

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Виявлення базових засад місцевого самоврядування дозволяє усвідомити, що принципи місцевого самоврядування – є об'ємними по змісту та багатограними за своїми проявами. Слід визнати, що висловлені у юридичній літературі судження про систему загальних принципів місцевого самоврядування над повною мірою враховують змістовну відмінність принципів, їх різнорівневий конституційно-правовий характер [1;2;3]. Автори не завжди доводять критерії виділення тих чи інших принципів, апріорі відразу відносячи їх до загальних принципам місцевого самоврядування, що ускладнює розмежування, класифікацію принципів, виявлення зв'язку з приписуваною ним сферою дії.

Зокрема, досить поширене віднесення конституційного принципу організаційного відокремлення місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України) [4], що фактично є окремим базовим принципом організації місцевого самоврядування в нашій країні, до принципів, що визначають самостійність місцевого самоврядування, не можна вважати виправданим, оскільки прямого ставлення до самостійності місцевого самоврядування в межах своїх повноважень він не має. Органи місцевого самоврядування не самостійно відокремлюються від органів державної влади. Це відокремлення встановлено Конституцією України. Основне змістовне значення цього принципу в тому, що органи місцевого самоврядування тепер не входять до системи органів державної влади. Механізм реалізації цього принципу дійсно містить елементи самостійності, що виявляються, зокрема, у повноваженнях населення самостійно визначати структуру органів місцевого самоврядування.

З урахуванням висловлених думок можна встановити систему принципів, які забезпечують самостійність місцевого самоврядування:

Конституційний (базовий) принцип самостійності місцевого самоврядування – місцеве самоврядування самостійно у вирішенні питань місцевого значення та в межах своїх повноважень.

Конституційні засади, що забезпечують реалізацію базового принципу самостійності місцевого самоврядування:

- 1) самостійність вирішення населенням питань місцевого значення;
- 2) самостійність визначення населенням структури органів місцевого самоврядування;
- 3) самостійність органів місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх функцій та повноважень;
- 4) державна гарантованість місцевого самоврядування.

Законодавчі принципи, що забезпечують реалізацію базового принципу та інших конституційних принципів місцевого самоврядування (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5]):

- 1) здійснення місцевого самоврядування в територіальних громадах на користь населення з урахуванням історичних та інших місцевих традицій;

- 2) наділення органів місцевого самоврядування власними повноваженнями щодо вирішення питань місцевого значення;
- 3) державні гарантії прав населення на здійснення місцевого самоврядування;
- 4) самостійне прийняття безпосередньо населенням та (або) органами місцевого самоврядування локальних правових актів;
- 5) не допустимість підпорядкованості органу місцевого самоврядування або посадової особи місцевого самоврядування одного органу місцевого самоврядування чи посадовій особі місцевого самоврядування іншому органу місцевого самоврядування чи посадовій особі місцевого самоврядування;
- 6) різноманіття форм прямого волевиявлення громадян на здійснення місцевого самоврядування;
- 7) самостійне визначення територіальною громадою порядку формування, організації та діяльності органів місцевого самоврядування;
- 8) самостійне володіння, користування та розпорядження комунальним майном органами місцевого самоврядування від імені територіальної громади;
- 9) самостійність органів місцевого самоврядування у бюджетній сфері;
- 10) відповідність матеріальних та фінансових ресурсів місцевого самоврядування його повноважень;
- 11) відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням.

У чинному законодавстві України є й інші положення, що стосуються самостійності місцевого самоврядування. Однак не всі з них можна віднести до рівня принципів, оскільки зачіпають вузькі сфери здійснення місцевого самоврядування, окремі аспекти діяльності органів місцевого самоврядування чи населення.

Правові підстави для прояву самостійності місцевого самоврядування дуже великі. Територіальні громади самостійно формують органи місцевого самоврядування, встановлюють загальнообов'язкові правила з предметів свого відання, приймають та реалізують плани та програми розвитку територіальної громади, формують, затверджують, виконують та контролюють виконання місцевого бюджету, що розвивають форми залучення населення до вирішення питань місцевого значення. Самостійне рішення населенням питань місцевого значення передбачає наявність системи ефективно функціонування демократичних інститутів, що дозволяють висловлювати волю та інтереси населення, а також свободи ініціатив та вибору рішень органами місцевого самоврядування на підставі своїх повноважень, врахування інтересів населення відповідно до закону.

Важливим виявом самостійності місцевого самоврядування є визнане державою право на фінансово-економічні ресурси, необхідні для здійснення функцій місцевого самоврядування.

Самостійність органів місцевого самоврядування гарантується нормами муніципального права в межах повноважень, які надані органам місцевого самоврядування законодавством України. Однією з важливих гарантій самостійності місцевого самоврядування є заборона органам державної влади втручатися у діяльність органів місцевого самоврядування з вирішення питань місцевого значення, крім випадків, встановлених законодавством України (с. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5]). Самостійність органів місцевого самоврядування у межах їх повноважень забезпечується конституційним правом на судовий захист.

