

БАЛЬЦІЙ ЮРІЙ ЮРІЙОВИЧ

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
доцент кафедри конституційного права,
кандидат юридичних наук, доцент*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Державна політика розвитку місцевого самоврядування є багатокомпонентною і складною системою, яка включає в себе множину компонентів, наприклад, правових, економічних, соціальних, культурних, і може бути поліваріативною в залежності від обраних пріоритетів щодо реалізації політичної концепції.

На жаль, сучасна система місцевого самоврядування України не відповідає європейським стандартам в окремих аспектах (за правовою регламентацією здійснення місцевого самоврядування, чисельністю громади, відсутністю дієвого проміжного рівня управління, системою контролю та ін.), а спроби її швидких змін з використанням позитивного зарубіжного досвіду не завжди стає успішною.

Поспішне виведення самоврядування на інший рівень без урахування власних напрацювань та соціокультурних особливостей не може вважатись ефективним. Практика розвитку місцевого самоврядування в розвинутих країнах світу є докорінно відмінною і свідчить лише про окремі загальні тенденції, принципи, технології та механізми його реалізації. З чого випливає висновок, що ми маємо перш за все орієнтуватися на українську модель самоврядування.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] територіальні громади в Україні здійснюють самоврядування у рамках континентальної системи та організаційної форми «рада – голова». У світовій практиці більш поширеною є назва «рада – мер» [2, с. 36]. Моделі місцевого самоврядування (континентальна та англосаксонська) відрізняються відношенням останнього до держави. Це варто враховувати, адже відмінність, накладає відбиток і на визначення поняття місцевого самоврядування і розуміння того, що державна влада нерозривно пов'язана з місцевим самоврядуванням наявністю загальних функцій, сполученням загальнодержавних і місцевих інтересів у вирішенні завдань місцевого значення, досягненні єдиної мети – поліпшення добробуту громадян. Тому і наше законодавство, безперечно, спирається на даний історичний досвід континентальної моделі.

Зупинимось передусім на правовій основі державної політики місцевого самоврядування, головною метою якої є створення системи нормативно-правових актів, які стали би засадами здійснення розвитку, стабільності і автономності місцевого самоврядування.

Правовою основою місцевого самоврядування в Україні є Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», закони і підзаконні нормативно-правові акти, що приймаються на їх основі, ратифіковані міжнародно-правові документи (головним чином це «Європейська хартія місцевого самоврядування»), а також акти органів місцевого самоврядування, що приймаються в рамках їх компетенції.

І хоча з прийняттям Конституції України [3] і введенням в дію 21 травня 1997 року Закону України «Про місцеве самоврядування» було сформовано українську національну модель місцевого самоврядування та засади для існування місцевого самоврядування, ці закони є суперечливими, адже містять в собі ідеї різних політичних сил, які так і не були узгодженими.

Місцевому самоврядуванню присвячено розділ XI Конституції України. Крім того, у ньому викладено низку інших суттєвих норм. Зокрема, в ст. 140 Конституції України встановлено, що особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Важливою нормою даної статті є також і встановлення основних форм реалізації місцевого самоврядування, які становлять сучасні підходи щодо його системи: «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи». На думку Ю. Ковбасюка дане формулювання уможливило подальший аналіз місцевого самоврядування як гармонійне поєднання форм представницької та прямої (безпосередньої) демократії, об'єднуючи в систему місцевого самоврядування і своєрідні елементи, об'єкти – місцеві ради, і динамічні зв'язки, якими виступають форми прямої демократії – місцеві референдуми, місцеві ініціативи, загальні збори громадян за місцем проживання, громадські слухання тощо [4, с. 115].

Останні роки, в Україні приймається багато нормативно-правових актів, що регулюють питання місцевого самоврядування. Безперечно, ці процеси пов'язані з втіленням державою політики децентралізації влади та посилення ролі місцевого самоврядування.

Щодо організаційних засад, то вироблення і реалізація державної політики у сфері місцевого самоврядування здійснюється Верховною Радою України, Президентом України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Кабінетом Міністрів України, іншими органами державної влади.

