

СОШНИКОВА Ю. О.,
студентка економіко-правового факультету
(Донецький національний університет)

УДК 352

ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: УКРАЇНСЬКИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІР

У статті проводиться аналіз основних проблем місцевого самоврядування в Україні, пропонуються шляхи їх вирішення. В ході дослідження звертається увага на особливості правового статусу органів місцевого самоврядування. Узагальнюються різні підходи у правовій доктрині; проаналізовано відповідне законодавство держав СНД, Європейського Союзу та ін. Пропонується внести зміни до чинного галузевого законодавства.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, посадова особа, муніципалітет, органи місцевого самоврядування.*

В статье проводится анализ основных проблем местного самоуправления в Украине, предлагаются пути их решения. В ходе исследования обращается внимание на особенности правового статуса органов местного самоуправления. Обобщаются различные подходы в правовой доктрине; проанализировано соответствующее законодательство государств СНГ, Европейского Союза и др. Предлагается внести изменения в действующее отраслевое законодательство.

Ключевые слова: *местное самоуправление, должностное лицо, муниципалитет, органы местного самоуправления.*

The paper analyzes the main problems of local government in Ukraine and the ways to solve them. The study draws attention to the peculiarities of the legal status of local government. Summarizes the different approaches in legal doctrine, analyzed the relevant legislation of the CIS, the EU and others. It is proposed to amend the existing sectoral legislation.

Key words: *local government, municipality, local governments.*

Вступ. Україна взяла курс на побудову суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, на становлення громадянського суспільства. Для досягнення поставленої мети необхідне комплексне вирішення політичних, соціальних, правових, ідеологічних, економічних питань і системне реформування всіх сфер суспільного життя.

Одним з важливих елементів життєдіяльності і розвитку держави й суспільства є місцеве самоврядування, а реалізація на практиці конституційних принципів місцевого самоврядування – важливий крок до становлення і розбудови правової держави і громадянського суспільства.

Участь громадян у діяльності інститутів місцевого самоврядування забезпечує не лише спільне вирішення найбільш важливих питань місцевого життя, але й сприяє формуванню їх громадянської самосвідомості та зростанню масової політичної активності, що, у свою чергу, є необхідною передумовою розвитку демократії і становлення інших інститутів громадянського суспільства [1, с. 17-18]. Можна погодитись з деякими авторами, що муніципальна влада (органи та посадові особи місцевого самоврядування) більш близька до громадян і зайнята, у першу чергу, вирішенням повсякденних, невідкладних проблем [2, с. 287].

Теоретичною основою дослідження стали праці українських та закордонних вчених-правників та фахівців: Б. Калиновського, К. Михайловської, С. Качмарського, П. Любченко, Г. Чапала, О. Яцунської, Ю. Крестевої, Н. Мішиної, І. Демченко, В. Корнієнка, М. Захарченка та ін.

Постановка завдання. Основною метою статті є удосконалення місцевого самоврядування як державотворчого інституту.

Правовий статус органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначається: Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [4], Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [5], Європейською хартією місцевого самоврядування [6] та іншими нормативно-правовими актами.

Місцеве самоврядування в Україні будується не на порожньому місці. За плечима маємо і уроки місцевого самоврядування Київської Русі, і муніципальні заходи Магдебурзького права, і земське самоврядування, а також досвід розвитку рад у XX ст. [7, с. 298].

При розробці Конституції України було важко знайти оптимальну модель вітчизняного місцевого самоврядування, водночас, важливо було сприйняти міжнародні стандарти щодо організації місцевого са-



моврядування. На той час в Європі принципи місцевого самоврядування знайшли своє закріплення в таких документах, як Всесвітня Декларація місцевого самоврядування та Європейська хартія місцевого самоврядування [8]. Так, відповідні стандарти і принципи, закріплені в основних джерел міжнародного та європейського права, стали підґрунтям для створення дієздатних органів місцевої влади, яка безпосередньо представляла як інтереси місцевих громад, так і кожного члена цієї громади [9, с. 122].

Однак ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування показала величезні проблеми, які в нас є. Наше законодавство також змушувало нас завершити реформу місцевого самоврядування. І тут дуже чітко виявились суперечності, які до того часу були малопомітними. Ці суперечності у нас з'явилися тому, що формували правове поле місцевого самоврядування, виходячи не лише з однієї моделі самоврядування, а керуючись різними підходами. Кожен закон, навіть положення Конституції, були виявом компромісу між політичними силами.

