

9. Чиркин В. Е. Современное государство / В. Е. Чиркин. – М.: Междунар. отношения, 2001. – С. 16–28.

10. Серьогіна С. Г. Форма правління як базова категорія державного будівництва / С. Г. Серьогіна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2003. – Вип. 6. – С. 16–26.

11. Петришин О. В. Змішана республіканська форма державного правління: теорія і практика / О. В. Петришин, С. Г. Серьогіна // Влада в Україні: шляхи до ефективності / ред. Рада: О. Д. Святоцький (голова) [та ін.]. – К.: Журн. «Право України»: Ін Юре, 2010. – С. 238–244.

12. Чиркин В. Е. Президентская власть / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 15–23.

13. Серьогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні: монографія / С. Г. Серьогіна. – Х.: Ксілон, 2001. – 280 с.

14. Серьогіна С. Г. Сутність інституту глави держави та його еволюція у світовій державно-правовій практиці / С. Г. Серьогіна // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 4 (23). – С. 54–65.

15. Чиркин В. Е. Контрольная власть / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 26–31.

16. Тацій В. Я. Правові засоби охорони Конституції / В. Я. Тацій, Ю. М. Грошевой // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1995. – № 3. – С. 35–39.

17. Богашов О. А. Вибірчі комісії в системі органів публічної влади України: конституційно-правовий аспект: автореф. дис... канд.. юрид. наук: спеціальність 12.00.02 / О. А. Богашов. – Х.: ХНУВС, 2009. – 18 с.

18. Конституційно-правові засади становлення української державності : монографія / за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2003. – 328 с.

Серьогіна С. Г.¹

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ПОЛІТИКО- ПРАВОВОГО РОЗВИТКУ

Механізм публічної влади являє собою цілісне, системне, багатоврівневе утворення, що охоплює форми безпосередньої демократії та

¹ д.ю.н., проф. директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

сукупність державних і муніципальних органів. У сучасному, високоорганізованому суспільстві, якими б розвиненими не були інститути виборів, референдумів чи інших форм безпосереднього народовладдя, головна роль у здійсненні поточного управління залишається за інституційною складовою вищезгаданого механізму у вигляді державного апарату і системи органів місцевого самоврядування. За даних умов ефективність публічного володарювання значною мірою залежить від якості інституційно-функціональної організації публічної влади. При цьому, враховуючи системні зв'язки між двома підсистемами публічної влади, будь-які значні зміни в державному апараті мають відобразитися й на системі місцевого самоврядування, аби забезпечити відповідність та узгодженість між ними.

Функціональна спрямованість системно-структурної організації місцевого самоврядування на забезпечення прав і свобод мешканців місцевого співтовариства, зростаюча соціальна роль місцевого самоврядування – важливий показник практичної реалізації принципів демократії. Країни високорозвиненої демократії вже давно визнали незаперечні переваги різних форм самоврядування і відвели йому належне місце в структурі суспільно-політичної влади. Саме на органи місцевого самоврядування покладена відповідальність за вирішення практично всіх проблем локального характеру, як найбільш близьких повсякденним інтересам і потребам людини. Не випадково багато зарубіжних країн переживають сьогодні своєрідний політико-адміністративний сплеск, пов'язаний з питаннями критичного переосмислення ролі і значення місцевого самоврядування в процесі місцевого управління, вироблення і практичної реалізації принципово нових для нас підходів до організації та функціонування місцевого рівня публічної влади. З проблеми традиційно другорядної в рамках організації політико-управлінської системи в цілому організація функціонування місцевої влади перейшла в розряд ключових питань розвитку публічної сфери.

Муніципальні реформи в Україні відбуваються на фоні масштабних інтеграційних процесів на європейському континенті, а також чітко вираженої тенденції щодо зближення правових систем у рамках Європейського співтовариства [9]. Це дозволяє багатьом вітчизняним і зарубіжним дослідникам говорити про процес формування європейської системи місцевого самоврядування і місцевого управління, в якій керівна роль належить внутрішньо системним нормативним актам, прийнятим відпо-

відними організаціями. Так, у Європі інтеграційним чинником формування демократичної системи місцевого управління виступає Європейська хартія місцевого самоврядування.

Для переважної більшості європейських держав характерною тенденцією є продовження дифузії публічної влади на місцевому рівні територіальної організації, що знаходить свій вияв у створенні, розширенні, зміні функцій і повноважень муніципальних і регіональних органів. Інституційне дроблення влади при цьому обумовлене процесом децентралізації, яка стала одним із основних напрямків суспільно-політичного розвитку в Європі, у тому числі в країнах нової демократії, які раніше складала так званий соціалістичний табір.

