

*Павлов Єгор Олегович,
аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,
ХарПІ НАДУ, м. Харків
ORCID 0000-0002-8704-1328*

УДК 352:352.9 (477)

doi: 10.34213/db.20.02.17

ДІЄВІСТЬ ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ГАРАНТУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто питання дієвості правових механізмів гарантування місцевого самоврядування, в тому числі юридичних осіб, що наділяються повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність. Проаналізовано окремі повноваження органів виконавчої влади, що надані органам місцевого самоврядування чинним законодавством, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідними органами виконавчої влади.

Ключові слова: державне управління; місцеве самоврядування; механізм правового гарантування місцевого самоврядування; дієвість правових механізмів.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні загалом вищезазначені принципи самоврядності територіальних громад не реалізуються повною мірою. Це стосується не лише організаційної, а й правової їх самостійності у вирішенні питань місцевого значення. Так, наразі існує проблема відсутності реальної дієвості правових механізмів гарантування місцевого самоврядування, незважаючи на проголошений принцип самостійності територіальних громад. На нашу думку, тільки відповідне нормативно правове забезпечення слугуватиме дійсному розвитку та зміцненню місцевого самоврядування в країні. Проблема ефективної системи гарантування місцевого самоврядування є однією з найважливіших на сучасному етапі розвитку країни та її регіонів. Головним чинником є чіткий розподіл повноважень та компетенції між всіма органами державної влади як по горизонталі, так і по вертикалі, а також між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Важливим аспектом територіального розвитку є надання широких повноважень органам місцевого самоврядування під власну відповідальність, що має бути забезпечено відповідним законодавством.

Аналіз останніх досліджень. Організаційно-правові засади місцевого самоврядування вивчають В. Заблоцький, І. Козюра, В. Пархоменко, А. Ткачук та ін.

Економічні й правові його складові аналізуються в працях Ю. Дехтяренка, В. Кравченка, О. Лебединської та ін. Правові аспекти розглядаються М. Баймуратовим, О. Батановим, П. Біленчуком, В. Кампом, А. Коваленком, М. Корнієнком, В. Кравченком, О. Лазором, М. Орзіхом, В. Погорілком, М. Пухтинським, О. Сушинським та ін. У політичному контексті місцеве самоврядування досліджують В. Борденюк, І. Дробот, В. Ковальчук, М. Пухтинський, С. Рябова, С. Саханенко, В. Шарий та ін., його управлінський аспект – В. Авер'янов, П. Ворона, В. Куйбіда, Ю. Куц, В. Мамонова, В. Наконечний, Р. Плющ, П. Покатаєв, Ю. Шаров та ін.

Необхідно відмітити, що проблемам дієвості територіальної громади в системі місцевого самоврядування приділяється достатньо уваги науковцями Харківської школи державного управління [див., напр.: 5; 9–12], але саме правові механізми гарантування місцевого самоврядування, їх дієвість наразі розкрито недостатньо в роботах дослідників.

Мета статті – проаналізувати та розробити рекомендації з подальшого вдосконалення дієвості правових механізмів гарантування місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Правові механізми місцевого самоврядування є одними з найважливіших у системі місцевого управління. Якщо населення за допомогою правових механізмів має самостійно вирішувати питання місцевого значення, то в цьому випадку можна говорити про дієвість правових механізмів гарантування місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування мають виконувати лише власні, й лише ті повноваження, що визначені Конституцією та законами України. У Європейській хартії місцевого самоврядування зазначено, що ці визначені законом повноваження повинні бути достатньо ефективними для реалізації місцевого самоврядування та наданими тільки певним органам. Тут йдеться про уникнення колізії між органами місцевого самоврядування та іншими органами. Покладені на них владні повноваження повинні бути чітко визначеними й контрольованими [2].

Конституція України гарантує певну правову самостійність органів місцевого самоврядування [3] відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, але по суті зазначений принцип реалізується не завжди ефективно. Загалом це пов'язано з неефективною реалізацією нормативно-правової бази, зокрема законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] та «Про місцеві державні адміністрації» [7], де не повною мірою закріплено повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. На практиці це призводить до колізій між цими органами, на які покладено функції вирішення проблемних питань місцевого та регіонального розвитку в країні. Для цього вони повинні мати чітко визначені функції та повноваження з відповідними засобами їх контролю.