Результати дослідження. З прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України створено необхідні передумови для становлення та подальшого розвитку місцевого самоврядування як одного з визначальних складників демократичного ладу держави. Місцеве самоврядування в Україні конституційно визначено як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, котре здійснюється нею як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 140 Конституції України). У 1997 році Європейська комісія «За демократію через право» Ради Європи (Венеціанська комісія) відзначила, що розділ Конституції України «Місцеве самоврядування» заслуговує на позитивну оцінку, проте «оскільки більшість питань у самій Конституції не вирішено, розвиток багато в чому буде залежати від законодавства» [10, с. 3]. Деталізовано відповідний правовий статус у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування дає наступне визначення місцевому самоврядуванню – право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права, які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи.

Статтю 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачається наступна система місцевого самоврядування: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради; органи самоорганізації населення. Чинним законодавством України передбачено, що районні та обласні ради – це органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

В свою чергу представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів, відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. До представницьких органів місцевого самоврядування можна віднести сільські, селищні, міські ради. Виконавчі органи рад – органи, які створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування. Посадова особа місцевого самоврядування – це особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [11].

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» законодавством встановлені наступні посади в органах місцевого самоврядування: виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України [12].

Гриник Л. підкреслює відсутність комплексного та системного підходу до вирішення проблем органів місцевої влади, що у більшості випадків носить «косметичний» характер [13, с. 122; 14, с. 14].

Здійснення реформи місцевого самоврядування неможливе без оновлення нормативно-правової бази. Сучасна система законодавства про місцеве самоврядування потребує вдосконалення на засадах зміцнення організаційної, правової, фінансової, матеріальної, адміністративної самостійності місцевого самоврядування; децентралізації, деконцентрації, повсюдності, субсидіарності, єдності системи публічної адміністрації, розбудови європейської моделі адміністративно-територіального устрою.

Серед інших, похідних проблем, що стримують процес реформування системи місцевого самоврядування, слід виокремити: економічну неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень, відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, неупорядкованість механізму делегування місцевими радами повноважень місцевим державним адміністраціям, брак професійних кадрів для публічного сектору на місцях, відсутність дієвої кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад тощо.



Комплекс означених вище проблем неможливо розв'язати без наявності специфічної мережі інституцій, спроможної ефективно та якісно, у стислі терміни розробити, погодити та впровадити зміни, яких потребує система місцевого самоврядування в Україні.

Карась Б. називає одну з основних проблем органів та посадових осіб місцевого самоврядування – порядок обрання [15, с. 76; 16, с. 9]. При подальшому реформуванні органів місцевого самоврядування в Україні дуже цікавим є досвід Італійської республіки. В тому числі і надання більшої автономності у виробленні місцевої політики відповідними посадовими особами місцевого самоврядування та шляхом демократизації виборів місцевої влади [17, с. 61].

Прийнятий 10 липня 2010 року Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» був покликаний розв'язати ряд основних проблем у процесі вибору місцевих депутатів. Але цей закон не зміг повністю виконати покладене на нього завдання. Залишились деякі питання, які не були вирішені цим законом. Зокрема, питання виборчої системи. Неможливість брати участь політичним блокам у виборчій компанії – є чи не головною відмінністю нового закону, а також відсутність інституту самовисування. Так, вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою. Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою, за якою: половина від кількості депутатів відповідної ради обирається за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій; половина від кількості депутатів відповідної ради обирається за мажоритарною системою. Відповідно до ч. 2. ст. 35 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» право висування кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, в тому числі міст Києва та Севастополя, районної у місті ради реалізується виборцями у відповідних багатомандатних, одномандатних мажоритарних виборчих округах через місцеві організації партій [5].

Таким чином, тільки представники впливових та потужних політичних сил можуть балотуватися до органів місцевого самоврядування. У попередніх Законах висувати кандидатів мали право збори виборців, трудові колективи, громадські організації, а у новому Законі такого права не передбачено [18, с. 10-11].

Вибори сільських, селищних, міських голів проводяться за мажоритарною системою відносно більшості. Цей момент є позитивним, оскільки дає можливість виборцям добре знати кандидатів, які претендують на виборну посаду. Часткове обрання депутатів місцевих рад за виборчими списками від місцевих організацій політичних партій – є негативним явищем у новому Законі, оскільки виборець, голосуючи за ту чи іншу політичну партію, точно не знає за кого віддає свій голос.

