

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОКРЕМА ГІЛКА ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A SEPARATE BRANCH OF PUBLIC POWER

Василь Костицький

докт.юрид.наук, професор Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Vasyl Kostytsky

Dr. in Law, Professor of the Taras Shevchenko Kyiv National University

Ключові слова: муніципальне право, організація місцевої влади, повноваження
Key words: municipal law, organization of local authorities, powers

Місцеве самоврядування дозволяє значно демократизувати апарат управління і вирішувати місцеві питання, забезпечуючи максимальне врахування інтересів громад, поєднувати інтереси і права людини та інтереси регіонів і держави в цілому, створити певні протизаги центральній владі, не допускати можливого свавілля з її боку. Для цього органам місцевого самоврядування або ж на конституційному рівні, або ж шляхом видання звичайних законів забезпечується досить широка компетенція, що відповідає намірам сучасних держав розширювати їх соціальні функції, сприяючи зміцненню ролі місцевого самоврядування у наданні різноманітних соціальних та адміністративних послуг населенню.

Місцеве самоврядування ґрунтується на тому, що практично жодною країною неможливо управляти лише з центру. Тому її територія поділяється на певні адміністративно-територіальні одиниці різних рівнів (області, райони, громади тощо), в яких функціонують, як правило, одночасно виборні представницькі органи, які, попри відмінності у формуванні цих органів, разом творять єдину систему здійснення публічної влади на місцях.

Особливості правового регулювання питань здійснення місцевого самоврядування тісно пов'язані з його функціональним призначенням та соціальною спрямованістю в межах кожної конкретної країни.

З часу ухвалення першого в Україні закону про місцеве самоврядування, названого у той час Законом Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», минуло уже більш як чверть століття. Відтоді в Україні неодноразово оголошувалися і проводилися радикальні чи менш радикальні зміни, впроваджувалися реформаторські новели в організації публічної влади і в центрі й на місцях. Основи організації місцевого самоврядування було закладено в Конституцію України, а надалі ухвалено декілька редакцій базового Закону про місцеве самоврядування, у зв'язку з ратифікацією Україною в 1997 р. Європейської хартії місцевого самоврядування та підписанням Угоди про Асоціацію з ЄС запровадував механізм «європеїзації» самоврядування.

Тому сьогодні мусимо говорити про головне - про досягнення оптимального балансу між функціями держави та місцевого самоврядування в рамках чинної Конституції України.

Звідси, на порядок денний стала проблема забезпечення принципу субсидіарності у правовому регулюванні діяльності місцевого самоврядування. І з сфери компетенції місцевих органів виконавчої влади мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування всі повноваження, які можуть бути ефективно реалізовані на рівні територіальної громади, після чого можна буде перейти до обговорення шляхів і механізмів кодифікації муніципального законодавства.

Проте останні роки у розвитку теорії муніципального права та практики організації місцевої влади в Україні можна назвати періодом втрачених надій та краху багатьох ілюзій щодо того, що сучасна держава спроможна системно відгукнутися на запит соціуму про наближення влади до людини. Понад те, задекларовані підходи до утвердження елементів «громадівської» концепції в діяльності самоврядних органів призвели до ще більшої дестабілізації їх роботи. Непродумані та часом половинчасті муніципальні реформи, якими наповнилася діяльність держави у цьому напрямі, надали для історії негативний приклад того, до чого призводять побажання і наміри, не підкріплені виразним розумінням завдань і браком системного підходу для досягнення поставлених цілей.

Ідею децентралізації як основи побудови самоврядування сьогодні справедливо розглядають як основну складову вирішення проблем демократизації суспільного життя за європейськими зразками.

Питання місцевого самоврядування останнім часом все частіше переміщуються в епіцентр наукових і політичних дискусій. Саме у розв'язанні проблем місцевого самоврядування часто вбачають ключ до вирішення багатьох складних питань сьогодення - підвищення рівня ефективності в діяльності влади, подолання відчуженості між владою та населенням, сприяння політичній мобілізації, перенесення центру ваги зі столиць на місця. Адже, самоврядування є нічим іншим як способом (формою) функціонування будь-якого суспільства як складної самокерованої системи, здатної до саморозвитку.

