

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті аналізуються адміністративно-правові засади вдосконалення функціонування органів місцевого самоврядування, звертається увага на сьогоденний стан цього правового інституту та його законопроектну діяльність. Проаналізовані нормативно-правові акти в сфері діяльності органів місцевого самоврядування. На засадах теоретичних джерел зроблена спроба дослідити роль і значення даного інституту в житті українського суспільства та визначити чинники і шляхи вдосконалення управлінської моделі на місцях та наближення українського законодавства до європейських стандартів.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, демократизація української держави, органи місцевого самоврядування, консолідація суспільства, шляхи вдосконалення.

В статье анализируются административно-правовые основы совершенствования функционирования органов местного самоуправления, обращается внимание на сегодняшнее состояние этого правового института и его законопроектную деятельность. Проанализированы нормативно-правовые акты в сфере деятельности органов местного самоуправления. На основе теоретических источников сделана попытка исследовать роль и значение данного института в жизни украинского общества и определить факторы и пути совершенствования управленческой модели на местах и приближения украинского законодательства к европейским стандартам.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, демократизация украинского государства, органы местного самоуправления, консолидация общества, пути совершенствования.

The article analyzes administrative and legal bases for improving the functioning of local self-government bodies, draws attention to the current state of this legal institution and draws attention to the legislative activity. Normative and legal acts in the sphere of activity of local self-government bodies are analyzed. Analyzing theoretical sources, an attempt is made to investigate the role and significance of this institution in the life of Ukrainian society and to determine the factors that influence its development and ways to improve the management model on the ground and bring Ukrainian legislation closer to European standards.

Key words: administrative and legal regulation, democratization of the Ukrainian state, local self-government bodies, consolidation of society, ways of improvement.

Вступ. Місцеве самоврядування як демократичний інститут українського суспільства все вагомніше впливає на соціально-економічні й політичні процеси в державі, воно є важливою складовою частиною загальної Концепції політичної та адміністративної реформи. А це – децентралізація управлінської вертикалі, наближення влади на місця, розмежування і збалансованість повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування.

Сьогодні місцеве самоврядування в Україні визнається і гарантується Конституцією України та має міцну правову основу, однак процес його формування не можна вважати завершеним.

У юридичній літературі ці питання вивчаються досить активно як вітчизняними, так і зарубіжними вченими та практиками. Певні аспекти означеної проблематики досліджували в своїх працях науковці різних часів, серед них: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.В. Батанов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.І. Борденюк, В.І. Васильєва, І.П. Голосніченко, А.Т. Комзюк, О.Є. Кутафін, М.В. Пітцик, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика, В.І.Фадєєв, О.Ф. Фрицький та ін.

© ДОВБАНЬ І.М. – аспірант кафедри спеціальних дисциплін та адміністративної діяльності (Донецький юридичний інститут МВС України)

Постановка завдання. Таким чином, метою цієї статті є визначити та вивчити невирішені питання інституту органів місцевого самоврядування, а також розробити відповідні практичні рекомендації.

Для досягнення поставленої мети були вирішені такі завдання: проаналізувати наявні наукові розробки і стан чинного законодавства у контексті досліджуваної тематики; розробити відповідні пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у зазначеній сфері.

Результати дослідження. Ухваливши діючу Конституцію, українська держава істотно розширилася не лише новою системою прав і свобод людини і громадянина та їх гарантій, а й принципово новою системою публічного управління. Продовженням конституційних новел є Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», метою якої є реформування й досягнення європейських стандартів життя та гідного місця українського суспільства в світі [1].

Проголошення українським суспільством незалежності та демократичних засад розвитку активізувало питання про сутність і місце, роль і значення органів місцевого самоврядування в системі влади, управління державою і суспільством у цілому. Соціально-економічні та політико-правові питання розвитку України загострили ситуацію, пов'язану з адмініструванням органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування як складова частина публічного управління покликані приводити в практичну площину соціально-економічну політику української держави та розв'язувати питання місцевого значення, від ефективного вирішення яких залежить добробут територіальної громади. Такий стан об'єктивно обумовлює науковий підхід для напрацювання теоретичних пропозицій та прагматичної складової проблематики. Вирішити такі завдання без окреслення головних засад державної політики, органів місцевого самоврядування, широкої підтримки членів територіальної громади не є можливим. Це – далеко не всі аспекти загальної проблематики. Інша сторона пов'язана із відсутністю доктринальних праць у адміністративній науці з даного напрямку, які ураховували б досвід сучасного перехідного періоду українського державотворення. Обстоюючи ідею щодо органів місцевого самоврядування як об'єкта адміністративного права, враховуємо те, що є певна модель (моделі), що ефективно функціонують в розвинутих демократичних країнах. Водночас українська держава переживає стадію перехідного (трансформаційного) розвитку, що характеризується як нестабільністю управлінських структур, політичних процесів та суспільно-економічних відносин, так і незавершеним та суперечливим законодавством. Важливою частиною загальної проблематики є не тільки участь населення в управлінні державними та місцевими справами, а й вироблення стратегії відповідальності (співвідповідальності) за прийняття управлінських рішень.

