

.....

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

.....

УДК 342.25(477)

І. О. Мамоєлик

студентка магістратури
Інституту управління і права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

О. С. Денісова

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Інституту управління і права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті досліджується правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування в системі публічної влади України. Обґрунтовується сутність місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічна влада, місцеве самоврядування, представницькі органи місцевого самоврядування, місцеві ради.

Постановка проблеми. Актуальною проблемою державного управління є проблема розвитку місцевого самоврядування. Як зазначається в юридичній літературі, представницькі органи виникають там і тоді, де і коли не можна зібрати в одному місці все населення чи застосовувати постійно безпосередні органи прямої демократії, а сама назва «представницькі органи влади» означає представництво потреб та інтересів громадян в органах влади обраними на те уповноваженими представниками-депутатами [1, с. 478].

Розвиток самоврядних структур сучасного суспільства справедливо вважається одним з очевидних та основних показників та індентифікаторів демократії. У цьому контексті місцеве самоврядування є феноменальним проявом локальної демократії в недержавній формі її становлення, здійснення та розвитку, в межах якої

представлені та реалізуються інтереси територіальних громад, наділених правом самостійно вирішувати різні питання місцевого значення.

Складність і багатогранність місцевого самоврядування як явища суспільного, правового і політичного характеру, а також практичні проблеми функціонування його інститутів, зокрема представницьких органів, ще досить тривалий час будуть привертати до себе увагу представників юридичної, політологічної та інших суспільних наук [2, с. 119].

Соціально-економічні перетворення, що відбулися в нашій країні впродовж останніх років, істотно актуалізували проблему зміцнення законності і правопорядку, забезпечення безпеки особи, суспільства й держави. Проте цілі й принципи правової держави дотепер не є повністю реалізованими. Вирішення низки проблем та завдань у досить складних відносинах між громадянами та органами держави

пов'язане з удосконаленням участі державних органів та органів місцевого самоврядування.

На думку професора В.І. Фадєєва, головним каналом реалізації суверенітету народу, його влади є представницькі органи, які складають основу демократичного розвитку держави і суспільства та є гарантом забезпечення інтересів народу на всіх територіальних рівнях публічної влади [3, с. 75].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У фаховій літературі різні аспекти теоретичних і практичних проблем місцевого самоврядування в цілому та представницьких органів зокрема досліджували як вітчизняні вчені-правознавці, зокрема М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, І.П. Бутко, І.В. Дробуш, В.Б. Євдокимов, В.М. Кампо, П.М. Любченко, В.Ф. Погорілко, М.І. Ставнійчук, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, О.В. Чернецька, В.Д. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, а також зарубіжні фахівці О.О. Кутафін, М.В. Постовий, Б.О. Страшун, В.І. Фадєєв тощо. Але при цьому проблема визначення правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування в системі публічної влади не втрачає актуальності, оскільки реформування виборчого законодавства України та формування на його основі місцевих рад призвели до нівелювання сутнісних ознак представницьких органів як таких.

Метою статті є з'ясування проблемних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування як представницьких і формування законодавчих шляхів удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування є одним із визначальних елементів демократичного устрою країни. Суть місцевого самоврядування зводиться до гарантованого державою права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, діючи в межах Конституції та законів держави.

Із початку існування України як незалежної держави мали місце постійна трансформація структури місцевої влади і зміна переконань щодо місця і ролі місцевого самоврядування. Зазначене можна

найскравіше проілюструвати на прикладі зміни законодавства про вибори до органів місцевого самоврядування.

Логічним є принцип, згідно з яким державні функції і повноваження мають делегуватися органам, які є найближчими до громадян, тобто органам місцевого самоврядування.

Так, із моменту проголошення незалежності України почався процес становлення нових умов існування та розвитку органів державної влади та органів місцевого самоврядування. На етапі переходу від тоталітарного до громадянського суспільства від централізованої адміністративно-командної системи управління до демократичної відбувається процес конституювання місцевого самоврядування, закріплення його основних принципів, гарантій, визначення засад створення та формування його представницьких органів, адже основним завданням цього інституту є захист прав та законних інтересів відповідної територіальної громади в цілому, а також кожного її суб'єкта окремо [4, с. 992].

На думку К.В. Михайловської, сформована в Україні система місцевого самоврядування як формальне втілення народовладдя насправді унеможлиблює реалізацію багатьох принципів демократії, вироблених практикою західноєвропейських держав, зокрема принципу субсидіарності, самостійності в ухваленні рішень, свободи ініціативи у межах закону та ін. У сучасних трансформаційних процесах, які охоплюють інтеграцію, уніфікацію, децентралізацію та розвиток локальних традицій, відбувається реформування систем місцевого самоврядування, переосмислення вагомості та ролі у соціально-політичному розвитку [5, с. 103].

