

4. Пронюк Н.В. Удосконалення статусу територіальної громади в Україні / Н. В. Пронюк // Науковий вісник КНУВС. - 2008. - №1. - С. 79-87.

5. Камінська Н.В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна: монографія / Н. В. Камінська. - Київ, 2012. - 413 с.

Перспективи розширення повноважень органів і посадових осіб місцевої влади
Гуральник М.М. - аспірант Київського університету туризму, економіки і права

Науковий керівник: професор кафедри загально-правових дисциплін навчально-наукового інституту права та психології Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор - **Камінська Н.В.**

Існування демократичної правової держави і громадянського суспільства, як і процеси європейської інтеграції, передбачають створення ефективної децентралізованої системи публічної влади, яка ґрунтувалася б на верховенстві права, народовладді, визнанні людини найвищою соціальною цінністю. Зазначені завдання неможливо реалізувати без повноцінної системи місцевого самоврядування на локальному та регіональному рівнях.

Аналізуючи Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 р., можна зробити висновок, що основним суб'єктом місцевого самоврядування вважаються органи місцевого самоврядування. Водночас у чинній Конституції України основним суб'єктом місцевого самоврядування виступає територіальна громада, немає чіткого розуміння суб'єкта місцевого самоврядування на рівні району та області, констатується, що обласні та районні ради є органами, що представляють спільні інтереси територіальних громад.

Такий стан речей не відповідав загальноєвропейським вимогам гарантування регіонального самоврядування і в Рекомендації КМРВРС 102 (2001) звернуто увагу на необхідність «створення визначеної Конституцією демократичної системи регіонального самоврядування, яка б прямо представляла інтереси громад на проміжному рівні між місцевими та державними органами влади».

За умов відсутності конституційного положення про наявність виконавчих органів у районних та обласних радах, місцеве самоврядування на регіональному рівні має декларативний характер, а більшість важелів впливу концентруються в місцевих адміністраціях, тобто державної виконавчої влади. Позбавлення районних та обласних рад права утворювати власні виконавчі органи є суттєвим порушенням принципу організаційної самостійності місцевого самоврядування, зокрема, непідпорядкованості органів місцевого самоврядування іншим суб'єктам влади.

Конституція України не використовує поняття «інтерес населення», у ній йдеться лише про «спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст», які представляють районна чи обласна ради (ч. 4 ст. 140). З такою прогалиною пов'язана інша проблема вітчизняної системи місцевого самоврядування: у Конституції відсутня норма, яка б передбачала обов'язкове врахування інтересів територіальних громад при прийнятті державою рішень щодо питань, які стосуються місцевого самоврядування (хоч передбачено ст. 4 Хартії).

Належне застосування принципу субсидіарності, який є європейським правовим стандартом місцевого самоврядування і довів свою ефективність у країнах Європи, що входять до міжнародних організацій, розвиток їх правових систем сприяло удосконаленню існуючих моделей місцевого самоврядування, взаємодії держави і територіальних громад, органів місцевого самоврядування, і в результаті розподілу чи перерозподілу їх повноважень.

При встановленні компетенції місцевого самоврядування не повною мірою було дотримано принципу субсидіарності. Значна частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус «делегованих». Недосконалий розподіл повноважень між

органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади створив ситуацію «конкуренції компетенцій», коли одні питання опинилися у віданні різних органів публічної влади.

Очевидно, що в Україні не достатньою мірою реалізовано принцип правової самостійності місцевого самоврядування: повноваження повинні бути повними і виключними, тобто не повинні одночасно належати іншим органам публічної влади. Порівняння переліку повноважень місцевих органів державного управління (закріплені у Законі «Про місцеві державні адміністрації» 1999 р.) та органів місцевого самоврядування (Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р.) показує, що 16 напрямків їх діяльності збігаються повністю, а 12 - частково. Проблемаю для органів місцевого самоврядування постає великий обсяг не підкріплених фінансами делегованих державою повноважень. Це унеможливорює врахування обсягів та характеру завдань, досягнення ефективності й економії при наділенні певними функціями відповідних органів.

Відповідно до традиції, яка сформувалась ще у радянські часи, Конституція України не передбачає можливості для територіальної громади на власний розсуд обирати модель місцевого самоврядування, тобто відійти від уніфікованої моделі місцевого самоврядування, однакової для усіх видів населених пунктів та усіх рівнів місцевого самоврядування. Ст. 141 Конституції встановлює одну модель керівництва органами місцевої влади - навколо посади міського голови, суттєво обмежено порядок реалізації власної компетенції органів місцевого самоврядування. Це суперечить практиці країн ЄС, де передбачено можливість для територіальних громад самостійно обирати одну з декількох моделей організації органів місцевого самоврядування. Питання організації діяльності органів місцевого самоврядування є справою кожної громади, тому регулювати його варто не на рівні Конституції, а на рівні закону (із встановленням варіантів вибору) та статуту територіальної громади.