Протягом останніх років тема ролі органів місцевого самоврядування у житті держави, їх взаємовідносини знаходяться під постійною увагою вчених та практичних працівників. Такий інтерес пояснюється, перш за все, актуальністю даної проблематики, так як державні устрої і законодавство в сфері місцевого самоврядування знаходяться в постійному розвитку та пошуку оптимальної моделі управління.

Проголосивши у Конституції України в якості пріоритетів утвердження демократичної, соціальної, правової держави, ми не маємо цілісної моделі місцевого самоврядування. Так, чинне законодавство, насамперед Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», є непослідовним у регламентуванні правових відносин органів місцевого самоврядування. Є випадки, коли він не відповідає Конституції України, іншим законодавчим актам. При цьому виникають правові колізії, які необхідно розв'язати шляхом внесення змін до законів. Тому, думається сьогодні, коли спостерігається активність в законопроектній роботі, ведеться підготовка до внесення змін до нині чинної Конституції України, а також обговорюється новий закон про місцеве самоврядування, дослідження такої проблематики є цілком доречним.

Законодавець у Конституції України дав нормативно-правове визначення місцевого самоврядування – як права 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» (ст. 140). Але серед змін до Основного Закону є інше визначення.

Думається, що варто звернути увагу і на такі факти: Конституція (ст. 7) визнає місцеве самоврядування, «що зводить даний інститут у ранг природного права територіальної громади» [2, с. 118].

Існують відмінності у виборі моделі місцевого самоврядування. Якщо в Конституції (ст. 7) встановлено, «що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», звівши цей інститут у ранг природного права територіальної громади, то в профільному законі законо-

давець відступив від конституційного визнання і замінив його «гарантованим державою правом» (ст. 2). Таким чином, якщо в конституційному визначенні місцевого самоврядування в його основу покладено громадську теорію, то в профільному законі законодавець реалізував «державницьку теорію місцевого самоврядування із залишками «радянської» моделі» [2, с. 118]. Відійти від «узагальненої» моделі місцевого самоврядування в українському суспільстві, на жаль, не вдалося. Окрім цього, йде процес об'єднання територіальних громад та з'явився новий суб'єкт в структурі місцевого самоврядування – староста (ст. 14-1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») [3].

Беручи до уваги дуалістичність нормативно-правового визначення місцевого самоврядування, автори ряду публікацій порушують питання про відсутність в науковій юридичній літературі фактичного визначення поняття місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку, або про його неповноту у співставленні з європейським стандартами.

Згідно з чинною Конституцією, на місцях діють дві системи влади: місцеве самоврядування і місцеві державні адміністрації. Обидві системи є суб'єктами конституційно-правових відносин. Вони діють у рамках конституційних повноважень, суб'єкти місцевого самоврядування не входять до системи виконавчої влади, як і суб'єкти виконавчої влади – до системи місцевого самоврядування. Однак вони не існують ізольовано, згідно з законодавством повинні будувати свою діяльність на принципах поєднання місцевих і державних інтересів.

Вивчення повноважень обох суб'єктів конституційних правовідносин дає змогу дійти висновку, що державні органи повинні забезпечувати належні умови для нормальної діяльності органів місцевого самоврядування, а самоврядні структури, в свою чергу, виконують чимало повноважень органів державної виконавчої влади. Така ситуація породжує чимало компетенційних спорів, конфлікти між цими двома ланками влади.

Для вивчення першопричини цих конфліктів є необхідність зупинитися на найбільш типових об'єктах конституційних правовідносин, які виникають між цими двома суб'єктами названих правовідносин. Це, насамперед: права і обов'язки органів місцевого самоврядування; розподіл компетенції між органами місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування; власність; дії органів місцевого самоврядування.

З окресленого випливає, що об'єкт правовідносин – це матеріальні, духовні та інші соціальні блага, які служать задоволенню інтересів і потреб громадян та їх організацій, з приводу яких суб'єкти вступають у правовідносини і здійснюють свої юридичні права і юридичні обов'язки.