Конституційно-правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування у профільному законі закріплюється переліком питань виключного відання, які можуть вирішувати тільки сільські, селищні та міські голови і аж ніякі не інші. Саме це, як уявляється, гарантує провідну роль цих посадових осіб, яка закріплює правове становище у всій системі органів місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування є органами народного представництва,

основною ланкою легітимізації публічної влади, єдиним джерелом якої є народ [6, с. 131]. Вони виражають волю територіальної громади, надають їй загальнообов'язкового характеру і здійснюють владу від їхнього імені та в їхніх інтересах [7, с. 12]. Органи державної влади та місцевого самоврядування відіграють дуже важливу роль у збереженні стабільності суспільства.

Конституційно-правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування є юридичним закріпленням положення цієї категорії службовців у системі державної служби. Він реалізується через чітке визначення службових прав і обов'язків, є спеціальним правовим статусом людини.

Місцеве самоврядування є формою публічно-владного регулювання соціальною спільнотою (групою індивідів, об'єднаних низкою спільних інтересів завдяки компактному проживанню на певній території) окремих сфер власної життєдіяльності, що, на відміну від централізованого державного управління, здатне забезпечити найбільш повне виявлення і реалізацію інтересів такої спільноти [8, с. 11].

Із моменту законодавчого закріплення місцевого самоврядування в Україні виявились труднощі у практичному засвоєнні цих норм багатьма територіальними громадами. Так, утворився розрив між чинними конституційно-законодавчими нормами і повсякденною практикою. Без цілеспрямованої роботи з упровадження конституційних принципів місцевого самоврядування в життя вони мають ризик перетворитись у правові декларації. Так, якщо не працює закон, то встановлюється беззаконня і сваволя. Саме тому необхідно вести цілеспрямовану роботу зі створення умов для використання можливостей і реалізації прав, проголошених у законодавстві України.

Як слушно зауважив Р.Т. Чернега, необхідність довіри до державних органів та органів місцевого самоврядування, до представників рад усіх рівнів є передумовою створення та існування демократичної країни, що характеризується правовою державою з міцним громадянським суспільством. Важливе місце у досягненні

цієї цього належить саме депутатам місцевих рад [7, с. 11].

Під конституційно-правовим статусом представницьких органів місцевого самоврядування слід розуміти зумовлену функціями й повноваженнями голови правову природу представницького мандату, зокрема його особливості, зміст і завдання, визначення строку виникнення, його дії та припинення дії в межах адміністративно-територіальної одиниці, в якій утворюється територіальна громада, повноваження голови (обов'язки та права), визначені законом, відповідальність та гарантії його діяльності.

Покращення діяльності органів місцевого самоврядування залежить від розгляду на сесіях рад у найбільш актуальних і важливих питань забезпечення й охорони прав та свобод громадян, підвищення активності обговорення, конкретності та результативності рішень, що ухвалюються. Відповідні рішення мають базуватись на ретельній підготовці у постійних комісіях із залученням фахівців, громадськості, подеколи доцільним є використання опитування населення, анкетування з подальшим урахуванням громадської думки [6, с. 9].

Діяльність органів місцевого самоврядування зумовлюється потребами об'єкта (територіальної громади, соціальної групи) і здійснюється шляхом використання вироблених практикою відповідних об'єктивних форм і методів. До таких форм слід також зарахувати контроль за виконанням депутатами та сільськими, селищними, міськими головами своїх передвиборчих програм та наказів виборців, використання виборцями щодо депутатів, міських, селищних, сільських голів важелів відповідальності за невиконання своїх зобов'язань перед виборцями, контроль за виконанням уже ухвалених рішень, підготовка альтернативних проектів із конкретних питань, діяльність громадських рад і дорадчих груп при сільських, селищних, міських головах.

Найболючішим є питання про повноваження місцевого самоврядування. Під час установа компетентності місцевого самоврядування не зовсім повністю дотримано принципу субсидіарності. передбаченого

статтю 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [9, с. 377–378]. Так, суттєва частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус «делегованих», а формат розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призвів до виникнення «конкуренції компетенцій», коли одні й ті ж питання опинилися у сфері впливу різних органів публічної влади.

Органи місцевого самоврядування має бути зорганізовано так, щоб не допускати впливу деструктивних факторів як відцентрового, так і доцентрового руху, які можуть порушити процес управління територією. Тому необхідно підвищити роль і значення представницьких органів місцевого самоврядування, здійснити чіткий розподіл повноважень між радою та її виконавчими органами, перевести низку повноважень із делегованих до власних повноважень місцевого самоврядування.

