

М. В. Ковалів

Львівський державний університет внутрішніх справ
завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін,
канд. юрид. наук, професор

В. О. Іваха

Львівський державний університет внутрішніх справ
декан факультету заочного навчання цивільних осіб,
канд. юрид. наук

ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

© Ковалів М. В., Іваха В. О., 2015

Розглянуто питання правового статусу органів місцевого самоврядування в Україні. Розкрито особливості організації та функціонування місцевого самоврядування. Розглянуто правові основи діяльності органів місцевого самоврядування, систему принципів, серед яких принципи поєднання місцевих і державних інтересів; державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування; підзвітності та відповідальності.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, правовий статус, територіальна громада, принципи, народовладдя.

М. В. Ковалів, В. А. Іваха

ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Рассмотрены вопросы правового статуса органов местного самоуправления в Украине. Раскрыты особенности организации и функционирования местного самоуправления. Рассмотрены правовые основы деятельности органов местного самоуправления, система принципов, среди которых принципы сочетания местных и государственных интересов; государственной поддержки и гарантий местного самоуправления; подотчетности и ответственности.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, правовой статус, территориальная община, принципы, народовластие.

M. V. Kovaliv, V. O. Ivacha

THE LEGAL STATUS OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE

In the article violated the legal status of local government in Ukraine. Revealed features of the organization and functioning of local government considers the legal framework of local government, a system of principles, including the principles of drawing attention to the combination of local and state interests; State support and guarantees local self-government; accountability and responsibility.

Key words: local government, legal status, local community, the principles of democracy.

Постановка проблеми. Забезпечення належної організації державного управління та місцевого самоврядування є основоположною умовою функціонування демократичних країн. Реформування у зазначеному напрямку включає як трансформацію вищих та центральних, так і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. У цій царині державного

будівництва у суверенній Україні не припиняються спроби досягти оптимального поєднання державних та місцевих інтересів через створення ефективного механізму взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Стан дослідження. Теоретичною основою вивчення питань правового статусу органів місцевого самоврядування стали публікації провідних науковців, серед яких І. Бутко, В. Головаченко, П. Гураль, В. Кампо, В. Кіселичник, О. Корпань, М. Краснов, В. Куйбіда, В. Чиркин та ін.

Метою статті є висвітлення питань правового статусу органів місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основних положень. Відбиваючи прагнення українського народу розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, Конституція України у статті 7 закріпила принцип, згідно з яким “в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування” [1]. Отже, Конституція України покладає на державу функцію підтримки місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу. Положення Основного Закону вивели місцеве самоврядування на рівень одного з провідних інститутів демократичного конституційного ладу.

Серед законів, що містять норми, які регламентують питання організації та функціонування місцевого самоврядування, особливе місце займає Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2], який по суті є “базовим” законом із цих питань. Саме на підставі цього Закону було розроблено та прийнято закони, в яких регламентуються окремі питання функціонування місцевого самоврядування, наприклад: “Про вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про статус депутатів місцевих рад” тощо.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно чи під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування – вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та Законів України.

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 та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Відповідно до статті 4 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” зі змінами: “Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування” [2].

Аналіз цих положень Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” дає змогу зробити такі висновки:

1. Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за первинними територіальними громадами – жителями “природних” адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень (сіл, кількох сіл, селищ та міст).

Такий підхід до визначення кола суб’єктів права на місцеве самоврядування має глибокі історичні корені. Саме в поселеннях люди природним шляхом групувалися для спільного життя, проблеми якого вони обговорювали на сходах, загальних зборах, а для здійснення поточного управління обирали відповідних осіб (органи) – вождів, старійшин, ради тощо. Таким чином формувалася громада, відмінною ознакою якої є наявність виборних органів, а подібна система отримала назву громадського, комунального, місцевого або муніципального самоврядування.

2. Конституція та Закон передбачають, що право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється громадою як безпосередньо через форми прямої демократії (місцеві вибори, загальні збори тощо), так і через діяльність виборних та інших органів місцевого самоврядування.