Поза об'єктом правовідносин державно-правові конфлікти виникнути не можуть. На нашу думку, головними причинами їх виникнення слід вважати: перехідний етап розвитку української держави; відсутність у владних структур необхідного досвіду розв'язання складних питань державного будівництва у консенсусному режимі; низький кадровий потенціал як державних органів, так і органів місцевого самоврядування; низький рівень правової культури як працівників органів місцевого самоврядування; різні підходи щодо тлумачення норм Основного Закону, інших галузевих законів. Хоча в цілому законодавець і створив можливість для врегулювання спірних питань, однак у реалізації своїх функцій і повноважень органами місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади вони все ж таки виникають.

В Україні існування та розвиток цього інституту забезпечується наявністю теоретико-правової бази та практикою місцевого самоврядування як на рівні населених пунктів (село, селище, місто), так і на регіональному рівні (район, область).

На сьогоднішній день законодавство в сфері місцевого самоврядування не позбавлене паралелізму і дублювання у визначенні компетенції різних ланок як суб'єктів місцевого самоврядування, так і органів місцевого самоврядування та державних адміністрацій. Не буде перебільшенням, що на конфронтаційній основі правову демократичну державу, в тому числі її органи місцевого самоврядування, не побудуєш. Тому, будь-який спір між двома гілками влади має вирішуватись на основі консенсусу, або в судовому порядку.

Ідея консенсусу в роботі самоврядних органів та органів виконавчої влади закладена в чинній Конституції та базових законах, якими регулюється діяльність цих двох структур. Скажімо, п. 6 ст. 119 Конституції встановлює, що місцеві державні адміністрації забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування; ст. 29 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності.

Однак і за таких умов виникнення конфліктних ситуацій між двома ланками влади на місцях не є винятковими щодо виконання ними своїх функцій і повноважень. Зрозуміло, що аби

запобігти таким конфліктам, треба виробити ефективний правовий механізм розмежування їх функцій і повноважень. Але це проблема не одного дня. На перешкоді тут стоять і правовий нігілізм, якого припускаються обидві сторони, і низька правова культура державних службовців та депутатського корпусу, а також інформаційний вакуум.

На наш погляд, перевагу тут слід віддавати позасудовим методам розв'язання конфліктних питань. Інструментом досягнення консенсусу мають виступати: створення у кожному окремому випадку комісій, до яких пропорційно входять представники виконавчої та представницької влади; апробація проектів документів, з яких виникають сумніви в органах юстиції, адвокатури; публікація найважливіших проектів нормативно-правових актів у пресі (коли спір виникає не з питань порушення законодавства, а через можливе ущемлення інтересів окремих суб'єктів правовідносин) для їх публічного обговорення; особисті ділові контакти керівників держадміністрацій і рад.

Проблема кадрів місцевого самоврядування є найменш дослідженим аспектом цієї загальної проблеми. Серед об'єктивних причин слід вважати те, що інститут місцевого самоврядування активно почав розвиватися за часів проголошення незалежності України. Тому і вести мову про його кадрове забезпечення не було потреби.

Під службою в органах місцевого самоврядування, або кадрове забезпечення даного інституту, слід розуміти один із видів платної суспільно-корисної діяльності. Вона полягає в управлінні або в соціально-культурному обслуговуванні членів територіальної громади. Муніципальний службовець – це громадянин України, член територіальної громади, який займає посаду в органах місцевого самоврядування, за винагороду здійснює управлінську діяльність, або здійснює соціально-культурне обслуговування (лікар, вчитель, бібліотекар, технічний секретар, інспектор, начальник цеху і т.ін.). Всі службовці є професіоналами управління, соціально-культурного обслуговування. Дане питання потребує пильного вивчення хоча б з тієї точки зору, що на протязі минулого століття кількість службовців збільшилась у 24 рази, а кількість робітників збільшилась більше, ніж у 4 рази, тоді як відповідний показник сільських працівників зменшився у 7 разів [4, с. 98].

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5] посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. З цього визначення можемо зробити наступні висновки: по-перше, посадова особа повинна працювати в органах місцевого самоврядування; по-друге, повинна обов'язково мати повноваження в сфері здійснення організаційно-дорадчих та розпорядчих функцій; по-третє, отримувати заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Отже, до посадових осіб місцевого самоврядування належать не всі працівники цих органів влади, а лише:

- керівники місцевого самоврядування;
- керівники органів місцевого самоврядування;
- відповідальні працівники органів місцевого самоврядування, які займають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків [5].