Як окрему гілку влади розглядав місцеве самоврядування ще задовго до Ш. Монтеск'є Арістотель у роботі «Політика», в якій він, зокрема, вирізняв окрім законодавчого органу та суду ще й магістратуру[1]. Саме тому батьки Української Конституції у стаття 7 Конституції України проголосили, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», по суті, конституювавши місцеве самоврядування як окрему гілку влади.

Термін «самоврядування» вживається як родове поняття і включає в себе розуміння будь-яких форм самоорганізації суспільства, а також включає форми організації соціальних спільнот, з яких складається соціум як цілісна соціальна система найвищого порядку[2].

Водночас місцевому самоврядуванню як окремій гілці представницької влади властивий певний дуалізм. Так, з одного боку, за юридичним змістом місцеве самоврядування є формою здійснення управління справами територіальної громади. Можемо сказати, що місцеве самоврядування - це певна форма публічної влади, здійснюваної територіальною громадою як безпосередньо, так і через спеціально створювані органи місцевого самоврядування (місцеві ради), та посадових осіб - сільських, селищних та міських голів. З іншого боку, місцеве самоврядування, не будучи елементом державної влади, виконує певні функції державної влади. Така функція виконання державно-владних повноважень місцевого самоврядування впливає із положень Конституції України та відповідних законів. Ця функція отримала назву виконання місцевим самоврядуванням делегованих повноважень.

Отже, магістратура є владою народу, а не державною владою, а система місцевого самоврядування є формою представництва інтересів усього народу. Це дало можливість автору твердити про наявність окремої гілки влади народу, яка не є ієрархізованою - місцеве самоврядування народу. Реалізує місцеве самоврядування інтереси дещо іншого порядку, ніж у випадку з представництвом інтересів народу парламентом або президентом - це інтереси місцеві, пов'язані із економічним розвитком, суспільним життям на певній території.

Аргументом для розгляду місцевого самоврядування як окремої гілки влади може також слугувати стаття 142 Конституції України: місцеве самоврядування як гілка влади наділене відповідно до цієї статті матеріальною і фінансовою основою у вигляді рухомого і нерухомого майна, доходів місцевих бюджетів, інших коштів, землею, природними ресурсами, що є у власності територіальних громад, а також об'єктами спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

І ще одна проблема функціонування місцевого самоврядування - питання конфлікту загальнодержавних чи загальносуспільних та територіальних (самоврядних) інтересів. Передусім йдеться про те, що, закріплюючи за самоврядними органами значну частку владних повноважень, держава може

вирішувати питання про соціальну відповідальність місцевого самоврядування, договірних відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування, гарантованої майнової і бюджетної самостійності магістратури, тобто виконання вимог статті 142 Конституції України щодо матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування у вигляді рухомого і нерухомого майна, доходів місцевих бюджетів, інших коштів, землі, природних ресурсів, як власності територіальних громад, а також об'єктів спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, формування місцевими радами органів виконавчої влади та власних контрольних органів, що є ознакою повноти самоврядної влади.

Крім того, на місцевому рівні також маємо елементи поділу влади: місцеві ради як місцеві парламенти формують виконавчу владу (виконавчі комітети) та власні контрольні органи (комісії).

Всі ці обставини ставлять на порядок дня як перед наукою, так і перед практикою конституційного реформування та державного будівництва проблему визнання місцевого самоврядування окремою гілкою влади.

У реалізації згаданого завдання має допомогти виразне розмежування на конституційному рівні функцій державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Для цього необхідно розширити функції і повноваження місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях. Така організація влади відповідає європейській практиці та забезпечує належний розподіл компетенції, впорядковує бюджетний процес.

Слід також провести повномасштабну інвентаризацію чинного законодавства стосовно місцевого самоврядування з врахуванням національного досвіду та європейських документів з питань самоврядування, завершивши цю роботу розробкою і ухваленням Муніципального кодексу України.

Перелік літератури та джерел інформації

1. История политических и правовых учений / Сост. и общ. ред. Г.Г. Демиденко. Харьков: Факт, 1999. С.42-43.
2. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. Київ: Парламентське вид-во, 2007. С. 517-518.