Зрозумілим є те, що завдання та інтереси місцевої влади та центру не завжди збігаються. Завдання представників усіх рівнів влади полягає у тому, щоб дотримуватись розумного розподілу повноважень та усвідомити, що будь-яка діяльність у регіонах відбивається на соціально-економічній ситуації регіонів і держави. У конкретних територіальних одиницях щільного проживання громадян мають створюватись умови для реалізації гарантованих державою прав і свобод, а також забезпечуватись можливості гідного проживання.

Наявність органів місцевого самоврядування як юридичного інституту без реального здійснення громадянами свого права на участь у ньому може перетворитися на формальний інститут ухвалення управлінських рішень місцевими органами влади.

Проблеми публічної влади у Україні не обмежуються законодавством. Якби країна жила суворо за законами, то проблем було б значно менше. Основні дії скеровувались би на вдосконалення законів, що сприяло б кардинальній зміні ситуації – подальшому розвитку місцевої демократії. У державі виникла суттєва невідповідність між вимогами чинного законодавства і реальною політичною ситуацією [4, с. 995].

Найгострішими проблемами вдосконалення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування сьогодні залишаються фінансово-економічні. Виконання тих чи інших функцій місцевого самоврядування у більшості регіонів України залежить від державного фінансування [10, с. 124]. Сьогодні скорочуються державні видатки на соціальну сферу, тому незалежний розвиток місцевого самоврядування потребує інших джерел фінансування, тобто за рахунок своїх ресурсів, але таких «власних» надходжень не завжди достатньо.

Таким чином, здійснивши аналіз правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування України, вбачається необхідність запропонувати подальше вдосконалення визначення переліку повноважень представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. По-перше, до повноважень місцевих рад необхідно віднести вирішення всіх справ, що належать до компетенції місцевого самоврядування. По-друге, зменшити перелік виключної компетенції сільських, селищних, міських рад шляхом визначення переліку завдань, які покликано вирішувати місцеве самоврядування. По-третє, надати можливість районним і обласним радам, створювати власні виконавчі органи, які будуть виконувати рішення.

Висновки і пропозиції. Для створення ефективного механізму реалізації органами місцевого самоврядування своїх представницьких функцій у фінансово-економічній сфері необхідно створити дієву систему місцевих фінансів, удосконалити міжбюджетні відносини, удосконалити податкову базу місцевого самоврядування, розв'язати проблеми у сфері земельних відносин, забезпечити ресурсний розвиток територіальних громад, реформувати житлово-комунальне господарство. Також першочерговим завданням для вдосконалення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування є ухвалення нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування у Україні», де слід більш чітко регламентувати питання компетенції рад та голів.

Список використаної літератури:

1. Котюк В.О. Загальна теорія держави і права : Навч. посіб. Київ: Атіка, 2005. 685 с.
2. Чернецька О.В. Представницькі органи місцевого самоврядування у системі публічної влади: конституційно-правова природа. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 119–124
3. Фадеев В.И., Варлен М.В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы : Учеб. пособие. Москва: Норма, 2008. 422 с.
4. Шаповал В.Д., Прилипко В.М. Формування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики. *Форум права*. 2011. № 2. С. 992–999
5. Чернецька О.В. Народний суверенітет та формування представницьких органів місцевого самоврядування: аспекти співвідношення та реалізації. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 101–105
6. Лаврик В.Б. проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування. *Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Випуск 25. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. С. 131–135
7. Чернега Р.Т. Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні України: стан та шляхи вдосконалення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституційне право». Київ, 2007. 18 с.
8. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування у системі публічної влади: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Харків, 2004. 19 с.
9. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України : навч. посібн. Київ, Атіка. 2010. 304 с.
10. Прієшкіна О.В. Місцеві референдуми – найвища форма безпосереднього волевиявлення громадян: теорія і практика. *Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Випуск 25. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. С. 123–130

Мамойлик И. О., Денисова О. С. Правовой статус представительных органов власти в Украине

В статье исследуется правовой статус функционирования представительных органов местного самоуправления в системе публичной власти в Украине. Обосновывается сущность местных советов как представительных органов местного самоуправления в системе публичной власти.

Ключевые слова: публичная власть, местное самоуправление, представительные органы местного самоуправления, местные советы.

Mamoilyk I., Denisova O. The legal status of representative bodies of the authorities in Ukraine

The article investigates the law status and legal basis of the functioning of local self-authority representative organs within the system of public authority of Ukraine. It also substantiates the essence of local councils as local self-authority representative organs.

Key words: public authority, local self-government, local self-authority representative organs, local councils.