В той же час на муніципального службовця поширюються положення Закону України «Про державну службу» (1993 р.). Це серйозне гарантування муніципальної діяльності та місцевого самоврядування з боку держави. Посади муніципальних службовців прирівнюються до посад (рангів, категорій) державних службовців. Відповідно виплачується пенсійне забезпечення аналогічне державним службовцям по завершенню служби в органах місцевого самоврядування.

Дещо інакше, ніж в органах місцевої виконавчої влади, відбувається і підбір, розстановка та використання кадрів. Щоправда, до кадрів на посади керівників відділів і управлінь рад інших службовців, які призначаються з не депутатського складу, можна було б залишити той підхід, який сьогодні застосовується при призначенні державних службовців: призначення на контрактній основі; складання кадрового резерву на заміщення вакантних посад; навчання осіб, включених до резерву, як за стаціонарною та заочною формою навчання, так і на короткострокових курсах.

Що стосується виборних службовців органів місцевого самоврядування, то тут слід запропонувати таке: обов'язковість виборів на альтернативній основі; підвищення рангу службовця не раніше, як після закінчення половини терміну, на який його обрали; стажування новообраних посадових осіб в органах місцевого самоврядування, які визначені як базові для навчання;

щорічне короткострокове навчання у системі підвищення кваліфікації за типовими програмами і навчальними планами.

Великий обсяг робіт належить виконати з питань систематизації чинного законодавства, яким регламентується діяльність у галузі місцевого самоврядування.

Правовими основами цього процесу є: Конституція України, її законодавство, міжнародні нормативно-правові документи, ратифіковані Верховною Радою України, підзаконні правові акти та локальні правові акти як волевиявлення конкретного суб'єкта муніципальних об'єднань. Їх послідовність виходить з авторської концепції системи нормативно-правових актів у галузі місцевого самоврядування.

З огляду на таке становище, вважається цілком прийнятним запропонувати тимчасове видання нормативних довідників для працівників органів місцевого самоврядування, місцевої державної виконавчої влади і т. ін. До змісту таких збірників мали б входити: Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»; Закон «Про місцеві державні адміністрації»; найважливіші статті законів: про Державний бюджет України; про державну податкову адміністрацію; статті Кодексу України про адміністративні правопорушення; Земельного кодексу України; законодавства про Державний нотаріат тощо.

Такий підхід допоміг би виробити більш чіткий механізм систематизації чинного законодавства в галузі місцевого самоврядування, а з другого – сприяв би утворенню законодавчих засобів, які на етапі реалізації повноважень органів місцевого самоврядування здатні надати цим повноваженням реальний характер.

Прийняття депутатами нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», проект якого внесений у Верховну Раду України, дало б змогу зміцнити правові основи в галузі місцевого самоврядування, що сприяло б чіткому дотриманню чинного законодавства, та приведення вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів.

Безперечно існують й інші проблеми інституціоналізації органів місцевого самоврядування, серед яких автори колективної монографічної праці «Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні» за редакцією В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова приводять близько дванадцяти основних питань місцевого самоврядування в Україні, зумовлені нерозв'язністю і проблемністю багатьох питань місцевого самоврядування як соціально-політичного, правового та управлінського, так і загальнофілософського та соціологічного феномену [6, с. 858-859]. Для вирішення цих питань слід підготувати теоретичні обґрунтування, які будуть випробувані часом.

Висновки. На наш погляд, сьогоdnішній інститут органів місцевого самоврядування є волевиявленням територіальних громад з метою самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України. Враховуючи актуальність розглянутих питань, ми не претендуємо на безапеляційність, розуміючи, що пропозиції повинні пройти випробування практикою, і, в свою чергу, потребують додаткового осмислення, обміну думками, що дозволило б потім більш об'єктивно підійти до питань внесення змін до нормативно-правових актів у сфері функціонування органів місцевого самоврядування в Україні. Адже на сьогоdnішній день саме місцеве самоврядування спроможне бути ресурсом розвитку держави та демократії в Україні.

Список використаних джерел:

1. Про стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: указ Президента України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
2. Муніципальне право України: [підручник] / [В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.]; за ред. В.Ф. Порогілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Бахрах Д.Н. Административное право: [учебник]. Часть общая. / Д.Н. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1993. – 301 с.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України зі змінами станом на 12.03.2017 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
6. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: [кол. монографія] / [В.О. Антоненко, М.О. Батанов та ін.]; за ред.: В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.