

Павлов Єгор Олегович,
аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-8704-1328

УДК 351:352.9 (477)

doi: 10.34213/tp.21.01.14

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ГАРАНТУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ОГЛЯДУ НА ПРАКТИКУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

Розглянуто питання щодо можливості вдосконалення правових механізмів гарантування місцевого самоврядування в Україні. Досліджено практику європейських країн з удосконалення правових механізмів гарантування місцевого самоврядування та можливість її застосування в Україні. Розглянуто механізм нагляду за дотриманням законності та правової справедливості як важливий елемент системи місцевого самоврядування для реалізації правового гарантування.

Ключові слова: міське самоврядування, механізм правового гарантування місцевого самоврядування, механізм нагляду, правові інструменти гарантування місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Стан правових механізмів гарантування місцевого врядування в Україні на сьогодні недостатньо забезпечено мінімізацією ризиків, пов'язаних із територіальним розвитком, що призводить до консервування та й загалом до зростання соціальної напруги в суспільстві. Таким чином, існує необхідність розроблення нових підходів до формування та реалізації державної політики, що сприятиме розвитку механізмів гарантування місцевого самоврядування та забезпечення в країні високого правового рівня незалежно від місця проживання громадян та можливості їхньої самоорганізації. Існує необхідність удосконалення правових механізмів гарантування місцевого самоврядування з огляду на практику різних європейських країн. Для України в умовах децентралізації влади актуальним є розуміння регіональної політики удосконалення цих механізмів.

Необхідно відмітити, що проблемам розвитку територіальної громади, механізмам удосконалення системи місцевого самоврядування приділяється достатньо уваги науковцями, зокрема і тими, які належать до харківської школи державного управління [5; 7–10], але саме правові механізми гарантування місцевого самоврядування з огляду на практику європейських країн ще не знайшли достатнього місця в пошуках дослідників.

Аналіз останніх досліджень: Практику розвитку місцевого самоврядування в країнах Європи у своїх роботах висвітлюють: П. Ворона, В. Наконечний, В. Макаренко, А. Проскурін, В. Мамонова, В. Моравецький, А. Маєвська, А. Ткачук, Ю. Куц, М. Баймуратов, О. Ігнатенко, О. Батанов, Н. Нижник, О. Палій, А. Черемис, С. Ковальчук, В. Черкасова, О. Богородецька та ін. У роботах зазначених науковців акцентовано увагу на поняттях, функціях, обов'язках органів місцевого самоврядування. Однак недостатньо дослідженими та висвітленими залишаються питання щодо правових механізмів гарантування місцевого самоврядування.

Метою статті є проведення аналізу та розроблення рекомендацій із подальшого вдосконалення правових механізмів гарантування місцевого самоврядування з огляду на практику європейських країн.

Виклад основного матеріалу. Для реалізації правового гарантування місцевого самоврядування ключовим складником системи місцевого самоврядування в європейських державах є механізм нагляду за дотриманням законності прийняття рішень та правової справедливості. Необхідність цього принципу набуває все більшої ваги в Україні, яка наразі проводить процес децентралізації через передавання відповідних повноважень і можливостей регіональним виборним представникам та відповідним адміністраціям.

Як зазначає Я. Жаліло, якщо завдання та відповідні дії місцевої влади не завжди відповідають завданням державної політики регіону, у такому разі помилково буде пов'язувати регіональну політику держави з децентралізацією. Децентралізацію необхідно досліджувати як відповідний етап регіонального розвитку. На сьогодні державна регіональна політика охоплює широкий спектр управлінських впливів у напрямі підтримки та стимулювання саме правових механізмів, що відповідають за гарантування місцевого самоврядування [3].

Принципи гарантування місцевого самоврядування, закріплені в Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи, полягають у застосуванні принципів нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, що зазначено в ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування [2].

У Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи, які було ухвалено в 1998 і 2019 рр., зазначено механізм нагляду. Наприклад, Конгрес місцевих і регіональних влад Європи в кожній країні здійснює нагляд за дотриманням Хартії. У Рекомендаціях 2019 р. визначено три основних види нагляду: а) адміністративний (передбачений ст. 8 Хартії); б) фінансовий (забезпечує фінансову стабільність); в) демократичний (нагляд з боку населення). Також Рекомендації включають роз'яснення для відповідних органів місцевого самоврядування щодо формування засобів внутрішнього контролю, для того щоб мінімізувати кількість помилкових рішень та відповідно знизити кількість позовів до суду.

Рекомендації 2019 р. містять у собі шляхи покращання використання органами місцевого самоврядування принципу пропорційності, для того щоб мати можливість забезпечити збереження законності функціонування їх та стабільності фінансового стану регіону. Використання вищевказаних інструментів прямо стосується функцій, які виконує відповідний орган місцевого самоврядування. Зокрема, у разі виявлення порушення принципів правового гарантування місцевого самоврядування у процесі діяльності відповідного органу необхідно забезпечувати повне відновлення правового принципу та виправлення виниклої ситуації, зобов'язати відповідний орган місцевого самоврядування змінити протиправне рішення, шляхом його перегляду або звернутися до відповідного суду для забезпечення прийняття законного рішення та відновлення правового становища гарантування місцевого самоврядування. За наявності делегованих повноважень для відновлення становища орган, що здійснював делегування повноважень або виконує наглядові функції, має можливість застосування санкцій, таких як попередження; вимагати включити необхідні зміни, скасувати, зупинити або навіть анулювати незаконне рішення; також відповідний орган може здійснювати необхідні заходи примусу, що не заборонені законом.

Зокрема, європейські принципи визначають, що основною ознакою ефективною роботи законодавства слід вважати націленість на правове гарантування інтересів населення у відносинах з органами місцевого самоврядування та державною владою. Українською важливою гарантією цього є визначення процедури та правових механізмів забезпечення ефективного діалогу громади та місцевої влади. У такому разі державний службовець або службовець органу місцевого самоврядування під час виконання своїх обов'язків повинен дотримуватись встановленого законом порядку.

Приміром, процедура дотримання встановленого порядку гарантує рівність перед законом, оскільки однотипні справи забезпечуються застосуванням однієї й тієї ж процедури, також функціонування правової визначеної процедури є відправною точкою для забезпечення контролю, у т. ч. судового, діяльності органів місцевої влади в контексті гарантування населенню реалізації місцевого самоврядування.

Зазначені питання є вкрай важливими для України, оскільки переважну кількість процедурних аспектів взаємин громади та відповідних органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб та суб'єктів, на які покладено функції здійснення владних повноважень, або не відображено в нормах чинного законодавства, або ж відбито лише в підзаконних нормативно-правових актах. Наразі в Україні існує нагальна необхідність на законодавчому рівні врегулювання порядку функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб та суб'єктів, на які покладено функції здійснення владних повноважень. Тож приходимо до висновку, що чинне законодавство України в частині правового гарантування місцевого самоврядування потребує реформування, після запровадження якого має почати діяти повністю новий підхід щодо ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, посадових осіб та суб'єктів їх, на які покладено функції здійснення владних повноважень. Зокрема, відповідні зміни у законодавстві позитивно вплинуть на механізми правого гарантування місцевого самоврядування в державі.

