

ХАРКІВСЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХАРКІВСЬКА МІСЬКА РАДА

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОГО
БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІСТЬ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Матеріали науково-практичної конференції, з нагоди 10-річчя прийняття
Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” та
ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування.

Харків
2007

забезпечити державний і муніципальний контроль за додержанням законодавства і створення системи взаємної відповідальності органів місцевого самоврядування й органів державної влади; створити правові механізми ефективного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; посилити роль представницьких органів місцевого самоврядування, особливо в частині контролю за муніципальними фінансами й діяльністю виконавчих органів місцевого самоврядування, з поступовим переходом до контрактної системи призначення керівників управлінь та відділів; 6) розробити цілісну державну політику щодо підтримки територіальних громад щодо їх переходу на режим стійкого розвитку; 7) здійснити заходи, спрямовані на підвищення ефективності розгляду судових спорів між органами державної влади і місцевого самоврядування.

Битяк Ю. П.

*директор Інституту державного
будівництва та місцевого
самоврядування АПРНУ,
доктор юридичних наук, професор*

КОНСТИТУЦІЯ – ОСНОВА СТАБІЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Система владних відносин, їх правове закріплення має базуватися на конституційних приписах, які в свою чергу повинні встановлювати чіткі правила поведінки та механізми вирішення питань. Чинна Конституція України, яка визнана світовою спільнотою однією із найбільш демократичних, стала найвагомішим підтвердження руху до становлення держави як правової, демократичної, соціальної, головним спрямуванням якої є забезпечення прав і свобод людини, формування громадянського суспільства. Разом з тим, після проведення першого етапу конституційної реформи, до її другого етапу Україна реально не приступила, а практика державотворення показала ланку серйозних недоліків у конституційно-правовому регулюванні тих чи інших відносин, що створює конфліктні ситуації на центральному і місцевому рівнях. Тому

реформування системи владних відносин на центральному і місцевому рівнях є нагальною потребою, необхідність вирішення якої випливає із тих завдань, що стоять перед державою і суспільством в сучасних умовах. Цілісність конституційної реформи може бути забезпечена тільки тоді, коли будуть подолані недоліки організації влади в центрі і на місцях, проведене чітке розмежування повноважень на конституційному рівні, визначені важелі зрівноваження владних повноважень, створена повноцінна, ефективна система місцевого самоврядування, спрямована на забезпечення дієвих гарантій реалізації прав і свобод людини і громадянина, формування самодостатніх територіальних громад.

Серед інших проблем, які потрібно системно вирішувати в аспекті становлення державності, розвитку України як правової, демократичної соціальної держави – забезпечення оптимальної системи централізації і децентралізації владних функцій, чітке розмежування та збалансування повноважень і відповідальності державних органів і зокрема органів виконавчої влади на всіх рівнях, створення ефективно діючої системи влади та управління у регіонах і на місцях, забезпечення належних правових і фінансово-матеріальних умов для їх розвитку, створення оновленого і дієздатного державного апарату (державної служби) та служби органів місцевого самоврядування.

Перебудова стосунків в центрі, між центром і місцевими органами влади має здійснюватися шляхом переміщення вектору управлінського впливу на регіони з метою надання центральним органам можливості зосередитися на вирішенні загальнодержавних проблем при чіткому визначенні меж компетенції кожного із них. Безумовно ці проблеми, як і проблеми збалансування взаємовідносин між центральними і місцевими органами державної влади, місцевим самоврядування потребують подальшого детального і глибокого наукового опрацювання. Маються на увазі не лише питання правової регламентації, а й проблеми проведення виваженої державної політики у створенні нової архітектури взаємовідносин між гілками влади,

органами регіонального і місцевого управління, пошук шляхів щодо стабільного та порівняльного соціально-економічного розвитку регіонів на основі додержання визначених законодавством України державних соціальних стандартів і гарантій щодо населення, посилення правової відповідальності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування за їх додержання, деполітизації виборчого процесу на сільському, селищному, міському, районному рівнях шляхом переходу до мажоритарної системи виборів, а обласному – до змішаної та ін.

Зміни до чинної Конституції України (нова редакція чи новий Основний Закон) мають супроводжуватися змінами і доповненнями до діючого законодавства, широким обговоренням їх у наукових колах, громадськості.

Особливого значення набуло розмежування повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій по горизонталі, що пояснюється відсутністю чітких критеріїв такого розмежування. Важливо не допустити втручання органів місцевого самоврядування в компетенцію місцевих державних адміністрацій і навпаки.

Потрібно законодавче регулювання процесу делегування повноважень органами публічної влади.

Делегування, як демократичний засіб перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування є досить поширеним явищем у державно-правовій практиці і має значні переваги: зменшення перевантаження центру, сприяння розвитку місцевої ініціативи, оперативність в управлінні. На місцевому рівні взаємодія в делегованій сфері компетенції можлива двох видів - місцевих державних адміністрацій і сільських, селищних, міських рад та місцевих державних адміністрацій і відповідно районних, обласних рад.