Не можна не відзначити деяку двозначність самого формулювання принципу самостійності. Вона полягає у проголошенні територіальною громадою самостійно вирішувати питання місцевого значення. Навіть невеликий по часу досвід розвитку місцевого самоврядування у нашій країні показує, що в одному законі місцевому самоврядуванню можуть бути надані досить широкі повноваження, в іншому вони можуть викладатися у найзагальнішій формі, навіть без зазначення конкретних прав та обов'язків органів місцевого самоврядування, у третьому – вони викладені цілком чітко, але без належного матеріально-фінансового забезпечення.

Повноваження місцевого самоврядування – змістовно дуже рухома категорія, що підтверджується практикою реалізації Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5], що багаторазово піддавався доповненням. Рухливість повноважень визначається тим, що вони можуть перерозподілятися у договірному порядку між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Так, частина своїх повноважень органи місцевого самоврядування можуть делегувати відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад, а значить і самостійність дій за цим питанням, які можуть передавати один одному в установленому законом порядку за угодою. Значить самостійність органів місцевого самоврядування у межах повноважень, встановлених законом, не є такою непорушною, принциповою, необхідною та охоронюваною, раз від неї можна відмовитися лише на підставі міжмуніципального договору.

З принципу самостійності місцевого самоврядування виходить, що якщо сфера реальних повноважень місцевого самоврядування з якихось питань суттєво зменшено, то принцип самостійності продовжує діяти лише в межах цих повноважень, що залишилися. Тому тенденція дедалі більшої залученості органів державної влади у вирішенні питань місцевого значення, що допускається законом прямої заміни органів місцевого самоврядування органами державної влади набуває суперечності з конституційним принципом самостійності вирішення питань місцевого значення територіальною громадою, оскільки реально веде до звуження повноважень органів місцевого самоврядування, отже його самостійності.

Є ще одна ситуація, яка має певне відношення до самостійності місцевого самоврядування та вимагає хоча б короткого аналізу. Відповідно до ст. 143 Конституції України [4] органи місцевого самоврядування можуть наділятися законом окремими повноваженнями органів виконавчої влади. При цьому реалізація переданих повноважень підконтрольна державі. Чи діє принцип самостійності місцевого самоврядування у даних випадках? Чи слід, у разі передачі окремих державних повноважень органів місцевого самоврядування, приймати контроль органів державної влади за здійсненням переданих повноважень як певне обмеження самостійності місцевого самоврядування? Безперечно. Разом з тим, до уваги слід брати ту обставину, що при наділенні орган місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями у відповідному законі повинен зазначатися перелік прав та обов'язків (повноважень) органів місцевого самоврядування. Самостійність органів місцевого самоврядування в межах цього переліку повноважень також цілком очевиден. Більш того, відповідно до ст. 143 Конституції України [4], держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Проте межі самостійності органів місцевого самоврядування аналізованої сфери діяльності повинні співвідноситися з досягненням того результату, заради якого окремі державні повноваження були передані органам місцевого самоврядування.

Отже, у підсумку слід визнати, що гарантованість принципу самостійності вирішення питань місцевого значення не проявляється автоматично, лише на тій підставі, що це конституційний принцип. Тут діє ряд факторів. По-перше, як вже зазначалося, цей принцип не повинен порушуватися самим законодавством України; по-друге, обмеження цього принципу є неприпустимим і на локальному рівні. По-третє, реалізація принципу самостійності не повинна обставлятися ускладненими процедурами, що стримують потенціал свободи дій місцевого самоврядування. В-четверте, принцип самостійності потребує правового, фінансово-бюджетного, матеріального, організаційного забезпечення, насамперед, органами державної влади. По-п'яте, реалізація цього принципу багато в чому залежить від уміння та бажання органів місцевого самоврядування, населення територіальної громади використовувати можливості проявів самостійності при вирішенні питань місцевого значення, які закріплені чинним законодавством. Важливо вміти відстоювати і захищати самостійність місцевого самоврядування всіма передбаченими при цьому законом методами.

Література:

1. Муніципальне право України: підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
2. Кравченко В. В. Муніципальне право України: навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. Київ: Атіка, 2003. С 66–71.
3. Батанов О. В. Муніципальне право України: підручник / О. В. Батанов; відп. ред. М. О. Баймуратов. Харків: Одиссей, 2008. 419 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр> (дата звернення: 01.12.2021).
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 24.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.12.2021).

УДК 349.6:502.174

Ковейно Ю. В.

старший викладач кафедри права та публічного адміністрування

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

Останніми роками спостерігаються негативні тенденції щодо погіршення стану навколишнього природного середовища, що передусім, пов'язано з антропогенним навантаженням на довкілля. Вагому роль у цьому грає саме накопичення відходів, серед яких: побутові відходи, відходи інфраструктури, небезпечні відходи, відпрацьовані нафтопродукти, відходи, що містять СОЗ (стійкі органічні забруднювачі), промислові відходи, відходи видобувної промисловості, відходи будівництва та знесення, відходи сільського господарства, відходи упаковки, відходи електричного та електронного обладнання, відпрацьовані батареї, батареї та акумулятори, медичні відходи, зняті з