Можна сказати, що при пропорційній системі виборів до органів місцевого самоврядування, виборець володіє знаннями про лідера політичної партії, це відграє ключову роль у голосуванні громадян [19, с. 18]. Проте люди, які голосують, в більшості випадків, ні разу не бачили політика, який балотується від місцевої організації політичної партії, скажімо, під номером 20. Звичайно, можна багато говорити про те, що пропорційна система є наближенням до європейської практики, оскільки саме через політичні партії досягається реальна можливість конкуренції політичних ідей, а не тільки особистостей, як це відбувається за мажоритарною системою. Частково з цим можна погодитись, але ж всім розуміло, що дієздатність ради – це, в першу чергу, рівень соціально-політичної активності її депутатів. Ця проблема є особливо актуальною сьогодні, у зв'язку з докорінними змінами у системі формування депутатського корпусу більшості місцевих рад України. І пропорційна виборча система не розв'язує, а тільки ускладнює усе, оскільки дещо відсторонила виборців від участі у формуванні депутатського корпусу, бо права висувати кандидатів у депутати не можуть трудові колективи, збори виборців за місцем проживання.

Реформа місцевого самоврядування є об'єктивною потребою сьогодення. Її реалізація передбачає здійснення низки заходів, в тому числі – утворення специфічних організаційно-управлінських інституцій, метою діяльності яких є нормативно-правове та організаційне забезпечення реформи, а також координування дій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в питаннях реалізації заходів щодо реформи системи самоврядування в Україні.

Висновки. Підсумовуючи зазначимо, що зміни до законодавства з питань місцевого самоврядування для вдосконалення даного інституту потрібні, проте це дуже відповідальна справа, яка потребує:

- завершеного цілісного концептуального бачення кінцевого результату реформи місцевої публічної влади;
- вчасної розробки і прийняття величезного масиву законодавства, яке б забезпечило реалізацію конституційно-правових норм;
- політичної волі посадових осіб усіх рівнів публічної влади, соціально і політично активного населення до впровадження нової концепції в життя.



Список використаних джерел:

1. Любченко П.М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук: 12.00.02/ Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – 42 с.
2. Сошников А.О. Внутрішня політика України з питань місцевого самоврядування//Муніципальне управління: досвід, проблеми та перспективи: матеріали Третьої міжвузівської науково-практичної конференції студентів та молодих науковців (17-18 листопада 2006 р. м. Чернівці). – Чернівці, 2006. – С. 283-287.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1992 року//Відомості Верховної Ради України. – 1997. № 24. – Ст. 170.
4. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 року//Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №33. – Ст.175.
5. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10 липня 2010 року//Офіційний вісник України. – 2010. – №55/1. – Ст.1901.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування. – Електронний режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/varnaly/008.htm>.
7. Корнієнко В. Система місцевого самоврядування: стан та шляхи вдосконалення//Шевченківська весна. Сучасний стан науки: досягнення, проблеми та перспективи розвитку: матеріали міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених (1-3 вересня 2007 р. м. Київ). – Київ, 2007. – С. 298-300.
8. Калиновський Б.В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.02/ Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2004. – 23 с.
9. Демченко І. Європейський вибір України у розвитку місцевого самоврядування// Актуальні питання державотворення в Україні очима молодих вчених: збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної конференції студентів та аспірантів (23 квітня 2010 р. м. Київ). – Київ, 2010. – С. 122-123.
10. Мішина Н.В. Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північній Ірландії: Порівняльно-правове дослідження: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.02/Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2002. – 17 с.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1992 року//Відомості Верховної Ради України. – 1997. № 24. – Ст. 170.
12. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 року//Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №33. – Ст.175.
13. Гриник Л. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні підходи реформування// Актуальні питання державотворення в Україні очима молодих вчених: збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної конференції студентів та аспірантів (23 квітня 2010 р. м. Київ). – Київ, 2010. – С. 122-123.
14. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.01/ Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 20 с.
15. Карась Б. Проблеми місцевого самоврядування та перспективи розвитку//Актуальні питання державотворення в Україні очима молодих вчених: збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної конференції студентів та аспірантів (19-20 квітня 2007 р. м. Київ). – Київ, 2007. – С. 76.
16. Крестева Ю.В. Інститут місцевого самоврядування в Україні: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук: 23.00.02/Львівський національний університет імені Івана Франка. – Львів, 2002. – 21 с.
17. Адвеев Г. Особенности развития формы территориального устройства и системы местного самоуправления в Итальянской республике//Актуальні питання державотворення в Україні очима молодих вчених: збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної конференції студентів та аспірантів (19-20 квітня 2007 р. м. Київ). – Київ, 2007. – С. 76.
18. Михайловська К.В. Місцеве самоврядування як форма народовладдя: особливості інституційної моделі в Україні: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук: 23.00.02/ Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2010. – 20 с.
19. Яцунська О.О. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук: 23.00.02/Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2001. – 21 с.

