УДК 342.25.001(477)

О. В. Прієшкіна, канд. юрид. наук, доц.

Одеський національний університет ім. І. І. Мечникова,
кафедра конституційного права та правосуддя,
Французький б-р, 24/26, Одеса, 65058, Україна

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ЛЕГАЛІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

У статті розглядаються теоретичні концепції місцевого самоврядування; досліджуються організаційна, правова та матеріально-фінансова автономії місцевого самоврядування; аналізуються проблеми та перспективи становлення та розвитку системи місцевого самоврядування України.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальні громади, Конституція України, автономії.

Місцеве самоврядування — необхідний елемент демократичної організації державного та суспільного життя. Без місцевого самоврядування неможливо говорити про демократичну, правову державу, відкрите громадянське суспільство, як асоціацію людей, в якій людина вільна і володіє невідчужуваними природними правами.

Актуальність вивчення та аналізу функціонування місцевої влади обумовлено складними суперечливими процесами становлення місцевого самоврядування, неоднозначним, амбівалентним ставленням до неї держави. З одного боку, має місце позитивне її ставлення — визнання, легалізація, нормативна регламентація і гарантування місцевого самоврядування, а з іншого — спостерігається варіабельність централістських тенденцій, що істотно ускладнює продуктивні процеси розвитку системи місцевого самоврядування, становлення територіальної громади як його первинного суб'єкта, нормативно-правове визначення і закріплення його об'єктного складу та т. і.

У зв'язку з цим особливе значення має розроблення теоретичних основ становлення, розвитку та легалізації місцевого самоврядування в Україні, що має стати вихідним не тільки для галузевих правових досліджень, а й для науково-практичних розробок, що знайдуть своє втілення на рівні нормативно-правової регламентації.

В сучасних умовах місцеве самоврядування регламентується Конституцією України [1], Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 197 року [2], Європейською Хартією про місцеве самоврядування 1985 року [3], Законом України "Про державну службу" від 16 грудня 1997 року [4], Законом України "Про систему оподаткування" [5], іншими нормативно-правовими актами.

У Конституції України визначено, що "місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів сіл, селища, міста — вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140 Конституції України). Звідси — суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. Конституція України [1,ст. 7] "признає та гарантує місцеве самоврядування" як одну з основ конституційного устрою.

Конституція України закріплює основні засади правового статусу місцевого самоврядування — принципи організації та діяльності, повноваження, компетенцію, гарантії захисту та форми відповідальності. Конституція також закріплює дворівневу систему місцевого самоврядування: первинний рівень — село, селище, місто;

© О. В. Прієшкіна, 2004

вторинній рівень — район, область. Норми Конституції України про місцеве самоврядування є нормами прямої дії.

Місцеве самоврядування як один з основоположних принципів конституційного ладу України має свою, власну систему принципів, крізь призму яких ще повніше розкривається зміст цього важливого соціально-політичного явища, його місце і роль у суспільстві та державі. Найважливіші з них є принципи правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії) місцевого самоврядування та його органів.

Правова автономія органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони мають свої власні повноваження, визначені Конституцією[1, ч. 1, ст. 16] або Законом. Органи місцевого самоврядування, зазначається в ч. 1. ст. 16 Закону, є юридичними і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність згідно з Законом. Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування [3, ст. 4] ці повноваження мають бути повними та виключними, тобто не повинні належати одночасно іншим органам, і в межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. При здійсненні владних повноважень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування постає проблема узгодження повноважень при вирішенні питань, що стосуються розвитку території: фінансових, економічних, соціальних, гуманітарних, житлово-комунального господарства. Наприклад, міністерства відповідають за розвиток певної галузі в цілому та окремих підприємств, зокрема, які розташовані на території, де діють органи місцевого самоврядування. Державні адміністрації, зі свого боку, вирішують аналогічні проблеми, а органи місцевого самоврядування відповідають за розвиток підприємств, що знаходяться у комунальній власності.