Право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні. Згідно із ст. 3 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. При цьому будь-які обмеження цього права залежно від раси громадян, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Конституція гарантує громадянам України право обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, брати участь у місцевих референдумах, право рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Важливе теоретичне та практичне значення має визначення співвідношення понять “місцеве самоврядування” та “місцеве управління”. З цього питання в літературі висловлюються різні, часом діаметрально протилежні погляди. Більшість вчених протиставляють місцеве самоврядування і місцеве управління. Так, якщо під місцевим самоврядуванням розуміють діяльність територіальної громади та її виборних органів з управління її справами, то місцеве управління розглядають як управлінську діяльність в адміністративно-територіальній одиниці, яка здійснюється через адміністрацію, що призначається центральними або іншими вищими органами державної влади, тобто пряме державне управління на місцях.

Одночасно висловлюється думка щодо недоцільності протиставлення цих двох понять. Місцеве управління пропонується розглядати як складний механізм, до якого можуть входити як місцева державна адміністрація, так і органи місцевого самоврядування, будучи при цьому складовою державного механізму.

Перший підхід, на нашу думку, точніше відображає природу місцевого самоврядування і дає змогу чітко розмежувати самоврядні функції та повноваження територіальних громад з функціями та повноваженнями державної влади, які реалізуються на регіональному та місцевому рівнях органами виконавчої влади або за дорученням держави органами місцевого самоврядування. В останньому випадку органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади, але це не означає зміни їх природи і не може розглядатися як підстава для включення до державного механізму. Як родовий, тобто такий, що охоплює поняття місцевого управління та місцевого самоврядування, можна було б використовувати термін “управління на місцях”, маючи на увазі можливість здійснення такого управління із застосуванням різних форм місцевого самоврядування або прямого державного управління на місцях (місцеве управління).

Система принципів місцевого самоврядування знайшла своє правове врегулювання у статті 4 Закону. Проте не всі вони однаково відображають ті якісні його характеристики, завдяки яким воно принципово відрізняється, наприклад, від державного управління та інших соціально-політичних явищ. З огляду на це основні принципи місцевого самоврядування слід умовно поділити на дві групи:

- ті, що є універсальними, тобто властивими як місцевому самоврядуванню та його органам, так і державному управлінню та його органам, іншим органам державної влади;
- ті, що властиві лише місцевому самоврядуванню та його органам.

Правова самостійність органів місцевого самоврядування та його органів полягає в тому, що вони повинні мати свої власні повноваження, визначені Конституцією або Законом. Органи місцевого самоврядування, зазначається в частині першій статті 16 Закону, є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до Закону.

Слід зазначити, що за радянських часів повноваження місцевих рад визначалися за принципом так званої “матрьошки”, відповідно до якого певна частина повноважень, скажімо, сільської ради були одночасно і повноваженнями районної ради, а повноваження районної рада – повноваженнями обласної. Крім того, взаємовідносини у системі міських рад будувалися за принципом “керівництва” згори донизу, а їх виконавчі органи перебували у так званому “подвійному підпорядкуванні”. Що стосується місцевих бюджетів, то вони розглядалися як

складова державного бюджету. Природно, таке становище місцевих рад було не сумісне з природою місцевого самоврядування, хоча ці органи були зобов'язані виконувати і деякі функції місцевого самоврядування.

Предметом місцевого самоврядування, як це впливає з його визначення в Конституції та Законах України, є питання, які впливають із колективних потреб територіальної громади, тобто самого населення, жителів, які мешкають на території відповідного села, селища, міста чи декількох сільських населених пунктів, що мають єдиний адміністративний центр (сілради). Проте держава може надавати органам місцевого самоврядування окремі повноваження державної виконавчої влади, які вони (органи місцевого самоврядування) мають реалізувати “за сумісництвом”. Ось чому їхні повноваження за своєю природою прийнято поділяти на дві групи: власні або самоврядні та делеговані або доручені. Якщо при здійсненні власних повноважень органи місцевого самоврядування діють незалежно, самостійно і підпорядковуються тільки закону, то при здійсненні делегованих повноважень – під контролем відповідних органів державної виконавчої влади (ч. 3, 4, ст. 143 Конституції України) [1].