Це певною мірою впливає на розвиток регіону та стан правового гарантування місцевого самоврядування, а також на стан взаємодії й взаєморозуміння з населенням, контроль з боку громадськості за ефективністю функціонування органів публічної влади. Якщо для самих представників місцевої влади незрозуміло, хто і що повинен виконувати та за які напрями відповідати, то тим більше це незрозуміло для населення, яке таким чином не в змозі і проконтролювати їх виконання, в чому також є труднощі щодо гарантування місцевого самоврядування.

Для підтвердження вищезазначених проблем з ефективністю та відповідальністю місцевої влади слід проводити перевірку механізмів гарантування місцевого самоврядування. Її результати можуть показати реальний стан місцевого самоврядування та участь населення в самоврядуванні, що прямо відноситься до ефективною реалізації органами місцевого самоврядування їх повноважень.

Таким чином, враховуючи всі статистичні показники, можна оцінити дієвість правових механізмів місцевого самоврядування. При цьому також слід звернути увагу на ступінь децентралізації та рівень участі населення в місцевому самоврядуванні.

Низька дієвість правових механізмів гарантування місцевого самоврядування свідчить про низький рівень нормативно-правового визначення, а саме чітку відокремленість від органів державної влади, тобто дійсну самоврядність територіальних громад. Сутність місцевого самоврядування полягає в реальній можливості місцевого населення вирішувати питання розвитку громад і вирішення всіх важливих питань.

Отже, проблема реальної відсутності ефективного місцевого самоврядування потребує вирішення. Державою розробляються та приймаються нові закони та конституційні зміни, розвиваються механізми правового гарантування місцевого самоврядування в регіонах. Так, для розробки нормативно-правової бази залучено відомих правників і науковців. Але багато законопроектів через велику кількість змін і правок майже не вирішують усіх необхідних питань, що наразі є проблемними. В законопроектах зазвичай відсутні рішення основних питань щодо розподілення повноважень між органами місцевої влади, як це зазначено в Європейській хартії місцевого самоврядування і які є вкрай важливими для розвитку правового гарантування місцевого самоврядування. Також вкрай важливим питанням є самостійність органів місцевого самоврядування та механізм правового регулювання за відповідними органами з боку громади та держави [1].

Окремі проблемні аспекти місцевого самоврядування, що притаманні всій Україні, розкрито у працях вітчизняних науковців [4; 6]:

- 1) інституційні проблеми місцевого самоврядування;
- 2) проблеми правового забезпечення;
- 3) проблеми формування місцевого самоврядування;
- 4) проблеми становлення територіальних громад;
- 5) проблеми формування і функціонування місцевих рад;
- 6) проблеми статусу депутатів, посадових осіб та працівників місцевого самоврядування, проблеми статусу голів сіл, селищ і міст, проблеми статусу службовця органу місцевого самоврядування;
- 7) проблеми повноважень місцевого самоврядування.

Так, найбільш наближеним до населення є органи місцевого самоврядування та вони безпосередньо відповідають за ті рішення, що ними приймаються.

Покращення дієвості механізмів гарантування місцевого самоврядування в країні загалом стосується ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Визначення ефективності діяльності системи влади дозволяє відобразити це схематично:

1. Територіальна громада.
2. Система контролю ефективності.
3. Органи і посадові особи місцевого самоврядування.
4. Витрати.
5. Процес.
6. Послуги.
7. Результати.

Контролюючи діяльність органів місцевої влади слід користуватися такими поняттями, як продуктивність та ефективність. Продуктивність визначає ресурси та їх кількість, що використовуються для забезпечення якості життя населення та якості наданих йому послуг відповідно до витрачених ресурсів.

Ефективність визначається рівнем наданих послуг відповідно до їх результатів. Даний підхід визначає якість наданих послуг відповідно до потреб населення.

Деякі фахівці вважають, що оцінка якості гарантування місцевого самоврядування складається з комплексного дослідження трьох аспектів: вимірювання досягнень за результатами діяльності; зіставлення досягнень із зусиллями; вимірювання величини докладених зусиль для отримання бажаного результату.

Таким чином, оцінка дієвості правових механізмів місцевого самоврядування визначає такі основні критерії, як економічність, результативність та ефективність.

Так, до критеріїв ефективності гарантування місцевого самоврядування слід віднести:

– економічний аспект, який зазвичай визначається покращенням економіки регіону;

– соціальний аспект, який визначається покращенням загального рівня зайнятості працездатного населення та, як наслідок, зростання доходів населення та ін.;

– організаційний аспект, що напряду залежить від організації системи місцевого управління, зменшення кількості посадових осіб органів місцевої влади, покращення комунікації серед органів влади тощо.