Організаційна автономія полягає в тому, що основні суб'єкти місцевого самоврядування — територіальні громади та їхні органи — не є елементами державного апарату, не належать до його системи. Тому вони повинні мати можливість, не порушуючи загальних законодавчих положень, самостійно визначати свою власну структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам, будь-який адміністративний контроль за їх діями можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування. Відповідну Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [2, ст. 20] зазначено, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Матеріально-фінансова автономія місцевого самоврядування полягає в праві територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування на володіння, користування та розпорядження майном, яке перебуває в комунальній власності, а також власними фінансовими коштами, достатніми, як про це наголошується в Європейській Хартії місцевого самоврядування [3, ст. 9], для здійснення власних повноважень місцевого самоврядування та його органів.

Предметом місцевого самоврядування, як визначено в Конституції та законах України, є питання, які випливають з колективних потреб територіальної громади, тобто самого населення, жителів, які проживають на території відповідного села, селища, міста чи декількох сільських населених пунктів, що мають єдиний адміністративний центр (сільрада). Проте держава може надавати органам місцевого самоврядування окремі повноваження державної виконавчої влади, які вони мають

реалізувати "за сумісництвом". Ось чому повноваження цих органів за своєю природою прийнято поділяти на дві групи: власні або самоврядні та делеговані або доручені. При здійсненні власних повноважень органи місцевого самоврядування діють незалежно, самостійно і відповідальні тільки перед законом, при здійсненні делегованих повноважень — під контролем відповідних органів державної виконавчої влади [1, ч. 3,4 ст. 143], але і в цьому випадку вони повинні "у міру можливості пристосовувати свою діяльність до місцевих умов". Це правило, звичайно, не є відступом від принципу правової автономії місцевого самоврядування, якщо реалізується на практиці з розумінням природи місцевого самоврядування та в повній відповідності до закону.

Система принципів місцевого самоврядування *не вичерпується лише принципами його правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії).* Закон називає й інші принципи, які умовно можливо поділити на дві групи: 1) властиві лише органам місцевого самоврядування та завдяки яким вони суттєво відрізняються від місцевих органів виконавчої влади (принципи колегіальності, виборності, відповідальності та судового захисту своїх прав); 2)універсальні, тобто властиві як органам місцевого самоврядування, так і місцевим органам виконавчої влади (принципи законності, гласності, поєднання місцевих та державних інтересів).

Суть місцевого самоврядування села, селища, міста визначається як єдністю, так і диференціацією та певною субординацією її основних елементів. Так, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, тобто найбільш повноважним елементом системи місцевого самоврядування [1, ч. 1,3 ст. 140].

Виконавчі органи в системі місцевого самоврядування є виконавчими органами сільських, селищних та міських рад [1,ч. 3,ст. 140], а тому створюються вказаними радами та є їм підконтрольними та підзвітними [2,ч. 1. 2 ст. 11]. Очолює виконавчий орган влади та головує на її засідання сільський, селищний, міський голова — посадова особа, яка обирається відповідною територіальною громадою та є підзвітною, підконтрольною і відповідальною перед нею, є також відповідальною перед відповідною радою [1, ч. 2 ст. 141].

Суттєвою особливістю місцевого самоврядування є те, що в його системі не діє принцип поділу влади, згідно з яким побудована система центральних органів державної влади. Тому, уявляється, створення в системі місцевого самоврядування двох незалежних одна від одної систем органів — представницьких і виконавчих — було б науково необґрунтоване. Це не відповідало б і основним положення Європейської Хартії, де зазначається, що місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосування на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які мають підзвітні їм виконавчі органи. Звідси випливає, що в системі місцевого самоврядування повинно бути розумне розмежування повноважень між радою, її виконавчими органами, сільським, селищним, міським головою. [1, ч. 3, ст. 141].

Варто відмітити, що особливе місце в системі місцевого самоврядування села, селища, міста належить сільському, селищному міському голові. Характер його конституційних функцій (очолює виконавчий орган ради, головує на її засіданнях) визначає його передусім як посадову особу ради та її виконавчого органу, завдяки діяльності якої досягається оптимальна гармонізація вказаних органів. З іншого боку, чинний закон визначає сільського, селищного, міського голову як головну особу самої територіальної громади.

У зв'язку з цим триває дискусія з приводу того, хто має більші повноваження у системі місцевого самоврядування — рада як колегіальний виборний орган територіальної громади чи її виконавчий орган на чолі з безпосередньо обраним територіальною громадою сільським, селищним, міським головою.