До напрямків здійснення муніципальних реформ у сучасних європейських країнах може бути віднесена оптимізація системи місцевого управління на засадах досягнення оптимального балансу між елементами централізації і децентралізації, який би відповідав умовам тієї чи іншої країни, запровадження принципів субсидіарності і пропорційності, деконцентрації повноважень. Це пов'язано із запровадженням проміжного або регіонального рівня управління, на який були передані деякі функції центрального управління. Регіональна реформа в контексті європейської інтеграції супроводжується посиленням статусу, повноважень та ресурсів регіональних органів [7, с. 19].

Складовою частиною муніципальних реформ виступає й вдосконалення територіального устрою у напрямку оптимізації системи адміністративно-територіальних одиниць. Багатий досвід територіального реформування зарубіжних країн свідчить, що домінуючим напрямком виступає укрупнення муніципальних утворень, а також утворення міських метропольних зон у головних міських конгломератах. Це є необхідним і з погляду імплементації європейських стандартів повсюдності місцевого самоврядування та виключності його повноважень.

Питання організації територіального устрою у кожній державі мають особливий характер. Виникає необхідність не просто переносити готові шаблони класичних зразків територіального устрою на місцеві умови, а кожен раз адаптувати механізми гармонізації відносин по вертикалі територіальної організації публічної влади, ураховуючи самотність регіонів та локальних спільнот країни. В умовах підвищення та ускладнення ролі сучасної держави відбувається певне переосмислення значення адміністративно-територіального устрою – він має забезпечувати

поєднання необхідного з точки зору загальнодержавних цілей та завдань розвитку рівня концентрації ресурсного потенціалу, публічно-владного механізму реалізації загальнодержавних рішень зі створенням просторових меж самодостатньої активності певних соціально-територіальних спільнот [2].

Сучасний територіальний устрій України відповідно до ст. 132 Конституції України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Утілюючи ідеї унітаризму, оптимальної децентралізації державної влади, регіонального розвитку, положення Основного Закону разом із цим мають істотну прогалину щодо визначення концептуальних засад територіальної основи місцевого самоврядування. Як такі мають визначатися принципи, окреслені Європейською хартією місцевого самоврядування, – повсюдності місцевого самоврядування та спроможності територіальних громад і їх органів здійснювати повноваження [4, с. 27]. Надання цим принципам конституційного характеру з наступним запровадженням законодавчого механізму їх реалізації дозволить зробити кроки на шляху зміцнення правових і соціально-територіальних основ муніципальної влади, а також посилення матеріально-фінансової самостійності громад [6, с. 11].

Основною концептуальною вимогою щодо територіальної організації публічної влади, стимулятором якої виступає Європейський Союз, – на сьогодні є зменшення «густини» законодавчих актів, пов'язаних із державним управлінням, у тому числі – й на рівні громад (так звана дерегуляція), а також дебіюрократизація, тобто максимальне залучення громадян до процесу місцевого управління в різних формах.

Ратифікація Верховною Радою України такого фундаментального міжнародно-правового документу, як Європейська хартія місцевого самоврядування орієнтує нашу державу на здійснення активних дій щодо розвитку місцевого самоврядування на засадах автономності, субсидіарності, матеріально-фінансової самостійності, модернізацію публічної влади на місцевому рівні, утвердження реальної демократії на засадах дієвої участі суб'єктів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, удосконалення механізму захисту муніципальних

прав особистості. Зазначені обставини зумовлюють гостру актуальність та суспільно-політичну загостреність проблем наукового осмислення тих реформ, які необхідно здійснити в Україні на рівні місцевого самоврядування.

Попри безумовні здобутки вітчизняної конституційно-правової теорії та практики щодо демократизації та гуманізації системи публічної влади, проблема правового регулювання місцевого самоврядування залишається до кінця не вирішеною. Взаємовідносини місцевого самоврядування з органами державної влади в рамках існуючої конституційної моделі поки що вкрай важко вкладаються в традиційні теоретичні конструкції, а підміна повноважень органів місцевого самоврядування повноваженнями місцевих органів виконавчої влади не сприяє розвитку самоврядних засад і локальної демократії [5, с. 45]. Негативно позначається на динаміці процесу становлення місцевого самоврядування відсутність низки законів, які б мали визначати загальні принципи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, що призводить до дисгармонії розвитку правовідносин і формування цілісної правової системи.

Історичний досвід розвитку місцевого самоврядування в Україні свідчить про те, що воно завжди було тісно пов'язане з державним управлінням, виступало як його продовження на місцевому рівні і одночасно мало правове закріплення значних повноважень, лівова частка яких здійснювалася несамотійно. Характерною рисою сучасного етапу є пошук оптимальних шляхів децентралізації системи управління, розмежування предметів відання і повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування [1]. У цьому аспекті нагальною проблемою є необхідність реформування регіонального рівня місцевого самоврядування, що цілком узгоджується з вимогами Ради Європи до України щодо приведення національного законодавства у відповідність з Європейською хартією місцевого самоврядування.