Т. Барановська вважає, що для встановлення відповідних умов для забезпечення реального і належного функціонування місцевого самоврядування має бути наданий державний захист і гарантування місцевого самоврядування, наприклад, для подолання негативних моментів при його функціонуванні (зокрема, компенсація додаткових витрат, що виникли в результаті рішень, прийнятих органами державної влади). Так, згідно з ч. 2 ст. 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення органів державної влади, які призводять

до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Зазначені рішення виконуються органами місцевого самоврядування у межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати цих органів, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою [5].

Організаційний механізм тісно пов'язаний з правовим, це проявляється у вирішенні протиріч нормативно-організаційного характеру в діяльності територіальної громади, органів самоорганізації населення та інших і включає такі способи регулювання їх діяльності як залучення громадян до вирішення проблем функціонування територіальних утворень; застосування технологій інноваційно-інвестиційного розвитку; наукове розробку оптимальної структури і штатів, розподіл функцій і повноважень між окремими працівниками та структурними підрозділами органу; прозорість прийняття й реалізації управлінських рішень, кадрової політики та ін.

Отже, організаційно-правові засади формування та реалізації державної політики в сфері розвитку місцевого самоврядування в Україні становлять основоположний фундамент для розвитку нашої держави як демократичної, соціальної та правової держави, і реформування системи органів місцевого самоврядування є нагальною потребою часу. Серед основних проблем – це відсутність якісної нормативно-правової бази, що має забезпечувати стабільний розвиток місцевого самоврядування, тобто «право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення», як це зокрема зазначено у ст. 140 Конституції України. Політизованість щодо прийняття нормативно-правових актів на користь окремих політичних сил є неприпустимістю, адже вона розхитує систему органів місцевого самоврядування і не надає можливості планувати стратегію розвитку на подальші роки.

Крім того, проблема ефективності діяльності місцевого самоврядування є однією з найважливіших на сучасному етапі розвитку державності України.

Безперечно, в Україні уже багато років ведуться дискусії щодо реорганізації (реформи) усієї системи публічної влади в державі. Однак, питання завжди стосувались перерозподілу повноважень у владному трикутнику на національному рівні: Президент – Парламент – Уряд.

За останні роки, значно активізувалися реформи щодо місцевого самоврядування, а органи місцевого самоврядування в Україні отримали досить значні функції і повноваження, які дають змогу за умови наявності ресурсів самостійно виконувати завдання місцевого розвитку.

Також, хотілося б зазначити, що головним фактором якісного управління в Україні є чіткій розподіл повноважень та компетенцій між всіма органами державної влади як по горизонталі, так і по вертикалі, а також між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. При цьому, важливим аспектом територіального розвитку є надання широких повноважень саме органам місцевого

самоврядування під власну відповідальність, що має бути забезпечено відповідним законодавством.

Таким чином, головним елементом реалізації державної політики в сфері розвитку місцевого самоврядування виступає децентралізація владних повноважень (тобто передача частки повноважень органів центральної влади на регіональний та місцевий рівень), яка є найоптимальнішим засобом забезпечення ефективного функціонування та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Список використаної літератури:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Бальцій Ю. Основні моделі побудови системи місцевого самоврядування в містах України / Ю. Бальцій // Юридичний вісник. – 2013. – № 4. – С. 35–38.
3. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.: НАДУ, 2014. – 448 с.
5. Барановська Т. М. Функції сучасної держави у сфері розвитку місцевого самоврядування / Т. М. Барановська // Державне управління: удосконалення та розвиток. – К., 2015. – № 11. – Режим доступу: www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=924C (дата звернення 03.05.2021) – Назва з екрана.

Ключові слова: місцеве самоврядування, державна політика, децентралізація, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственная политика, децентрализация, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Key words: local government, public policy, decentralization, public authorities, local governments bodies.

НАЗАРКО АРКАДІЙ ТИМОФІЙОВИЧ

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
доцент кафедри конституційного права, кандидат юридичних наук*

МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ У МЕХАНІЗМІ НАРОДОВЛАДДЯ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ

Особливістю правового регулювання інституту місцевих референдумів в Україні є перманентна застарілість і неповнота його норм, адже навіть Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р., який чітко не визначав шляхів імплементації рішень місцевих