У зв'язку із зазначеним звернімо увагу на приклади відповідних процесів, що відбуваються в країнах – членах Ради Європи, якими прийняті нормативно-правові акти, що містять у собі порядок здійснення адміністративних процедур, зокрема на прийняті Комітетом міністрів Ради Європи Резолюції [6] та Рекомендації Ради Європи. У переважній більшості країн – членів Ради Європи функціонують нормативно-правові акти, що регулюють порядок діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та відносять їх із територіальними громадами. Тож відповідний законопроект може стати загальнодержавним нормативно-правовим актом, що дозволить значно оптимізувати відповідні процедури управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб та суб'єктів, на які покладено функції здійснення владних повноважень та захисту прав і законних інтересів населення у взаєминах із державою і забезпечення реальних гарантій ефективного застосування правових механізмів місцевого самоврядування. Законодавчо визначений порядок регулювання відносин громади з публічною владою має позитивні аспекти, тому що відхилення від приписів процедурного законодавства матиме відповідні правові наслідки. Цим і визначається стабільність та гарантія забезпечення прав людини в контексті правового гарантування місцевого самоврядування. Зокрема, ста-

більність і визначеність у країнах Європи забезпечуються ефективністю правових механізмів гарантування місцевого самоврядування; через наявність та ефективність виконання норм чинного законодавства суб'єкт владних повноважень не може поводитися непередбачувано, і це забезпечує той рівень правої визначеності, на який розраховують громадяни.

Отже, можемо дійти висновку, що основою правового гарантування місцевого самоврядування в європейських країнах у контексті міжнародного законодавчого співробітництва має бути саме спільність інтересів як основний фактор розвитку механізмів правового гарантування. О. Богородецька підтримує цю думку і розглядає міжнародне співробітництво як спільно скоординовані дії з метою пошуку правових інструментів для вирішення проблем та досягнення найбільш ефективного рівня взаємодії в рамках захисту прав і законних інтересів громадян [11].

Реалізація функцій захисту інтересів суспільства шляхом підвищення ефективності управління й посилення боротьби з корупцією забезпечується із дотриманням відкритості та прозорості, і це є вкрай необхідним способом захисту конституції, відповідно до якої “людина – основна цінність суспільства” і “джерело влади” [4]. У такий спосіб буде забезпечено ефективність правових механізмів гарантування місцевого самоврядування. Публічні адміністрації будуть зобов'язані систематично повідомляти та роз'яснювати свої рішення, що забезпечуватиме контроль їхньої законності, включаючи і процес прийняття їх.

Українською важливою є відкритість/прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, завдяки чому забезпечується можливість для територіальної громади шляхом правових механізмів впливати на рішення управлінців. У такий спосіб буде досягнуто ефективності вирішення важливих соціальних, державних і регіональних питань. Дотримання зазначених норм, що мають не лише правове, але і соціальне значення, є передумовою вільного доступу до необхідних документів, контролю діяльності й визначення мотивів під час прийняття відповідних рішень уповноваженими органами. Таким чином, згадані правові механізми фактично є чинниками підвищення ефективності функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері публічного права. Водночас зазначені принципи гарантують ефективність доступу громадськості до місцевого управління, тим самим створюючи підґрунтя для виникнення приватного права громадян.

Т. Ля Порте зазначає, що реалізація принципу відкритості (прозорості) забезпечується шляхом доступу громадян до відповідної інформації із дотриманням вимог повноти та своєчасності її надання [11]. Ідеться про необхідне право громадян на доступ до офіційних документів органів публічної влади, що гарантує їм участь у публічному управлінні та забезпечує дієвість правового механізму гарантування місцевого самоврядування.

Європейський учений М. Галліган стверджує, що адміністративні рішення мають прийматися в умовах прозорості, що відбувається шляхом надання зацікавленим сторонам необхідної інформації, яка стосується адміністративного процесу [Там само]. Принцип відкритості/прозорості дозволяє громаді брати повноправну участь у процесі прийняття важливих рішень, у разі необхідності запитуючи пояснення й обґрунтування прийнятих рішень та маючи можливість правового впливу на ці рішення.