Відсутність виконавчих органів обласних і районних рад, делегування відповідних функцій місцевим державним адміністраціям порушує принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування. Слід констатувати, що на сьогодні місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одних і тих самих галузях суспільного життя. Дублювання управлінських функцій створює підстави для втручання одних органів в діяльність інших, ви-

никнення численних конфліктів між ними. Виключення їх вимагає законодавчого визначення критеріїв і чіткого розмежування компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, врегулювання процедури передачі, реалізації та контролю виконання делегованих повноважень. При цьому має забезпечуватися оптимальне поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, максимальне наближення управлінських послуг до їх безпосередніх споживачів.

Виходячи із зарубіжного досвіду, можна констатувати, що ефективна діяльність держави можлива тільки при наявності повноцінного інституту місцевого самоврядування. Тому здійснення послідовних кроків щодо підтримки і розвитку муніципальної влади – найважливіший напрямок підвищення ефективності державного управління. Для України це означає вирішення ряду проблем. Перш за все – це проблеми щодо забезпечення розвитку ефективно діючого місцевого самоврядування як фундаменту народовладдя. Мова йде про створення необхідних політичних, нормативно-правових, організаційних, фінансово-економічних й адміністративно-управлінських умов для перетворення в життя конституційних принципів місцевого самоврядування як самостійної ланки єдиної системи публічної влади в країні, без якої виключалося б функціонування цієї системи. Друга група проблем пов'язана із забезпеченням єдності місцевого самоврядування із системою державної влади й управління, його відповідальності перед державою й населенням територій. Це – питання збереження й зміцнення вертикалі влади й управління державою на всіх рівнях.

Незважаючи на конституційні гарантії самостійності, місцеве самоврядування значною мірою залишається додатком державної влади, слабким і політично, і економічно. Справа не лише у небажанні держави вибудовувати з громадами справжні партнерські відносини, а й у слабкій організації самих громад, що і не дивно у патерналістському суспільстві. На жаль, слід визнати, що в сучасній Україні досі немає територіальних громад у матеріальному сенсі слова, а є лише деякі передумови для їх формування. Сучасна формальна участь місцевих жителів у процедурі обрання органів та посадових осіб місцевого самоврядування ще не є достатньою умовою для ефективного здійснення місцевого самоврядування. Необхідно, щоб населення усвідомило свої місцеві інтереси, тобто досягло певного ступеня соціальної зрілості, яка і визначається як міс-

цева спільнота. Формування місцевої спільноти – процес досить тривалий, пов’язаний із подоланням багатьох негативних наслідків попереднього централізованого управління країною. Однією з важливих передумов формування повноцінних територіальних громад є створення відповідної інфраструктури. Адже для того, щоб повноваження територіальної громади могли бути повноцінно реалізовані, вона повинна мати, крім спільного простору проживання, ще й спільну потребу в отриманні послуг певної якості та їх задоволенні, відчувати свою визначальну роль у виробленні місцевої політики тощо [8, с. 110].

Подолання державного патерналізму без підвищення організованості, спроможності та активності громад є неможливим. Робота у цьому напрямі вимагає як розширення правових можливостей і посилення відповідальності муніципальної влади, так і зміцнення інститутів безпосередньої демократії на локальному рівні. Йдеться, насамперед, про місцеві референдуми, громадські слухання та місцеві ініціативи, які через брак законодавства вже тривалий час залишаються здебільшого потенційними можливостями, аніж реально діючим правом. Без цих форм неможливо досягти широкого залучення громадян до участі в управлінні місцевими справами, неможливо забезпечити дійсний демократизм і гуманізм муніципальної влади. Важливе значення в контексті означеної проблеми має підвищення громадського авторитету та поліпшення організації роботи органів самоорганізації населення. Вони виступають в якості одного з інститутів місцевої демократії, що базується на самоврядному статусі людини і громадянина в Україні та вимагає соціально-політичної активності осіб щодо його реалізації. Це пограничний інститут у системі місцевого самоврядування між громадським і владним, який забезпечує залучення найширшого кола членів громади до управління місцевими справами, створення належних умов їх життєдіяльності на території певного населеного пункту.

Інститут органів самоорганізації населення як один з найважливіших елементів системи місцевого самоврядування одержав конституційне закріплення та деталізоване регулювання на законодавчому рівні. Проте конституційно-правова основа організації та діяльності даних органів має чимало проблемних питань: надто звужений характер регулювання, нечіткість правового статусу, невключеність до системи здійснення громадою місцевого самоврядування, нечіткість питань формування даних органів та матеріально-фінансового їх забезпечення.