Це питання було предметом розгляду Конституційного Суду України, в рішенні якого з цього приводу послідовно стверджується думка про те, що в системі місцевого самоврядування України має місце певна субординація функції сільського, селищного, міського голови визначають його як посадову особу виконавчого органу ради [6, 24].

Слід сподіватися, що вдосконаленню правових засад місцевого самоврядування сприятиме напрацювання, прийняття науково обґрунтованої концепції місцевого самоврядування та механізму її реалізації на основі врахування світового досвіду, унітарної структури української держави, особливостей соціально-економічного розвитку.

При напрацюванні концепції необхідно враховувати загальні риси місцевого самоврядування як політико-правового інституту, якому належить значне місце в державі. *По-перше,* здійснення самоврядування з допомогою усіх форм демократії.

По-друге, присутність у системі місцевого самоврядування державних та громадських форм, органічне сполучення форм представницької та прямої демократії. Це означає, що демократія та її основний зміст — самоуправління народу — реалізується як через представницьку систему та інші форми представницької демократії, так і у вигляді прямої участі громадян в управлінні державними та суспільними справами. Інститути прямої демократії: Місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори жителів за місцем проживання, звіти депутатів та виконавчих органів перед населенням, громадські слухання, місцеві ініціативи відіграють величезну роль для реалізації конституційного права на участь народу в управлінні державою.

По-третє, послаблення та розширення самоуправлінських начал на всіх рівнях системи управління, як у масштабах усього суспільства так і на місцях. Залучення громадян до вирішення загальнодержавних завдань забезпечується демократичними началами формування й діяльності вищого представницького органу — Верховної Ради України. Вихідним принципом при визначені меж самостійності у розвитку самоуправління постає співвідношення інтересів частини й цілого, елементів, сфер, систем, що існують у суспільстві, та всього суспільства як єдиного цілого.

Крім того, Українська держава багато проблем вирішує саме через органи місцевого самоврядування, які безпосередньо пов'язані з населенням, знають проблеми території, бачать шляхи їх вирішення, є виразниками волі та інтересів територіальних громад.

Резюмуючи можна казати, що формування правової держави, демократичного конституційного ладу України, громадянського суспільства неможливе без становлення дієздатного місцевого самоврядування, яке має не тільки належну конституційно-правову базу функціонування, але й відповідні матеріально-фінансові засоби. В міру становлення громадянського суспільства в Україні будуть, безперечно, створюватись нові передумови для подальшого розвитку місцевого самоврядування як основного інституту демократичних перетворень, посилюватись його економічні, юридичні та соціальні гарантії.

Нині особливого значення набуває різнобічна державна підтримка становлення системи місцевого самоврядування, а саме затвердження на урядовому рівні державної програми місцевого самоврядування в Україні.

Зокрема, така програма повинна передбачати основні напрямки державної підтримки місцевого самоврядування в сферах: формування правової і фінансово-економічної основи; розроблення організаційно-методичної підтримки; формування системи контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування; створення системи підготовки і перепідготовки муніципальних службовців тощо.

Слід сподіватися, що виконання цієї програми дасть змогу дійсно підвищити якість роботи органів місцевого самоврядування, а, разом з тим, і захистити майнові права громадян і організацій.

Література

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. — К.: Право України,1996.

2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21. 05. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997.

3. Європейська Хартія про місцеве самоврядування 1985 року // Місцеве та регіональне самоврядування. — 1994. — №1-2(6-7).

4. Про державну службу. Закон України від 16. 12. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — №52. — Ст. 490.

5. Про систему оподаткування. Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — №39. — Ст. 510.

6. Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 року. Справа про місцеве самоврядування // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — №1. — С. 24.

О. В. Приешкина

Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова,
кафедра конституционного права и правосудия,
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ЛЕГАЛИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

РЕЗЮМЕ

Решение насущних проблем и устранение недостатков в конституционно-правовой легализации института местного самоуправления в Украине будет зависеть как от целенаправленной поддержке государством местного самоуправления, так и от реальной и сознательной активности населения, каждого члена территориальной громады.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальные громады, Конституция Украины, автономии.