Реалізуючи принцип прозорості, слід виділити позитивні чинники, що забезпечують ефективність правового гарантування місцевого самоврядування. До них слід віднести підвищення ефективності функціонування органу державної влади чи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення. Більше того, діяльність органу щодо задоволення інтересів населення досягається через об'єктивне і справедливе виконання покладених на нього обов'язків, що мінімізує негативні наслідки для населення, так само як і для самого уповноваженого органу. Тоді значною мірою підвищується рівень довіри до органу з боку громади, для якої є важливим рішення цього органу. Тим самим забезпечується один із принципів правового гарантування місцевого самоврядування – реалізація механізму контролю з боку населення органів влади та адміністративних органів та ефективної участі населення у вирішенні важливих питань загальнодержавного та місцевого значення. У свою чергу, принцип прозорості полягає в тому, що органи місцевого самоврядування у процесі прийняття рішень створюють умови для забезпечення правового гарантування місцевого самоврядування.

Контроль дотримання принципів самоорганізації населення успішно реалізовано в окремих європейських країнах, отже слід звернути увагу на нормативну базу та практику функціонування правового механізму гарантування місцевого самоврядування цих країн.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підтверджено важливість таких чинників діяльності органів державної влади в умовах європейської інтеграції України, як відкритість/прозорість, ефективність правових механізмів їхнього забезпечення й реалізації. Україн важливим є прийняття необхідних законодавчих актів, що допомогли б реалізувати ефективний рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньоуправлінської діяльності органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб та суб'єктів, на які покладено функції здійснення владних повноважень, захист прав і законних інтересів громадян у відносинах із державною владою.

З огляду на європейські стандарти головною умовою розвитку законодавства є його спрямованість на гарантування прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Важливою гарантією цього є організація процедури взаємин громади та влади. За таких умов діяльність державного органу забезпечується чітко визначеною процедурою, а громадянське суспільство здійснює повний контроль такої діяльності. У такий спосіб повною мірою забезпечується рівність осіб перед законом, а наявність законодавчо встановленої процедури дає можливість для здійснення контролю, зокрема судового, законності прийнятих рішень органами державної влади.

Забезпечення громадськості механізмами правового гарантування місцевого самоврядування значною мірою залежить від відкритості/прозорості функціонування державних органів, ефективності громадського контролю діяльності державних органів. Тому пропонується ввести відповідні зміни в механізм правового впливу, який би передбачав доступність для громадян здійснення контролю діяльності керівництва владних представницьких структур, можливості оцінювання результатів їхньої діяльності та прийняття рішень щодо подальшої підтримки їх.

Подальші дослідження будуть корисними в напрямі розроблення та обґрунтування дієвих механізмів контролю з боку громадськості діяльності представницьких органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Богородецька О. І. Співробітництво між містами-побратимами України та Польщі в контексті європейської інтеграції : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04. Луцьк, 2015. 232 с.
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 : ІнЮре, 2002. С. 225–231.
3. Жаліло Я. В. Про принципи сучасної політики регіонального розвитку. URL: https://dt.ua/macrolevel/pro-principi-suchasnoyi-politikiregionalnogo-rozvitku-281358_.html.
4. Конституція України : редакція від 30.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Куц Ю. О. Параметри та показники знанневості територіальної громади. *Державне будівництво : електрон. наук. фах. вид.* 2010. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/index.html>.
6. Про захист особи відносно актів адміністративних органів: Резолюція (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи від 28 верес. 1977 р. URL: <http://uchebana5.ru/cont/2458299-p78.html> (дата звернення: 23.02.2019).
7. 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.
8. Територіальна громада: засоби забезпечення спроможності : монографія / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, С. В. Газарян та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2020. 477 с.
9. Територіальна громада: знанневість, 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.
10. Територіальна громада: управління розвитком : монографія / Чернов С. І., Куц Ю. О. , Безуглий О. В. та ін. ; за ред. Ю. О. Куца, О. В. Решеvecь. Харків : Константа, 2013. 540 с.
11. Susan I. Liem. Constituents of Transparency in Public Administration: With Reference to Empirical Findings from Estonia. Dissertation № 3350. Gutenberg. Schaan. 2007. P. 320.

