актів і законних вимог органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Так, акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також

громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. На вимогу відповідних органів та посадових осіб місцевого самоврядування керівники розташованих або зареєстрованих на відповідній території підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності зобов'язані прибути на засідання цих органів для подання інформації з питань, віднесених до відання ради та її органів, відповіді на запити депутатів. Місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, а також громадяни несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень.

Деякі норми Конституції та законів України, що встановлюють гарантії місцевого самоврядування, інколи перевірялись на конституційність або офіційно тлумачились Конституційним Судом України (докладніше див. рішення від 13 липня 2001 р. у справі про адміністративно-територіальний устрій, від 25 грудня 2003 р. у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві, від 16 квітня 2009 р. у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування та інші. Усі справи в Конституційному Суді України, що стосуються органів місцевого самоврядування, було порушено за ініціативою або Президента України, або народних депутатів у кількості не менше 45 осіб чи інших суб'єктів, що мають відповідне право. Питання

наділення органів місцевого самоврядування правом звернення до Конституційного Суду України розглядається наразі у зв'язку з внесенням змін та доповнень до Основного закону, пов'язаних з децентралізацією публічної влади в Україні.

Висновки. При проведенні узагальнення поглядів сучасних українських фахівців з муніципального права на проблему гарантій місцевого самоврядування автором сформульовані наступні висновки. Гарантії місцевого самоврядування — це умови та заходи, що здійснюють можливість реалізації та захисту місцевого самоврядування. Гарантії місцевого самоврядування можуть бути класифіковані за різними підставами: за територією дії, за змістом тощо. Однією з найважливіших класифікацій гарантій місцевого самоврядування є їхній поділ на загальні та спеціальні. Загальні гарантії місцевого самоврядування представляють собою основні умови існування демократичного суспільства, без яких місцеве самоврядування є неможливим. До загальних гарантій належать політичні, економічні та культурні. Спеціальними гарантіями є юридичні гарантії. Спеціальні (юридичні) гарантії місцевого самоврядування можна класифікувати на матеріальні (пов'язані з наявністю правових норм, що визначають конкретні права, обов'язки і заборони, встановлюють юридичну відповідальність за правопорушення), інституціональні (закріплення у законодавстві системи органів публічної влади, які покликані захищати і забезпечувати права і свободи) та процесуальні, що визначають порядок реалізації прав і свобод та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бориславська О.М. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні та їх реалізація: дис. ... канд. юрид. наук / Олена Марківна Бориславська. — Львів, 2003. — 212 с.
2. Любченко П.М. Конституційно—правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: Монографія / П.М. Любченко. — Харків: Одиссей, 2006. — 352 с.
3. Свирич Ю.А. Конституционно-правовые гарантии местного самоуправления в России : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Юрий Александрович Свирич. — М., 2004. — 241 с.
4. Шугрина Е.С. Гарантии права на осуществление местного самоуправления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Екатерина Сергеевна Шугрина. — М., 2008.
5. Щебетун І.С. Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук / Ірина Степанівна Щебетун. — Харків, 2002. — 198 с.

Мишина Н.В.

Гарантии местного самоуправления в Украине.

Аннотация. Гарантии местного самоуправления — это условия и меры, осуществляющие возможность реализации и защиты местного самоуправления. Гарантии местного самоуправления могут быть классифицированы по различным основаниям: по территории действия, по содержанию и тому подобное. Одной из важнейших классификаций гарантий местного самоуправления является их разделение на общие и специальные. Общие гарантии местного самоуправления представляют собой основные условия существования демократического общества, без которых местное самоуправление невозможно. К общим гарантиям относятся политические, экономические и культурные. Специальными гарантиями являются юридические гарантии.

Ключевые слова: гарантии местного самоуправления, местное самоуправление, независимость местного самоуправления, общие гарантии местного самоуправления, специальные гарантии местного самоуправления.

N. Mishyna

Guarantees of Local Government in Ukraine.

Summary. The guarantees of local government are the conditions and events that carry the possibility of realization and protection of local government. The guarantees of local government can be classified on various grounds: the territory of action, the essence etc. One of the major classifications of the guarantees of local government is their classification on general and special. The general guarantees of local government are the main conditions for the existence of a democratic society, without which the local government is impossible. The general guarantees of local government are political, economical and cultural. The special guarantees of local government are legal guarantees.

Keywords: guarantees of local government, local government, the independence of local government, general guarantees of local governments, special guarantees of local governments.