Іншим, не менш важливим принципом місцевого самоврядування є принцип поєднання місцевих і державних інтересів. Він, як нам видається, означає, що місцеве самоврядування не може бути повністю незалежне від держави (суверенної) управлінською системою, тобто своєрідною державою в державі. Будучи дієвою формою здійснення децентралізованих державно-владних повноважень недержавними за своєю природою суб'єктами (територіальними громадами, органами та посадовими особами місцевого самоврядування), воно має гармонійно поєднувати у своїй діяльності місцеві та державні інтереси, зокрема ефективно та відповідально здійснювати окремі повноваження органів виконавчої влади, надані (делеговані) йому Законом (ч. 3, ст. 143 Конституції України) [1].

Принцип державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування, як і принцип поєднання місцевих і державних інтересів, також впливає з описаної вище природи місцевого самоврядування [3, с. 392]. Класичним принципом є відома тріада: самоорганізація, самофінансування, самовідповідальність. Проте ніде в світі, хочуть того чи ні прихильники концепції суверенітету територіальної громади (громадівської концепції), місцеве самоврядування не може обійтися без відповідної підтримки держави, зокрема фінансової. Ось чому в Основному Законі України зазначається: “Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування” (ч. 3, ст. 142 Конституції України) [1].

Держава має підтримувати місцеве самоврядування й політично, створюючи не тільки фінансово-економічні, а і конституційні, організаційно-правові та матеріально-фінансові гарантії для його ефективного функціонування.

Що стосується останніх двох принципів (підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, судового захисту прав місцевого самоврядування) [3, с. 392], то вони також є суттєвими засадами організації та діяльності саме місцевого самоврядування та його органів. Адже відомо, що у системі органів державної виконавчої влади, побудованої за принципом суворої субординації, зазначені принципи не можуть бути застосовані. Та ж обставина, що відповідно до Конституції України місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, рівні, і сам інститут делегування самоврядних повноважень державним органам, є винятком з цього правила, проблемою, що, як про це вже зазначалося в попередніх розділах цієї публікації, потребує своєї ґрунтовної науково-критичної оцінки.

Тема принципів місцевого самоврядування не вичерпується тими з них, які передбачені статтею 4 Закону, а отже, потребує сьогодні свого розширення. Так, наприклад, звертає увагу та обставина, що Законом передбачено такий принцип, як підзвітність та відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами і не передбачено їх відповідальності перед державою. Проте в Законі зазначається, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України, що їх повноваження можуть бути припинені достроково у порядку та в межах, визначених цим Законом [2].

Іншими принципами місцевого самоврядування, які потребують свого законодавчого врегулювання, є так звані принципи субсидіарності та повсюдності. Вони є принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, а отже, тим європейським стандартом, до якого має прагнути і практика муніципального будівництва нашої держави.

Відповідно до принципу повсюдності місцеве самоврядування має здійснюватися на всій території України, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад та відповідних органів місцевого самоврядування. Інша річ, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих місцевостях можуть бути передбачені окремими законами, як це зроблено стосовно міст Києва та Севастополя.

У спеціальній літературі з проблем місцевого самоврядування називаються й інші його принципи, зокрема такі, як поєднання в правовій основі місцевого самоврядування централізованого законодавчого врегулювання з локальною нормотворчістю самих територіальних громад та відповідних органів місцевого самоврядування; поєднання інститутів представницької і безпосередньої демократії як головних способів здійснення самоврядних функцій; реальної керованості територією; обов'язковості рішень органів місцевого та регіонального самоврядування, прийнятих у межах закону; взаємодії органу місцевого самоврядування з громадськими організаціями і рухами тощо.

Висновки. Конституція України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 (ред. від 02.03.2014) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. 2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 3. Ковалів М. В. Конституційне право України: навч. пос. / М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, М.М. Бліхар. – Львів, 2014. – 402 с.