Pavlov E. O.,

*Postgraduate Student of Regional Development and Local Self-Government Department,
KRIPA NAPA, Khakiv
ORCID 0000-0002-8704-1328*

WAYS TO IMPROVE THE LEGAL MECHANISMS FOR GUARANTEEING LOCAL SELF-GOVERNMENT IN VIEW OF THE PRACTICE OF EUROPEAN COUNTRIES

The article identifies the state of legal mechanisms for guaranteeing local government in Ukraine. The author substantiates the necessity to develop new approaches to the formation and implementation of public policy, which will promote the development of mechanisms to guarantee local self-government and ensure a high legal level of the population. The article proves the necessity to improve the legal mechanisms for guaranteeing local self-government, taking into account the practice of different European countries. The author substantiates necessity for Ukraine in the conditions of decentralization and the necessity to improve legal mechanisms.

The author analyzes the latest researches on the development of local self-government in European countries. The article outlines the concepts, functions, responsibilities of local governments.

The author mentions European standards for guaranteeing the rights and legitimate interests of individuals in relations with the state and its bodies. The article examines the organization of the procedure of community-government relations. The article defines the conditions of activity of a state body, defines the decision-making procedure of a state body, defines the possibility of civil society to exercise full control over the activities of state bodies.

The author proposes to introduce appropriate changes in the mechanism of legal influence, which would provide access for citizens to monitor the needed activities of the leadership of government agencies, the ability to assess the results of their activities and make decisions on their further support. The author notes that the issues of local self-government are currently extremely

important for Ukraine and further research will be useful in developing and substantiating effective mechanisms for public control over the activities of representative bodies of local self-government.

Keywords: local self-government, mechanism of legal guarantee of local self-government, mechanism of supervision, legal instruments of guarantee of local self-government.

References

1. Bogorodetska, O.I. (2015). Spivrobotnytstvo mizh mistamy-pobratymamy Ukrainy ta Polshchi v konteksti yevropeiskoi intehratsii. Candidate's thesis. Lutsk [in Ukrainian].
2. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia. Terytorialna orhanizatsiia vlady v Ukraini: status i povnovazhennia mistsevykh orhaniv vykonavchoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia (2002). A.P. Zaitsia (Ed.). Kyiv: Inlure [in Ukrainian].
3. Zhalilo, Ya.V. Pro pryntsyipy suchasnoi polityky rehionalnogo rozvytku. URL: https://dt.ua/macrolevel/pro-principi-suchasnoyi-politikiregionalnogo-rozvitku-281358_.html [in Ukrainian].
4. Konstytutsiia Ukrainy: redaktsiia vid 30.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [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. Pro zakhyst osoby vidnosno aktiv administratyvnykh orhaniv: Rezoliutsiia (77) 31 Komitetu ministriv Rady Yevropy vid 28 veres. 1977 r. URL: <http://uchebana5.ru/cont/2458299-p78.html> [in Ukrainian].
7. Kuts, Yu.O., Mamonova, V.V., Chaplyhin, O.K. and other (2008). Stalyi rozvytok terytorialnykh hromad: upravlinskyi aspekt. Yu.O. Kuts, V.V. Mamonova. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr" [in Ukrainian].
8. Kuts, Yu.O., Mamonova, V.V., Hazarian, S.V. and other (2020). Terytorialna hromada: zasoby zabezpechennia spromozhnosti. Yu.O. Kuts (Ed.). Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr" [in Ukrainian].
9. 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].
10. Chernov, S.I., Kuts, Yu.O., Bezuhlyi, O.V. and other (2013). Terytorialna hromada: upravlinnia rozvytkom. Yu.O. Kuts, O.V. Reshevets (Ed.). Kharkiv: Konstanta [in Ukrainian].
11. Susan, I. Liem. (2007). Constituents of Transparency in Public Administration: With Reference to Empirical Findings from Estonia. Dissertation № 3350. Gutenberg. Schaan.

Надійшла до редколегії 16.01.2021 р.