Положення законодавства про делеговані повноваження місцевим державним адміністраціям відповідними радами є нечіткими, оскільки ради мають розширений перелік власних повноважень і повноважень, які вони можуть делегувати (а можуть і не делегувати) адміністраціям, а також значні

контрольні повноваження щодо голів відповідних державних адміністрацій. В умовах відсутності чіткої законодавчої регламентації процедури делегування, а також строків і форм контролю за їх здійсненням, можливість протистояння на регіональному рівні між цими органами підвищується.

У цьому зв'язку потребує детального закріплення в законі порядок та підстави висловлення місцевими радами недовіри головам місцевих державних адміністрацій, оскільки така законодавча прогалина може стати, а в деяких випадках стає причиною дестабілізації ситуації на місцях.

Необхідно сформувані законодавчу базу, яка б чітко визначила матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування. Прийняття Законів "Про комунальну власність", "Про місцеві податки і збори", "Про комунальний кредит і цінні папери" позитивно вплине на дієздатність місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ та міст. Адже територіальні громади та їх органи, не маючи у вільному володінні та розпорядженні достатніх матеріальних та фінансових ресурсів, необхідних для реалізації наданих їм повноважень, змушені передавати їх районним та обласним радам, а останні – відповідним місцевим держадміністраціям, які таким чином несуть основне навантаження матеріального та фінансового характеру.

Доцільно законодавчо закріпити механізм здійснення місцевими державними адміністраціями функцій контролю за дотриманням законності, забезпечення прав і свобод громадян, реалізації радами делегованих державою повноважень. Це стосується також контролю за використанням державних трансфертів, які можуть бути покладені на держадміністрації.

Ще раз слід звернути увагу на те, що неодноразово з боку регіонів (областей) піднімалося питання щодо забезпечення та захисту їх прав та інтересів в центрі (центральных органах виконавчої влади), а також в процесі підготовки та прийняття законів, інших актів законодавства, при вирішенні найбільш важливих проблем регіонального рівня, особливо економічного, фінансового характеру. Вносились пропозиції щодо законодавчого закріплення обов'язку центральных органів виконавчої влади погоджувати проекти актів,

які безпосередньо стосуються розв'язання економічних і соціальних проблем конкретного регіону з обласними державними адміністраціями, облрадами, задалегідь інформувати облдержадміністрації про питання, що зачіпають інтереси регіонів, створювались депутатські групи, що включали народних депутатів України від конкретної області (в тому числі і в Харківській) в Верховній Раді України. Але питання залишається невирішеним.

Є цілий ряд і інших проблем, які мають вирішуватися в законодавчому порядку чи шляхом організаційних заходів. Насамперед, це уточнення і упорядкування зв'язків між центральними державними органами, між центральними органами і владними структурами в регіонах, правового регулювання комунальної власності, що пов'язано з розв'язанням економічних і соціальних питань розвитку регіону, вирішення кадрових питань розвитку регіону та кадрових питань в системі місцевого самоврядування, впливу науки на вирішення названих і інших завдань, посилення зв'язків практичних органів і наукових та освітніх установ.

Питання про розмежування функцій і повноважень державних органів, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування виникають тому, що нерідко ці органи вступають у конфлікти між собою через різне розуміння меж здійснення ними їх функцій і повноважень. Компетенційні спори безумовно можна вирішувати через суд, але більш перспективним вбачається використання договірних форм (на різних зустрічах керівників держави, державних органів, нарадах, у спеціально створюваних комісіях, шляхом особистих контактів керівників та інших посадових осіб, представників територіальних громад.

В контексті структурної перебудови стосунків в центрі, між центром і місцевими органами влади проблема збалансування взаємовідносин потребує детального і глибокого опрацювання та чіткого конституційного і законодавчого закріплення. На конституційному рівні доцільно детально врегулювати проблеми, що стосуються повноважень різних гілок влади, компетенцій відповідних владних структур, взаємовідносин між ними стосовно

формування та припинення діяльності владних структур, судової системи, порядку оскарження актів законодавчого органу, Президента, Кабінету Міністрів України. Законодавчого врегулювання вимагають питання визнання політичних посад, а осіб, які їх обіймають, – “політичними діячами” з тим, щоб такі особи знали, що посада, яку вони займають, не дає їм можливості звернутися до суду в разі звільнення з неї. Лише державні службовці можуть мати такі права, якщо їх посади включені до Закону України “Про державну службу” та інші працівники, але не ті, хто обіймає політичні посади. Безумовно, уточнення потребують і правові норми відносно компетенції органів місцевого самоврядування, територіальних громад та ін. Вимагає підвищення рівень правової культури посадовців, громадян.

На погляд науковців, приписи Основного Закону держави мають отримати завершений характер, такий як ті, що стосуються прав, свобод та обов’язків людини і громадянина, що дозволить уникнути конфліктних, таких як важко розв’язати, ситуацій.

Кернес Г. А.

секретар Харківської міської ради

СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ОСНОВНИЙ ЛОКАЛЬНИЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АКТ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Решением 18 сессии Харьковского городского совета 3 созыва от 29.11.2000 г. утверждён Устав территориальной громады города Харькова. За период после принятия Устава территориальной громады города Харькова были внесены изменения в Конституцию Украины, Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» (всего за время с момента принятия действующего Устава принято 29 Законов, которыми вносятся изменения в этот Закон), принят в новой редакции Закон Украины «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым местных советов и сельских, поселковых, городских голов», иные нормативно-правовые акты.