Правове закріплення принципів місцевого самоврядування повинне бути системним, повним, але водночас мінімальним, окреслюючи важливі засади і створюючи сприятливі умови для організації, реалізації й гарантування місцевої демократії. Такий підхід впливає із суті місцевого самоврядування як форми влади народу, що передбачає самоорганізацію населення, а держава за допомогою права лише створює правові рамки для такої активності.

Обмеження самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні питань своєї компетенції. Принцип вільного здійснення органами місцевого самоврядування власних ініціатив у Хартії передбачає можливість вирішення органами місцевого самоврядування будь-якого питання, яке не виключене з їхньої компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу влади (ч. 2 ст. 4). У Конституції України ж визначено, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У ст. 25 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією і законами до їх відання. Конституція України і відповідний закон конфліктують з нормами Хартії. Тому впроваджена в Україні модель територіальної організації влади унеможливорює реалізацію багатьох принципів місцевого самоврядування, зокрема таких як самостійність у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування та свобода ініціативи в межах закону. Це певні стримувальні фактори розвитку статутного права, бо законодавство, надаючи право територіальним громадам приймати статuti, фактично позбавляє їх предмету регулювання.

Відсутність спеціалізованих органів у системі місцевого самоврядування України. Йдеться про органи, які допомагають представницьким та іншим органам, посадовим особам місцевого самоврядування у реалізації покладених завдань щодо обслуговування населення на місцевому і регіональному рівні. Це муніципальна міліція, місцевий і

регіональний омбудсмени, уповноважений у справах територіальної громади, органи самоорганізації населення тощо. Вони налагоджують контакти з населенням, ефективно забезпечують реалізацію і захист прав та свобод людини на муніципальному рівні.

Закони "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону", Указ Президента „Про утворення місцевої міліції” 2001 р. та інші закріпили виконання органами місцевого самоврядування правоохоронних функцій, визначили повноваження місцевих самоврядних органів щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Сьогодні у системі місцевого самоврядування України немає відповідних органів чи посадових осіб, для яких правоохоронна функція була б основною, існує централізована структура системи МВС України і практично повна монополізація в її руках функції охорони громадського порядку. Нестабільність в соціально-економічній сфері, неефективне здійснення реформ, неузгодженість законодавства України, незацікавленість органів влади є перешкодами у створенні правоохоронних структур на місцевому рівні, наближених до населення. Це потребує внесення змін і доповнень до законодавства, реорганізації існуючих територіальних підрозділів МВС, використання місцевої міліції в інтересах населення, а не влади.

Стосовно місцевих і регіональних омбудсменів, то Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачає наявність територіальних підрозділів Уповноваженого, але їх на практиці не існує. Тому варто запровадити в системі місцевого самоврядування такі структури, більш доступні і наближені до місцевих жителів, покликані стати невід'ємною складовою процесу запровадження демократичних принципів у життя територіальної громади і всього суспільства. Становище ускладнюється не завжди ефективними органами самоорганізації населення, діяльністю чи бездіяльністю голів місцевих рад тощо.

Зменшення бюрократичних процедур, водночас надання якісних послуг населенню уповноваженими органами і посадовими особами місцевого та регіонального самоврядування, іншими органами на цих рівнях, використання інститутів муніципального менеджменту, державно-приватного партнерства, міжнародних програм тощо сприятиме прогресу у цій сфері. На нашу думку, доцільним є залучення України як суб'єкта міжнародного права, її органів влади і посадових осіб, територіальних громад, асоціацій органів місцевого самоврядування до процесу розробки і прийняття міжнародно-правових стандартів демократичного врядування, удосконалення інститутів виборчого і референдного права, інститутів транскордонного та іншого співробітництва.

Сподіваємось, що найближчим часом держава більше уваги приділятиме розгалуженню системи місцевого самоврядування, функціонуванню його органів і посадових осіб, реалізації і захисту прав та інтересів членів територіальної громади. Не зайвим при цьому є вивчення позитивного досвіду інших держав щодо забезпечення інтересів населення, його обслуговування найближчими для людини, територіальної громади інституціями відповідно до існуючих загальновизнаних демократичних цінностей.

Державна служба Франції

Бойко Ю.Р. - студентка навчально-наукового інституту права та психології Національної академії внутрішніх справ

Науковий керівник: професор кафедри загально-правових дисциплін навчально-наукового інституту права та психології Національної академії внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент - **Сергеев І.С.**

Як класична модель державна служба Франції покликана вирішувати соціальні, економічні, політичні, організаційні, правові, ідеологічні цілі. Їх реалізація забезпечує ефективність самого функціонування органів державної влади як складного соціального