Отже, високий рівень правого гарантування місцевого самоврядування повинен відповідати таким критеріям:

а) мати можливість надавати оцінку якості функціонування механізму гарантування місцевого самоврядування;

б) охоплювати повністю систему місцевого самоврядування, відображаючи дію всіх можливих чинників;

в) відповідні правові системи, що стосуються гарантування місцевого самоврядування, мають сформувати ефективну систему оцінки їх якості;

г) різні правові механізми мають застосовувати необхідні критерії оцінки якості.

Зважаючи на різноманітні критерії ефективності гарантування місцевого самоврядування та відповідну методологію оцінки дієвості цих правових механізмів, слід виділити необхідні ключові етапи: визначення цілі місцевого самоврядування, побудова правової системи, пошук дієвого механізму гарантування, перевірка й корегування.

Дієвість механізму правого гарантування місцевого самоврядування являє певну сукупність певних цілей, критеріїв, що визначають рівень їх досягнення, функцій, принципів, обсяг повноважень відповідних органів, нормативно-правову базу, що визначають ефективність функціонування системи та її складових, можливість громади брати участь у політичних та економічних процесах для ефективної реалізації прав та свобод людини і громадянина.

Наразі питання підвищення ефективності гарантування місцевого самоврядування в правовому аспекті можна успішно розв'язати тільки шляхом здійснення окремих заходів. Правові напрямки розвитку системи гарантування місцевого самоврядування повинні мати комплексний характер і бути направлені на покращення реалізації місцевого самоврядування. Це все відповідно забезпечується попереднім аналізом та оцінкою ефективності таких змін, а також можливістю підвищення чи зниження дієвості правових механізмів гарантування місцевого самоврядування.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальшого розвитку в цьому напрямі. Основними напрямками вдосконалення системи державної влади та механізмів правового гарантування місцевого самоврядування є необхідність удосконалення системи правових механізмів гарантування місцевого самоврядування України, в якій територіальна громада конституюється як низова самоврядна одиниця, що передбачає:

– забезпечення територіальності місцевого самоврядування, на одній територіальній одиниці існує єдина громада, що виступає самостійними суб'єктом права в механізмі місцевого самоврядування;

– стимулювання розвитку територіальної громади як соціальної та правової спільноти, залучення її членів до активної участі в реалізації завдань та функцій громади, забезпечення прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, посилення інституту контролю за їх діяльністю;

– запровадження місцевого самоврядування на районному та обласному територіальних рівнях з такими його інститутами, як регіональна громада, регіональна комунальна власність, регіональні фінанси, регіональні бюджети, регіональні податки та збори, регіональні представницькі органи з власними виконавчими структурами та ін.;

– загальнодержавне запровадження місцевого самоврядування, забезпечення його правового гарантування на всій території України. Повне або часткове обмеження права територіальної громади на місцеве самоврядування в

межах окремих територій можливе лише на підставі закону у виключних випадках, пов'язаних із забезпеченням дієвості механізмів їх правового гарантування.

Зміна статусу, функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та формування на їх основі органів виконавчої влади, що здійснюють контроль-наглядні функції, забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, дотримання законності та правопорядку, реалізацію функцій виконавчої влади, що не можуть бути децентралізовані.

Подальші дослідження будуть корисними в напрямку узагальнення зарубіжного досвіду організації діяльності правових механізмів гарантування місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Бабінова О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі реформування: проблеми та пріоритети. URL: www.niss.gov.ua/Monitor/juli/11.html (дата звернення: 12.10.2020).
2. Європейська хартія місцевого самоврядування. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / за ред. А. П. Зайця. Київ : Вид. Дім «ІнЮре», 2002. С. 225–231.
3. Конституція України. Редакція від 30.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.10.2020).
4. Куйбіда В. С., Куйбіда М. С., Бабінова О. О. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії : монографія. Харків : ХУУП, 2004. 468 с.
5. Куц Ю. О. Параметри та показники знань про територіальну громаду / Ю. О. Куц. Державне будівництво : електрон. фахове вид. 2010. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/index.html> (дата звернення: 12.10.2020).
6. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. Київ : Ін-т демократії ім. Пилипа Орлика, 1997. 252 с.
7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-14 від 09.04.1999 р. Редакція від 06.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 12.10.2020).
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97. Редакція від 30.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.10.2020).
9. Сталий розвиток територіальних громад: управлінський аспект : монографія / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. 236 с.
10. Територіальна громада: засоби забезпечення спроможності : монографія / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, С. В. Газарян, В. В. Наконечний та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. 477 с.

11. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість : монографія / Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян / за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 340 с.

12. Територіальна громада: управління розвитком : монографія / Ю. О. Куц, О. В. Решеvecь / за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. 540 с.

References

1. Babinova, O. Rozvytok mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na suchasnomu etapi reformuvannia: problemy ta priorityty. URL: www.niss.gov.ua/Monitor/juli/11.html [in Ukrainian].

2. Ievropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia. Terytorialna orhanizatsiia vlady v Ukraini: status i povnovazhennia mistsevykh orhaniv vykonavchoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia. (2002). A.P. Zaiets. Kyiv: Vyd. Dim «InIure», 225–231 [in Ukrainian].

3. Konstytutsiia Ukrainy. Redaktsiia vid 30.12.2020 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

4. Kuibida, V.S., Kuibida, M.S., Babinova, O.O. (2004). Mistseve samovriaduvannia Ukrainy v konteksti rozvytku mistsevoi demokratii. Kharkiv: KhUUP [in Ukrainian].

5. Kuts, Yu.O. (2010). Parametry ta pokaznyky znannievosti terytorialnoi hromady. *Derzhavne budivnytstvo, 1*. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/index.html> [in Ukrainian].

6. Parkhomenko, V. (1997). Problemy mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini 1990 rokiv. Kyiv: In-t demokratii im. Pylypa Orlyka [in Ukrainian].

7. Pro mistsevi derzhavni administratsii: Zakon Ukrainy vid 09.04.1999 r. № 586-14. Redaktsiia vid 06.12.2020 r. (2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.

8. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy 21.05.1997 r. № 280/97. Redaktsiia vid 30.12.2020 r. (2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

9. Kuts, Yu.O., Mamonova, V.V., Chaplyhin, O.K. and other (2008). Stalyi rozvytok terytorialnykh hromad: upravlynskyi aspekt. Yu.O. Kuts, V.V. Mamonova (Eds.). Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr» [in Ukrainian].

10. Kuts, Yu.O., Mamonova, V.V., Hazarian, S.V., Nakonechnyi, V.V. and other (2020). Terytorialna hromada: zasoby zabezpechennia spromozhnosti. Yu.O. Kuts (Ed.). Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr» [in Ukrainian].

11. Kuts, Yu.O., Sinchenko, V. M., Mamonova, V.V., Hazarian, S.V. (2011). Terytorialna hromada: znannievist, diievist. Yu.O. Kuts (Ed.). Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr» [in Ukrainian].

12. Kuts, Yu.O., Reshevets, O.V. (2013). Terytorialna hromada: upravlinnia rozvytkom. Yu.O. Kuts (Ed.). Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr» [in Ukrainian].

Pavlov Ye. O.,

Postgraduate Student of Regional Development and Local Self-Government Department,

KRI NAPA, Kharkiv

ORCID 0000-0002-8704-1328

Effectiveness of legal mechanisms to guarantee local self-government

The article analyzes the effectiveness of legal mechanisms to guarantee local self-government. The research methodology involved taking into account classical theories of legal mechanisms to guarantee local self-government.

The issue of the effectiveness of legal mechanisms for guaranteeing local self-government as legal entities endowed with powers within which they act independently and are responsible for their activities is considered. Certain powers of executive bodies granted to local self-government bodies by the current legislation, in the exercise of which they are under the control of the relevant executive bodies, are considered.

The author conducted an analysis and developed recommendations for further improvement of the effectiveness of legal mechanisms to guarantee local self-government.

In article identifies the main directions of improving the system of state power and mechanisms of legal guarantee of local self-government.

It is determined that the main directions of improving the system of state power and mechanisms of legal guarantee of local self-government are the need to improve the system of legal mechanisms of guaranteeing local self-government of Ukraine, in which the territorial community is constituted as a grassroots self-governing unit.

Changing the status, functions and powers of local state administrations and forming on their basis executive bodies exercising control and supervisory functions, ensuring implementation of the Constitution and laws of Ukraine, acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine, other executive bodies, observance of law and order, implementation of executive functions authorities that cannot be decentralized.

Keywords: public administration, local self-government, the mechanism of legal guarantee of local self-government, the effectiveness of legal mechanisms.

Надійшла до редколегії 20.11.2020 р.