З метою усунення їх пропонується розширити конституційно-правове регулювання статусу органів самоорганізації населення, зокрема визначення органів самоорганізації населення як однієї з форм участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення та складової системи місцевого самоврядування, гарантування обов'язковості передачі органам самоорганізації населення коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення повноважень; закріплення контролю відповідних рад за виконанням переданих органам самоорганізації населення повноважень. На конституційному рівні доцільно вирішити й організаційно-правове питання щодо форми органів самоорганізації населення.

Важливою гарантією врахування та захисту місцевих інтересів у процесі нормотворчої діяльності має стати закріплення на конституційному рівні обов'язкового проведення консультування з органами місцевого самоврядування під час прийняття рішень органами державної влади, що стосуються місцевого самоврядування. Такі вимоги ставить і Європейська хартія місцевого самоврядування, яка передбачає обов'язкове проведення консультацій органами державної влади з органами місцевого самоврядування під час прийняття будь-яких рішень, що стосуються місцевого самоврядування. Відповідатиме європейським стандартам і конституювання права органів місцевого самоврядування на співробітництво (партнерство), а також об'єднання з метою ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку [3].

Найбільш «вузьким» місцем залишаються питання взаємодії органів державної та місцевого самоврядування. Тому основне стратегічне завдання центральної влади на найближчу перспективу полягає у забезпеченні формування та юридичного закріплення механізмів взаємодії двох систем влади, для чого необхідно: 1) встановити оптимальну систему розподілу повноважень за рівнями влади й механізми її коригування та вдосконалення згідно з реальними можливостями конкретних категорій муніципальних утворень; 2) провести адміністративну реформу й реформу адміністративно-територіального устрою; 3) відпрацювати концепцію організації місцевої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою; 4) забезпечити розвиток міжбюджетних відносин на основі нормативного визначення обсягів фінансування державних (конституційних) соціальних гарантій, одночасно визначивши й включивши стимулюючі механізми; 5) 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 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.

Це ставить на порядок денний питання про якнайшвидше розблокування конституційної реформи, головний акцент якої має бути перенесений на місцевий рівень інституційно-функціональної організації публічної влади, попередньо організувавши його широке обговорення у наукових колах та з громадськістю. Разом із цим цілісність і системність 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 для збалансування підсистем публічної влади. При цьому запроваджувані зміни мають здійснюватися планомірно й поступово, аби не допустити дезорганізації всередині державного апарату та в системі місцевого самоврядування. Обов'язково слід зберегти і по можливості зміцнити системні зв'язки між усіма підсистемами публічного володарювання, зберегти керованість суспільно-політичних процесів, гарантувати територіальну цілісність України, неухильне додержання чинного законодавства, конституційних прав і свобод громадян.

Література:

1. Битяк Ю. П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування / Ю. П. Битяк // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Х.: Право, 2002. – С. 3–14.

2. Бодрова І. І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою [Електронний ресурс] / І. І. Бодрова // Офіційний сайт Конституційної Асамблеї при Президентові України. Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/activitiesanalytics/id/jevropijskij-dosvid-udoskonalennja-administrativno-teritorialnog-481>

3. Бодрова І. І. Організаційно-правові питання діяльності асоціацій місцевих рад України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / І. І. Бодрова. – Х., 2002. – 19 с.

4. Грובה В. П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис... доктора юрид. наук: 12.00.02 / Вікторія Павлівна Грובה. – Харків, 2013. – 40 с.

5. Серьогіна С. Муніципальна реформа як ключовий напрямок удосконалення моделі місцевого управління в Україні / С. Серьогіна // Місцеве самоврядування. – 2009. – № 2. – С. 44–47

6. Серьогіна С. Г. Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні / С. Г. Серьогіна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 26. – С. 3–15.

7. Серьогіна С. Г. Регіоналізм у політико-правовій практиці України / С. Г. Серьогіна // Правові проблеми реформування регіональної влади: Матеріали наук.-практ. конф., м. Харків: НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування АпрН України, – Харків, 2002. – С.16–20.

8. Серьогіна С. Г. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства / С. Г. Серьогіна // Право України. – 2014. – № 4. – С. 107–115.

9. Конституційно-правові засади становлення української державності : монографія / за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2003. – 328 с.

10. Яковюк І. Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції: проблеми співвідношення / І. Яковюк // Вісник Академії правових наук України. – 2012. – № 4. – С. 29–42.

Скрипник В. В. ¹

ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ КОНСТИТУЦІЇ ТА ЗАКОНІВ УКРАЇНИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Реформування організаційних та функціональних засад прокуратури останніх років гостро поставило проблему трансформування функції

¹ Здобувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого