

2020/072
1105
Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого



До 350-річчя міста Харкова

До 200-річчя Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАД.



Національна юридична
академія України імені Ярослава Мудрого

До 350-річчя міста Харкова

*До 200-річчя Національної юридичної
академії України імені Ярослава Мудрого*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

За редакцією

доктора юридичних наук, професора,
академіка Академії правових наук України Ю.М. Тодики;
Харківського міського голови В.А. Шумілка

*Рекомендовано до опублікування вченою радою
Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого
(Протокол № 11 від 29.06.2004 р.)*

Харків
«Одіссей»
2004

Рецензенти:

М.В.Цвік — доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових наук України;

О.Н.Ярмиш — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України;

В.П.Колісник — доктор юридичних наук, доцент;

В.О.Серьогін — кандидат юридичних наук, доцент.

Авторський колектив:

к.ю.н., проф. Битяк Ю.П. — гл. II § 7 — у співавторстві;

к.ю.н. Бодрова І.І. — гл. II § 6, § 2, 7 — у співавторстві;

к.ю.н. Болдирев С.В. гл. I § 3, — у співавторстві, гл. II § 1, 3 — у співавторстві, гл. IV § 4 — у співавторстві, гл. IV § 5;

к.ю.н., доцент Воронов М.М. — гл. III § 1 — у співавторстві;

к.ю.н., проф. Воронов М.П. — гл. II § 3,4 — у співавторстві;

д.ю.н., проф. Гончаренко В.Д. — гл. I § 3 — у співавторстві;

к.ю.н., доцент Єрмолаєв В.М. — гл. I § 3 — у співавторстві;

к.ю.н., доцент Любченко П.М. — гл. I § 1, 4 — у співавторстві, гл. III § 2, 3, гл. IV § 1, 2, 3;

д.ю.н., проф. Петришин О.В. — гл. I § 2 — у співавторстві;

к.ю.н. Соляник К.Є. — гл. II § 4 — у співавторстві, § 5;

к.ю.н., доцент Ткаченко В.Д. — гл. I § 1, 4 — у співавторстві;

д.ю.н., проф. Тодика Ю.М. — вступ (у співавторстві), гл. II § 1 — у співавторстві, гл. III § 1 — у співавторстві, гл. IV § 4 — у співавторстві;

аспірант Чапала Г.В. — гл. I § 2 — у співавторстві;

к.т.н. Шумілкін В.А. — вступ (у співавторстві), гл. I § 1 — у співавторстві, гл. II § 2 — у співавторстві.

**Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення
правової держави: Монографія /За редакцією Ю.М. Тодики і
М 26 В.А. Шумілкіна. — Х.: ТОВ «Одіссей», 2004. — 392 с.**

ISBN 966-633-352-X

В монографії аналізуються теоретико-методологічні аспекти місцевого самоврядування, розвиток системи місцевого самоврядування, його основи, функції і компетенція місцевого самоврядування та його органів на сучасному етапі державотворення, розглядаються поняття місцевого самоврядування, його система, конституційно-правова, територіальна і матеріально-фінансова база діяльності, соціальна сутність і правова природа асоціацій місцевих рад, дається поняття функцій і компетенцій місцевого самоврядування та їх розвиток, гарантії місцевого самоврядування та відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування по діючому законодавству України.

Розрахована на аспірантів, наукових працівників, викладачів юридичних вузів і факультетів, студентів, народних депутатів, депутатів місцевих рад, працівників органів державної влади і місцевого самоврядування.

© Колектив авторів, 2004

ISBN 966-633-352-X

© ТОВ «Одіссей», підготовка до друку, 2004

Національна юридична академія
України імені Ярослава Мудрого

Бібліотека

137849

ВСТУП

На сучасному етапі державотворення суттєве значення має підвищення ефективності функціонування місцевого самоврядування. Ця проблема як практична, так і теоретична. Поштовхом до аналізу актуальних питань організації і діяльності місцевого самоврядування та його органів стало прийняття в 1996 році Конституції України, Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», інших нормативно-правових актів. Практика реалізації законодавства про місцеве самоврядування свідчить, що чимало конституційних приписів, норм поточного законодавства належним чином не виконується. І це суттєво знижує потенціал місцевого самоврядування та його органів, не допомагає підвищенню їх авторитету. Світова практика свідчить, що неможливі ніякі суттєві перетворення, особливо, коли держава і суспільство знаходяться на перехідному етапі розвитку, якщо місцеве самоврядування, його органи не виконують належним чином своїх завдань і функцій. Тому проблематика щодо місцевого самоврядування була і є актуальною. Україна як суверенна держава існує більше 13 років. Внесок місцевого самоврядування в процес державотворення значний. Разом з цим є необхідність осмислити пройдений за цей час шлях і визначити шляхи подальшого вдосконалення інституту місцевого самоврядування на сучасному етапі із врахуванням вимог сьогодення.

В роботі, насамперед, аналізуються теоретико-методологічні аспекти місцевого самоврядування, дається визначення місцевого самоврядування, роль самоврядування для еволюції суспільства, історія розвитку місцевого самоврядування на різних етапах становлення і розвитку української державності, розкриваються принципи місцевого самоврядування, зокрема, народовладдя, демократизму, гуманізму, справедливості та соціальної спрямованості, верховенства Конституції, визнання та гарантованості місцевого самоврядування, законності, поєднання державних та місцевих інтересів. Суттєве значення сьогодні, як свідчить практика, має принцип оптимальної децентралізації влади, який полягає у політично і економічно обґрунтованому розмежуванні повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування.

Виходячи з демократичного характеру публічної влади в Україні, в роботі проводиться основоположна ідея, що в системі місцевого самоврядування територіальні громади посідають особливе місце. Вони є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, джерелом самостійної форми публічної влади в Україні.

Зазначається, що еволюція територіальної громади йшла століттями, а її роль і значення в українському суспільстві завжди були важливими. В монографії аналізується правова природа органів місцевого самоврядування. Це важливо в тому аспекті, що Конституція України 1996 року радикально змінила правову природу місцевих рад, визнавши їх представницькими органами місцевого самоврядування. При цьому суттєве значення має те, що Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпив саме самоврядний статус, тобто їх невходження до системи органів державної влади. В роботі розкривається роль і місце виконавчих органів місцевих рад, сільського, селищного, міського голови в управлінській системі місцевого самоврядування, організаційно-правові аспекти діяльності органів самоорганізації населення. В механізмі функціонування місцевого самоврядування в Україні важливе місце посіли асоціації місцевих рад. Створені з відродженням ідеї місцевого самоврядування, вони вже отримали своє організаційне та функціональне оформлення. Але їх правовий статус досі залишається невизначеним. Ці та інші аспекти ґрунтовно розглядаються в монографії.

В роботі дається аналіз конституційно-правових основ місцевого самоврядування в Україні, розкриваються територіальна, матеріальна і фінансова основи функціонування місцевого самоврядування на сучасному етапі, досліджуються проблеми, які виникають при реалізації норм конституційного і поточного законодавства. На сучасному етапі йде процес розвитку функцій і повноважень місцевого самоврядування, їх органів. Цей процес відбувається з урахуванням сучасних тенденцій суспільного розвитку. В роботі аналізуються гарантії місцевого самоврядування та відповідальність його органів і посадових осіб.

Автори намагалися дослідити практику місцевого самоврядування в різних регіонах, провести, насамперед, аналіз інноваційного досвіду вирішення питань місцевого значення Харківською міською радою та її виконавчими органами.

Монографія підготовлена творчим колективом, до складу якого входили як науковці так і фахівці органів місцевого самоврядування міста Харкова. В організацію роботи по написанню монографії суттєвий внесок зробив заступник керівника творчого колективу, відомий фахівець в галузі муніципального права Микола Павлович Воронов.

Висловлюємо щирю подяку рецензентам М.В. Цвіку, О.Н. Ярмишу, В.П. Коліснику, В.О. Серьогіну за їх зауваження і поради, що сприяли покращенню цього видання.

Глава 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

§ 1. Поняття місцевого самоврядування

Проголошення незалежності України сприяло активізації процесу демократизації суспільства і держави, пошуку такої організації публічної влади, яка б відповідала європейським стандартам і була б спрямована на забезпечення прав і свобод людини. Важливою складовою цього процесу є побудова оптимальної системи місцевого самоврядування, яка у сучасному світі сприймається як єдино можлива демократична і раціональна модель влади на місцях, один з найважливіших інститутів громадянського суспільства. Кожна наука оперує визначеними поняттями, у яких знаходять своє концентроване вираження знання, що з роками накопичуються нею. Саме з їх допомогою відбувається більш глибоке пізнання об'єктивної дійсності шляхом виділення і дослідження її істотних сторін, тому дослідження інституту місцевого самоврядування неможливо провести без аналізу, насамперед, його поняття.

У самому загальному виді під самоврядуванням розуміють відносно автономне функціонування певного колективу (організації) людей, що забезпечується самостійним прийняттям членами цього колективу норм та рішень, які стосуються його життєдіяльності, відсутністю в колективі розриву між суб'єктом та об'єктом управління¹. Більш детальне визначення про-

¹ Див.: Інститути самоуправління: историко-правовое исследование. — М.: Наука, 1995. — С. 5.

понує В.Д. Ткаченко. На його думку самоврядування – це спосіб соціального управління загальними справами певної спільноти (утворення) людей, який ґрунтується на їх сумісній діяльності по прийняттю рішень та їх здійсненню. При цьому йому притаманні такі риси: 1) воно є різновидом соціального управління; 2) належність повноти усієї влади певній спільноті (колективу) людей, члени якої визнають владу тільки власного об'єднання (тут має місце єдність, збіг суб'єкта і об'єкта управління); 3) саморегуляція, яка виявляється в тому, що всі члени об'єднання спільно виробляють загальні рішення (правила поведінки) – статuti, положення, інструкції; 4) самоорганізація – проведення організаційних заходів з метою задоволення і захисту спільних інтересів; 5) здійснення влади безпосередньо об'єднаними суб'єктами або через засновані ними органи; 6) сумісна діяльність по реалізації прийнятих рішень¹.

В науковій літературі радянської доби широко досліджувалося: а) національне самоврядування; б) професійне самоврядування; в) самоврядування в рамках об'єднань громадян; г) самоврядування в межах єдиної державної влади, в адміністративно-територіальних одиницях. Всі види самоврядування умовно можна поділити на дві підгрупи – територіальне і нетериторіальне. В більшості випадків в науковій літературі самоврядування за територіальним принципом називають місцевим самоврядуванням.

Актуальність осмислення змісту категорії місцеве самоврядування має не лише науково-методологічне і політико-ідеологічне, а й важливе практичне значення. Плюралізм теорій, концепцій, доктрин, учень, що утвердився в науці, знайшов своє відповідне відображення і в підходах до розуміння місцевого самоврядування, в яких по-різному визначаються його сутність, зміст і форми реалізації. В науці є багато ідей, течій і точок зору з приводу того, що таке місцеве самоврядування, кожна з яких має право на існування тому, що вони лише в своїй сукупності дають цілісне уявлення про його сутність.

Місцеве самоврядування – це багатогранне, комплексне політико-правове явище, науковий потенціал якого розкривається у сукупності теоретичних конструкцій, базових юридич-

¹ Ткаченко В.Д. Демократія і самоврядування (деякі аспекти співвідношення) // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук-прак. конф., м. Харків, 25 травня 2004 р. / За ред. проф. Ю.П. Битяка. — Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПРн України, 2004. — С. 79.

них понять і категорій, що сприяють оформленню відповідних теорій місцевого самоврядування. Поряд із нормативним розвиваються й інші підходи до його розуміння — соціологічний, системний, аксіологічний, гносеологічний, функціональний та інші. Наявність плюралізму в підходах до розуміння місцевого самоврядування зумовлена тим, що воно тісно пов'язане з іншими соціальними явищами, як от: державою, політикою, економікою, культурою, психологією, ментальністю¹.

Існуючі в науковій літературі поняття місцевого самоврядування, як правило, базуються на трьох концепціях місцевого самоврядування — громадівській, державницькій, муніципального дуалізму.

Згідно з громадівською теорією місцевого самоврядування розглядається як самостійна форма публічної влади, суб'єктом якої є територіальний колектив — елемент громадянського суспільства². Місцеве самоврядування бачиться як одна із форм прояву громадської ініціативи і зводиться до необхідності мінімізації ролі держави у вирішенні місцевих проблем.

Науковці, що підтримують громадівську теорію місцевого самоврядування, категорично заперечують державну природу влади територіальних громад. Наприклад, В.Є. Чиркін вважає, що місцеве самоврядування — це не державна влада, обрані громадянами ради, комітети, а також мери міст і громад — це органи населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а не держави (державно організованого суспільства) даної країни в цілому³. Місцеве самоврядування, його органи не є складовою частиною державного механізму⁴. Німецький учений З. Баллейс наголошує, що муніципалітети є, передусім, природними корпоративними одиницями, а їхня автономність впливає не стільки з державної влади, скільки з суверенітету народу, який має поважатися й забезпечуватися державою на практиці⁵. О.В. Батанов вважає місцеве самоврядування як недержавну за своєю природою самостійну форму

¹ Хоменець Р. «Анатомія» місцевого самоврядування. Над чим задумуються теоретики // Віче. — 2002. — № 3. — С. 51.

² Фрицький О.Ф. Конституційне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 515.

³ Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. — М.: Юристъ, 1999. — С. 375.

⁴ Кутафин О.Е., Фадеєв В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Юрист, 1997. — С. 88.

⁵ Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. — М.: Юристъ, 1998. — С. 20.

здійснення народом своєї влади – публічну владу територіальної громади. На його думку, Конституція України підносить право територіальної громади на місцеве самоврядування на рівень невід’ємного, природного права місцевого населення самостійно вирішувати питання місцевого значення незалежно від державних структур, в межах законів, власної фінансово-економічної бази згідно зі своїми інтересами. Під природним правом територіальної громади тут слід розуміти сукупність (комплекс) прав жителів певних населених пунктів, наданих їм від Бога (природи), а тому священних і невідчужуваних від них. Саме тому таке природне право не залежить від законодавчого визнання чи невизнання його державою. Держава за допомогою правових заходів лише впорядковує, зовнішньо оформлює самоврядну активність територіальних громад, не встановлюючи її¹. Противники, навпаки, стверджують, що у громадівській концепції місцеве самоврядування скоріш постає у формі благих, але пустих декларацій, а ніж реально існуючим соціальним феноменом².

Державницька теорія виходить з того, що місцеве самоврядування є однією з форм (поряд з територіальною автономією) децентралізації державної влади на рівні територіальних колективів, а правоздатність останніх на самостійне вирішення питань місцевого значення трактується її прихильниками як така, що походить виключно від держави. Звідси місцеве самоврядування визнається як різновид державної влади. На думку К.Ф. Шеремета, місцеве самоврядування – це децентралізоване, справжнє державне управління³. Г.М. Чеботарьов вважає, що влада органів місцевого самоврядування за своєю природою й не може бути іншою, ніж владою державною⁴. В.В. Куликов стверджує, що органи місцевого самоврядування є складовою частиною системи державного управління⁵. Теза щодо характе-

¹ Батанов О.В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 2. – С. 21.

² Бажинов М.А. Гражданское общество и местное самоуправление: опыт концептуального анализа // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки, 2002. – № 4. – С. 87.

³ Шеремет К.Ф. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации («круглый стол») // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 33.

⁴ Чеботарев Г.Н. Развитие конституционных основ местного самоуправления. – Тюмень, 1995. – С. 85.

⁵ Куликов В.В. Реформа местного самоуправления в России: теория и реальность // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 17

ру місцевого самоврядування як похідного від державної влади обстоюється й сучасним шведським ученим С. Монтіном, який наголошує, що з погляду конституції та загальної ієрархії політичних інститутів муніципалітети — це частина державної адміністрації, а місцевому самоврядуванню його компетенція надається парламентом і тому воно здійснює, в остаточному підсумку, «делеговану державну владу»¹. Однорідність державної і муніципальної влади, як правило, вбачають в наступних загальних ознаках: а) чітко виражений інституціоналізований характер, б) наявність специфічного апарата здійснення влади, в) загальність, г) універсальність, д) встановлення і збір податків. Крім того, взаємозв'язок місцевого самоврядування з державною пояснюється тим, що, по-перше, і муніципальна і державна влада мають одне джерело — народ (ч.1 ст.5 Конституції), по-друге, органам місцевого самоврядування можуть делегуватися окремі повноваження органів виконавчої влади (ст.143 Конституції) і їх реалізація контролюється відповідними органами виконавчої влади². На думку В.І. Борденюка, влада органів місцевого самоврядування є похідною від влади державної, а не від вигаданої муніципальної. Разом з тим він не заперечує існування влади, джерелом якої є територіальна громада, але в даному разі влада громади на відміну від влади об'єднань громадян трансформується по суті в державну³. А.О. Безуглов і С.О. Солдатов стверджують, що влада місцевого самоврядування є державною владою, а органи, які її здійснюють, є органами державної влади. Між державною владою та владою муніципальною, як і між органами, які їх здійснюють, немає принципової різниці, вони єдині за своєю природою⁴.

Недоліками державницької теорії є заниження ролі ініціативи населення, ущемлення демократичних принципів участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, ставиться під сумнів здатність суспільства до самоорганізації і самовря-

¹ Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. — М.: Юристъ, 1998. — С. 20.

² Кравченко В.В. Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): Навч. посібник. — К.: «Апарат-Центр», 2001. — С. 9.

³ Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні // Право України. — 2001. — № 2. — С. 26.

⁴ Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. В 3-х т. Т. 1. — М., 2001. — С. 345, 351.

дування¹. Чинне законодавство України настільки суперечливе і непослідовне, що прихильники усіх концепцій мають змогу посилатися на відповідні норми для підтвердження правильності своїх позицій. Посилення тенденції поєднання в інституті місцевого самоврядування громадівської і державницької концепції, по суті, стало наслідком реалізації законодавцем намагання закріпити загально соціальну (громадівську) цінність місцевого самоврядування не шляхом самоусвідомлення та самоорганізації територіальних громад, а шляхом адміністрування державою. При цьому, як зазначає В.І. Васильєв, тут відіграли свою роль не прагнення до чистоти втілення теоретичних ідей і конструкцій, а бажання скоріше відійти від старих форм державного управління на місцях, побороти опір становленню нових форм та забезпечити правові гарантії незворотності їх ствердження². Разом з тим реалії життя змушують погодитись з думкою О.Ф. Фрицького, який зазначає, що в Україні запроваджено державницьку концепцію місцевого самоврядування із залишками «радянської» моделі, що на практиці означає безпосереднє втручання в діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій³.

Теорія муніципального дуалізму (громадівсько-державницька теорія) акцентує увагу на подвійній природі влади місцевого самоврядування. Прихильники цієї концепції вважають, що місцеве самоврядування незалежне від держави лише при розв'язанні суто господарських та громадських справ, а в політичній сфері воно розглядається як агент держави, що виконує державні функції. На їх думку синтез державного і недержавного у місцевому самоврядуванні дуже важливий для суспільства. Завдяки поєднанню цих двох засад вирішуються найважливіші громадсько-державні завдання: усувається роздвоєння влади, яке веде до політичної нестабільності й послаблення держави та її інститутів; створюються можливості для участі людей в управлінні справами суспільства й держави, що підносить культурно-правовий рівень громадян і виховує в них відчуття поваги до законів; ліквідується розрив між суспільством і державою;

¹ Бажинов М.А. Гражданское общество и местное самоуправление: опыт концептуального анализа // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки, 2002. — № 4. — С. 87.

² Васильєв В.И. Местное самоуправление: Учебное пособие. — М.: Юринформцентр, 1999. — С. 20.

³ Фрицький О.Ф. Конституційне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 521.

досягається єдина мета — збереження та зміцнення суспільства й держави на основі демократичних інститутів; держава може краще вивчати потреби населення, місцеві справи та ухвалює рішення, які відповідають інтересам людей; народжується спільний інтерес для громадян і державних органів, сутність якого полягає у будівництві життя, гідного кожної людини та суспільства в цілому, управління суспільством на основі узгоджених дій переростає в єдиний процес творення¹. М.П. Орзіх зазначає, що саме синтез громадської та державної теорії самоврядування надасть конституційну можливість «входити в правові ворота», а не «трощити муніципальні огорожі», які небезуспішно споруджені на місцях під впливом «революційної психології і суверенного бешкетування місцевих рад»².

М.А. Бажинов пропонує місцеве самоврядування ідентифікувати: по-перше, як найнижчий рівень державної влади, юридично відмежований від інших ешелонів влади з метою надання йому самостійності і широти можливостей в конкретних умовах невеликих і часто специфічних муніципальних утворень; по-друге, це інститут громадянського суспільства, спосіб самоорганізації населення. Ключовим є словосполучення «самостійна діяльність», оскільки владні повноваження в даному випадку вторинні для місцевого самоврядування, головною метою якого є реалізація (здійснення) функцій громадянського суспільства. В своїй сукупності ці дві сторони місцевого самоврядування складають «пограничну смугу» в соціумі, покликану вирішувати завдання правильної структуризації і оптимальної взаємодії держави і громадянського суспільства³. Подібну позицію займають В.В. Кравченко і М.В. Пітцик, акцентуючи увагу на особливості місця місцевого самоврядування у механізмі соціального управління і його подвійній природі — з одного боку, як форми публічної влади (в системі місцевого самоврядування можуть видаватися загальнообов'язкові рішення, виконання яких забезпечується примусовою силою держави), з другого — як інституту громадянського суспільства⁴.

¹ Постовой Н.В. Муниципальное право России. — М., 1998. — С. 20–21.

² Орзіх М.П. Самоврядні території в системі державного устрою України. Вип. 1-2. — К., 1993. — С. 64.

³ Бажинов М.А. Гражданское общество и местное самоуправление: опыт концептуального анализа // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки, 2002. — № 4. — С. 88.

⁴ Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України. — К.: Атіка, 2003. — С. 73.

Безперечно вагомим для визначення природи місцевого самоврядування є також вирішення питання про його співвідношення з громадянським суспільством. Більшість науковців погоджуються з тим, що місцеве самоврядування виступає інститутом громадянського суспільства, будучи ефективною формою самоорганізації населення. Право вирішувати питання місцевого значення не дарується їм державою, а лише юридично закріплюється нею як об'єктивна реальність. Загальновідомо, що будь-яка соціальна сукупність людей, об'єднаних за різними ознаками (в тому числі й за територіальною), у демократичній, правовій державі має право вирішувати свої справи без втручання сторонньої влади, включаючи державу¹. Таку ж позицію займає і О.В. Батанов, стверджуючи, що місцеве самоврядування – це інститут громадянського суспільства, ефективна форма самоорганізації людей, їхнього руху в напрямі людської солідарності².

О.Є. Кутафін і В.І. Фадеєв з цього приводу зауважують, що місцеве самоврядування не може бути віднесено виключно до інститутів громадянського суспільства, так як місцеве самоврядування – це не просто форма самоорганізації населення для вирішення місцевих питань, це і форма здійснення публічної влади, влади народу³. Інші дослідники також акцентують увагу на тому, що місцеве самоврядування – це не тільки публічна влада, а складніший за внутрішньою структурою феномен, чим і пояснюється його цінність як необхідного елемента громадянського суспільства, з одного боку, й інструмента для розвитку та вдосконалення самого громадянського суспільства, з іншого⁴. Окремі автори розглядають місцеве самоврядування як проміжну сходинку між державою та громадянським суспільством⁵. В якості третьої сторони в загальній системі «державна – громадянське суспільство» пропонують розглядати місцеве самоврядування і інші вчені. На їх думку, якщо місцеве самоврядування

¹ Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні // Право України. – 2001. – № 12. – С. 24.

² Батанов О.В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 2. – С. 21.

³ Кутафін О.Є., Фадеєв В.І. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Юрист, 1997. – С. 89.

⁴ Бабичев И.В. Что такое местное самоуправление с точки зрения права // Местное право. – 2001. – № 6. – С. 7.

⁵ Пешин Н.Л. Муниципальное право: Схемы и комментарии: Учебное пособие. – М.: Статут, 2001. – С. 51.

— це особливий тип владної структури, без якої громадянське суспільство не може вважатися повноцінним, і в той же час воно складає ту частину громадського самоврядування в цілому, з яким — як з каналом впливу на державу — громадянське суспільство контактує найбільш інтенсивно, то відповідь на питання про первинність і вторинність місцевого самоврядування чи громадянського суспільства втрачає сенс, так як одне без іншого не може бути¹.

Протиріччя в розумінні сутності місцевого самоврядування існують також завдяки різному визначенню в науковій літературі категорій «публічна влада» і переліку суб'єктів, що її здійснюють, відсутня єдність серед науковців і щодо поняття «громадянське суспільство», його співвідношення з державою, місцевим самоврядуванням, іншими інституціями, людиною і громадянином. Цілісна характеристика місцевого самоврядування можлива лише при всебічному аналізі його багатоманітних зв'язків із соціальною дійсністю.

На нашу думку більш концептуально вивіреною є позиція, що трактує місцеве самоврядування як основоположний інститут громадянського суспільства, недержавну, за своєю природою, самостійну форму здійснення народом публічної влади. Не погоджуючись з позиціями одних науковців і підтримуючи висловлювання інших, вважаємо за необхідне сформулювати ряд висновків щодо сутності і природи місцевого самоврядування: а) по-перше, влада місцевого самоврядування має публічний характер; б) по-друге, органи і посадові особи місцевого самоврядування мають особливий порядок формування — обираються громадянами України, які проживають у відповідних адміністративно-територіальних одиницях, тобто повинні бути їх уповноваженими агентами і від них же вони отримують владу; в) по-третє, місцеве самоврядування є інститутом громадянського суспільства, що заперечує протиставлення держави і громадянського суспільства; г) по-четверте, урегульованість суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування правом не позбавляє його самостійності і не підпорядковує його системі суб'єктів державної влади.

Місцеве самоврядування визнається і гарантується в Україні на конституційному рівні. Аналіз конституційних норм дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування слід роз-

¹ Бажинов М.А. Гражданское общество и местное самоуправление: опыт концептуального анализа // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки, 2002. — № 4. — С. 88.

глядати: а) одним із фундаментальних принципів конституційного ладу; б) однією з формою народовладдя; в) специфічною підсистемою публічної влади; г) формою залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення.

1. Визнаючи місцеве самоврядування одним із принципів конституційного ладу, сутність якого, насамперед, полягає у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, Основний Закон гарантує сталий розвиток цього інституту. В ст. 2 Європейської Хартії про місцеве самоврядування зазначається, що принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний в законодавстві і, по можливості, в конституції країни. Визнання і гарантування місцевого самоврядування проявляється в тому, що Конституція України встановлює межі для законодавця — визначає параметри для подальшого нормативного регулювання і унеможливорює необгрунтоване втручання держави у сферу компетенції місцевого самоврядування. Враховуючи важливість цього інституту, для становлення і розвитку громадянського суспільства порядок визначення засад місцевого самоврядування віднесено ст. 92 Конституцією України до виключної сфери законодавчого регулювання. Розвиток місцевого самоврядування європейським співтовариством розглядається як суттєвий вклад в побудову суспільств, які ґрунтуються на принципах демократії і децентралізації.

2. Місцеве самоврядування як форма народовладдя отримало своє закріплення в ст. 5 Конституції України, згідно з якою саме за народом закріплено виключне право визначати і змінювати конституційний лад, яке не може бути узурповане державою, її органами та посадовими особами. Самоврядування, на думку Ю.О. Тихомирова, є основним способом здійснення народовладдя, насамперед, у масштабах суспільства, втілення інтересів народу й інших соціальних спільностей¹. М.В. Цвік вказує, що самоврядування є суспільним, а не державним явищем, характерне для самоврядування поєднання суб'єкта та об'єкта управління не є характерним для демократії, загалом демократія і самоврядування є різними формами здійснення народовладдя². З вищенаведеними твердженнями не погоджується А. Крусян, яка, аналізуючи положення Конституції України, вказує на невідповідність між закріпленням в якості суб'єкта місцевого самоврядування територіальної громади (ст. 140) і фактич-

¹ Тихомиров Ю.А. Диалектика управления и самоуправления // Вопросы философии. — 1983. — № 8. — С. 26.

² Загальна теорія держави і права / За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. — Х.: Право, 2002. — С. 110—111.

ним проголошенням місцевого самоврядування однією з форм народовладдя (ст. 5). Місцеве самоврядування на її думку має особливого суб'єкта, а отже не є формою народовладдя¹. М. Орзіх з цього приводу зазначає, що аналіз самоврядування в одному ряду з категоріями «демократія», «народовладдя», «народний суверенітет» можливий лише при політологічному порівняльному аналізі, натомість в управлінському відношенні уявляється теоретичним спрощенням і веде до хибної орієнтації практики на пошук самоврядної максими як умови демократії, народовладдя, суверенітету народу².

Місцеве самоврядування, якщо його характеризувати у самому загальному виді, виступає формою народовладдя. В своїй реалізації воно спирається на інститути безпосередньої демократії (місцеві референдуми, вибори тощо), а також органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Ще одним вагомим аргументом на користь визнання місцевого самоврядування формою народовладдя є право органів місцевого самоврядування в межах, встановлених Конституцією, володіти, користуватися, розпоряджатися об'єктами права власності Українського народу

3. Положення про визнання місцевого самоврядування, як підсистеми публічної влади також закріплено в ст. 5 Конституції України, відповідно до якої народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування структурно і організаційно відокремлене від державної влади і діє, в межах Конституції і законів України, автономно. За свою діяльність органи і посадові особи місцевого самоврядування відповідальні, насамперед, перед територіальною громадою. Як різновид організації публічної влади, місцеве самоврядування повинно забезпечити насамперед відповідний рівень керованості соціальної системи відповідного рівня, тобто місцевого співтовариства, що проживає на відповідній території³. Органи місцевого

¹ Крусян А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии // Юридический вестник. – 1998. – №1. – С. 86.

² Орзіх М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування // Юридический вестник. – 2002. – №2. – С. 101.

³ Тодика Ю.М. Місцеве самоврядування в аспекті конституційної реформи // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук-прак. конф., м. Харків, 25 травня 2004р./ За ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. – С. 4.

самоврядування не підпорядковуються органам державної влади, однак місцеве самоврядування не існує ізольовано від держави, у них єдине джерело влади — народ. Простежується функціональна близькість місцевого самоврядування і держави, адже органи місцевого самоврядування, як і органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Гармонійне поєднання зусиль держави і місцевого самоврядування, по суті рівноправних суб'єктів публічної влади, є однією з необхідних передумов оптимальної організації публічно-владного механізму суспільства.

4. Місцеве самоврядування є могутнім каталізатором формування громадянського суспільства, оскільки свідома участь громадян у процесі створення гідних умов життя на певній території сприяє формуванню в них відповідальності за вирішення місцевих проблем, чим, одночасно, підвищується їхня соціальна та громадянська активність. В Конституції України закріплено лише найважливіші форми участі громадян у вирішенні питань місцевого значення — вибори і референдуми, інші форми є предметом законодавчого регулювання (загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, тощо). Ю.М. Тодика і В.Д. Яворський зазначали, що місцеве самоврядування в Україні — це система, яка складається з сукупності демократичних організаційних форм (виборів) і інститутів прямої безпосередньої демократії (референдумів), інших форм волевиявлення населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці і виборних та інших органів, що реалізують його цілі, завдання та функції¹. Розвинуте, зі сталими традиціями, місцеве самоврядування сприятиме забезпеченню збалансованості відносин людини та держави, недопущенню повороту назад, до авторитаризму і тоталітаризму.

5. Місцеве самоврядування визначається як *право*. В статті 140 Конституції України місцеве самоврядування визначається як правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. У відповідності із ст. 3 Європейської Хартії місцевого самоврядування — це не тільки право,

¹ Тодика Ю.Н., Яворський В.Д. Выборы органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект. — Х.: Факт, 1998. — С. 3.

а і спроможність, але не територіальної громади, а органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

В Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» враховано положення Конституції України і Європейської Хартії про місцеве самоврядування і тому місцеве самоврядування визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. В. Шаповал вважає, що місцеве самоврядування є «правом і спроможністю» (тобто компетенцією і водночас дієздатністю) відповідних органів¹. Слід також зазначити, що, аналізуючи конституційне визначення місцевого самоврядування, можна зробити висновок про те, що воно містить одну з основних ознак місцевого самоврядування — самостійність його функціонування. Під «самостійністю» необхідно розуміти не лише право територіальної громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення без втручання інших владних структур, але і необхідність їхнього вирішення відповідно до Конституції і законів України, тобто йдеться про єдність прав і обов'язків, самостійності і відповідальності територіального колективу при вирішенні питань місцевого значення. У свою чергу діяльність під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування означає, що вони несуть потрійну відповідальність за наслідки вирішення питань, що віднесені до сфери компетенції місцевого самоврядування: перед територіальною громадою, перед державою і перед фізичними і юридичними особами². Місцеве самоврядування пропонується сприймати як одне з політичних прав — відповідне право громадянина, що проживає у «самоврядній» адміністративно-територіальній одиниці³.

¹ Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування // *Право України*. — 2002. — № 3. — С. 49.

² Кравченко В.В. Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): Навч. посібник. — С. 10.

³ Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування // *Право України*. — 2002. — № 3. — С. 51.

6. Аналіз ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає підстави для визначення *місцевого самоврядування як системи суб'єктів*, яка включає: а) територіальну громаду; б) сільську, селищну, міську раду; в) сільського, селищного, міського голову; г) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; д) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; е) органи самоорганізації населення. В свою чергу кожне село, селище, місто має свою систему місцевого самоврядування, яка відзначається як єдністю, так і диференціацією та певною субординацією. У містах з районним поділом найбільш складна система місцевого самоврядування – за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до закону можуть утворюватися районні в місті ради, які утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету. Проект нової редакції закону про місцеве самоврядування в Україні містить більш широкий перелік суб'єктів системи місцевого самоврядування до якого додатково включаються голови районних і обласних рад та їх виконавчі апарати. Крім того, пропонується надати право на об'єднання не лише територіальним громадам сіл, а й територіальним громадам селищ і міст для спільного вирішення питань місцевого значення.

7. Місцеве самоврядування розглядається як форма самоорганізації населення на місцях, що проявляється в таких соціальних характеристиках, як самоуправління, самодіяльність, саморегулювання, самоконтроль. Для самоврядування характерні нові зв'язки суб'єктів і об'єктів: суб'єкт стає об'єктом, а об'єкт одержує властивості суб'єкта. Соціальні норми створюються шляхом прямого волевиявлення людей і служать їх «самозобов'язанням», участь населення у громадських справах найбільша¹. Функціонально та організаційно воно є певною соціальною системою або тим організаційно-правовим механізмом, завдяки якому територіальні громади безпосередньо і через обрані ними органи здійснюють функції та повноваження місцевого самоврядування². Як форма громадянської самоорганізації соціуму місцеве самоврядування об'єктивно підвищує рі-

¹ Тихомиров Ю.А. Публичное право: падения и взлеты // Государство и право. — 1996. — № 1. — С. 7.

² Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 89.

вень керованості в суспільстві і престиж влади. Соціологічні дослідження показують, що органи місцевого самоврядування мають більшу довіру серед населення, аніж органи державної влади. Ю.М. Тодика слушно звертає увагу на методологічну обмеженість аналізу місцевого самоврядування як публічно-правового інституту, так як він спрямований виключно на публічні інтереси і не завжди враховує самотійне значення особи в системі місцевого самоврядування. Людині відводиться роль «учасника» самоврядування в основному через колективні інститути муніципальної демократії (вибори, місцевий референдум, збори, сходи громадян тощо). Разом з цим громадянин, житель місцевого поселення не просто бере участь у самоврядуванні, а він, поряд з іншими жителями, здійснює його, реалізуючи свої права і свободи. Тому інститути місцевого самоврядування і всю його організаційну структуру, як і структуру громадянського суспільства в цілому, необхідно розглядати в органічній єдності з інститутами прав і свобод громадян, з правовим статусом особи як суб'єкта самоврядних відносин за місцем проживання¹.

О.В. Константий місцеве самоврядування розглядає як спосіб соціального управління, провідну організаційну форму здійснення влади українським народом, що функціонує на місцевому рівні в межах положень законів України автономно від органів державної влади, наділена для реалізації своїх завдань і функцій відповідним рухомим та нерухомим майном, правом формувати місцеві бюджети й забезпечена обов'язком держави сприяти їй у цьому².

З огляду на те, що рішення багатьох соціально-економічних проблем, пов'язаних із підвищенням життєвого рівня населення, забезпеченням прав і свобод громадян, наповненням їх реальним змістом, можливе тільки в умовах реального і ефектив-

¹ Тодика Ю.М. Місцеве самоврядування в аспекті конституційної реформи // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук-прак. конф., м. Харків, 25 травня 2004 р./ За ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. – С. 5.

² Константий О.В. Діяльність Конституційного Суду України як гарантія реалізації прав місцевого самоврядування в Україні // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук-прак. конф., м. Харків, 25 травня 2004 р./ За ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. – С. 65.

ного місцевого самоврядування, важливе значення має аналіз існуючих в науковій літературі його визначень¹ кожне із яких містить ті чи інші його суттєві ознаки.

А. Некрич найбільш значущими ознаками місцевого самоврядування називає:

- можливість самостійного існування територіальної громади: наявність незалежного бюджету, комунальної власності, адміністративного контролю на підвідомчій їй території;
- відсутність безпосередньої вертикальної підпорядкованості самоврядного органу вищестоящому;
- реальна можливість участі населення відповідної території в процесі напрацювання та прийняття рішень з основних питань місцевого значення;
- виборність та формування всього складу місцевих органів на широкій демократичній основі, регулярна зміна та підзвітність їх громаді;
- свобода та відповідальність місцевих органів самоврядування в межах своєї компетенції за наявності достатніх матеріально-фінансових ресурсів;
- гарантії соціального захисту населення, що складає місцеву громаду².

Н.І. Руда підкреслює, що органами самоврядування називаються органи, що не входять в ієрархічно побудовану систему державної влади й управління і мають визначену самостійність при рішенні справ місцевого значення³. Аналізуючи місцеве самоврядування виділяють, спеціальний суб'єкт — територі-

¹ Воронов Н.П., Болдырев С.В. Понятие и основы местного и регионального самоуправления // Проблемы законности: Республ. межведомств. науч. сборник. Вып. 28. — 1993. — С.43-47; Корнієнко М. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики // Українське право. 1995. — №1. — С. 68-77; Куйбіда В., Чушенко В. Поняття місцевого самоврядування в Україні // Право України, 1998, №5. С. 17-21; Ольховський Б.І., Ермолаєв В.М. Місцеве самоврядування в Україні: Навч. посібник. — Х.: Рубікон, 1998; Стріха М. Місцеве самоврядування в Україні // Українське слово. 1996. 7 лист. — С. 2-4; Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Учеб. пособие. — М., 1998. — С. 11-19.

² Некрич А. Важка ти, ноша самоврядування // Віче — 1997. — № 5. — С. 41.

³ Руда Н.І. Самоврядування як динамічний суспільно-політичний та державно-правовий інститут // Правова держава. — 1992. — Вип. 2-3. — С. 136.

альну громаду, спеціальний об'єкт — питання місцевого значення, самостійність — ключову категорію, що характеризує його як самостійну підсистему публічної влади, що конституційно гарантується державою¹.

Вичленити риси місцевого самоврядування як політико-правового інституту спробував О.О. Карлов. На його думку, такими є: а) здійснення самоврядування через форми демократії, що входять до нього; б) наявність у системі місцевого самоврядування як державних, так і суспільних форм; в) органічне сполучення в системі місцевого самоврядування форм представницької і безпосередньої демократії; г) поглиблення і розширення самоврядування на всіх рівнях системи управління, як у масштабах всього суспільства, так і на місцях². Західні правознавці розглядають самоврядування як інструмент розвитку місцевого співтовариства, як найбільш вдалу форму участі громадян в управлінні за межами парламенту³.

Інші дослідники, погоджуючись з багатьма вище переліченими рисами місцевого самоврядування, вказують також на його територіальний, локальний характер, децентралізм, наявність власної економічної і фінансової основи⁴. В енциклопедичному словнику Брокгауза і Ефрона міститься визначення місцевого самоврядування, дане В. Водовозовим, яке багато в чому не втратило актуальність і сьогодні. Наявність місцевого самоврядування свідчить про те, що господарськими й іншими справами будь-якої територіальної одиниці (провінції, повіту, громади) завідують жителі цієї самої одиниці, а не органи центральної влади; у цьому тільки значенні самоврядування і є самостійним інститутом. Самоврядування, таким чином, існує там, де місцеві справи протиставляються загальнодержавним. Самоврядування припускає не лише розмежування сфер компетенцій центральних і місцевих органів, не тільки самостійність останніх, але і взаємну їх незалежність; воно визнає різницю самих джерел влади, перші... одержують владу від усього народу, другі

¹ Крусян А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии // Юридический вестник. — 1998. — № 1. — С. 86.

² Карлов А.А. Формирование института местного самоуправления. — К.: Вища школа, 1993. — С. 38.

³ Мирошниченко Е. Шаги к самоуправлению // Народный депутат. — 1992. — № 17. — С. 48.

⁴ Кампо В. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування. — 1993. — Вип. 1–2. — С. 71.

одержують її від місцевого товариства. Різниця між державним управлінням і самоврядуванням у тому, що уряд є носієм державного суверенітету, влада ж органів самоврядування не суверенна; уряд є владою законодавчою, органи самоврядування діють у порядку й у межах компетенцій, зазначених їм верховною урядовою владою. Таким чином, уряд є влада верховна, органи самоврядування — влада місцева. З принципової точки зору ця різниця надзвичайно велика, вказує на повну протилежність між двома інститутами, проте на практиці у різні епохи і навіть нині в різних державах сфера компетенції самоврядування так вигадливо перетинається зі сферою компетенції держави, приймає такі різноманітні форми, що ця протилежність втрачає, почасти, своє значення¹.

Для з'ясування суті місцевого самоврядування Р. Хоменець пропонує застосовувати філософський, психологічний, гносеологічний, соціологічний, аксіологічний, функціональний, інструментальний, системний, історичний, порівняльний, політологічний і нормативний підходи. На його думку філософія розглядає місцеве самоврядування як єдину цілісність у всіх можливих проявах, у всьому розмаїтті видозмін, які тільки можуть розкрити його кінцеву суть, смисл і призначення. Відсутність філософського обґрунтування місцевого самоврядування, як відомо, робить його приреченим на стихійність розвитку методом проб і помилок.

При психологічному підході місцеве самоврядування розглядається не як суто об'єктивне явище соціально-економічного, нормативного походження, а таке, що має суб'єктивну сторону, без урахування якої воно не може реалізуватися і функціонувати як таке. Місцеве самоврядування значною мірою детермінується психологією територіальної громади взагалі та її членів зокрема, специфікою сприйняття ними ідей місцевого самоврядування та особливостями конкретних механізмів їх реалізації.

Гносеологічному підходу до з'ясування сутності місцевого самоврядування властиві різноплановий характер і спрямованість як на усвідомлення смислу здійснюваної активності територіальної громади, так і на виявлення самого механізму і дозволених форм конкретної поведінки суб'єктів місцевого самоврядування.

Соціологічному підходу властиве розуміння місцевого самоврядування у контексті соціальних реалій. Це своєрідний

¹ Брокгауз В.А., Эфрон И.А. Энциклопедический словарь. — СПб.:Издательское дело, 1900. — Т. XXVIII-А. — С. 239, 240.

спосіб теоретичного пізнання і практичного освоєння його суті, яка базується на використанні гуманітарних природничо-наукових знань про закономірності, природу, механізми діяльності різних суб'єктів місцевого самоврядування. При такому підході місцеве самоврядування розглядається як соціальний процес і соціальне явище, зумовлене специфікою функціонування держави і суспільства.

За аксіологічного підходу місцеве самоврядування постає як певна соціальна цінність, в основі якого лежить ціннісне сприйняття самоврядування, а критерієм істинності постають загальнолюдські цінності. Місцеве самоврядування розглядається у цьому разі крізь призму його відповідності досягнутому суспільством рівню соціального прогресу, що дає можливість виділити питому вагу місцевого самоврядування, тобто дати оцінку прогресивності самоврядних явищ, виявити в них те, що відображає регресивні тенденції, гальмує суспільний розвиток.

З точки зору функціонального підходу місцеве самоврядування з'ясовується як процес, пов'язаний з його реалізацією у фактичній діяльності суб'єктів, розкриттям обсягу, характеру та змісту їх діяльності.

За генетичного підходу основна увага зосереджується на процесах виникнення і формування місцевого самоврядування, його соціальної детермінованості об'єктивними і суб'єктивними умовами життя суспільства.

Інструментальному підходу властиве розуміння місцевого самоврядування як специфічного регулятора суспільних відносин, за допомогою якого здійснюється і забезпечується громадсько-державне управління суспільством. Цей підхід дає можливість визначити набір гарантованих державою, правовою системою і всією сукупністю суспільних відносин соціально-юридичних засобів, що надаються законом суб'єктам самоврядування для досягнення ними соціально-правовими (цивілізованими) способами бажаного результату.

За системного підходу місцеве самоврядування розглядається як сукупність соціально-правових явищ, що певним чином пов'язані між собою і утворюють єдине ціле; сукупність соціальних зв'язків, у яких виявляються ціле та його частини. Логічним центром дослідження при цьому стають закономірності розвитку місцевого самоврядування як цілісної системи. Системний підхід відкриває великі можливості для вивчення його системоутворюючих структурних елементів, прямого і зворотного впливу на місцеве самоврядування внутрішнього і зовнішнього середовища.

Історичний підхід до місцевого самоврядування дає змогу проаналізувати тенденції, які характеризують його еволюцію, вивчити соціально-правові інститути самоврядування в їх історичному розвитку на загальному фоні розвитку суспільства, притаманних йому деформацій та суперечностей, тенденцій.

Порівняльний підхід забезпечує з'ясування специфічної соціально-юридичної природи місцевого самоврядування, тобто соціальні і формально-юридичні властивості, ознаки і закономірності, а також форми буття в їх порівнянні. Особливо вагомим у процесі дослідження природи місцевого самоврядування є порівняльний аналіз механізмів владного впливу на суб'єктів суспільних відносин, взаємодії з державою, об'єднаннями громадян, іншими інститутами громадянського суспільства.

Політологічному підходу притаманне з'ясування місцевого самоврядування невіддільно від політики і політичного життя суспільства. Політологія допомагає визначити шляхи розв'язання сьогоденних соціально-політичних проблем у сфері місцевого самоврядування.

За нормативного підходу місцеве самоврядування можна віднести до нормативних потреб суспільства. В цих межах досліджується внутрішня юридична будова місцевого самоврядування, здійснюється аналіз його джерел, формальна визначеність місцевого самоврядування тощо¹.

За своєю природою місцеве самоврядування є специфічною формою реалізації публічної влади, що відрізняється від державної влади тим, що втілює місцеві (корпоративні) інтереси територіальних колективів, на відміну від природи держави, яка втілює загальнонаціональні інтереси. Крім того, місцеве самоврядування відрізняється і від влади об'єднань громадян, що реалізують політичні, соціальні, культурні й інші інтереси своїх членів. Місцеве самоврядування відрізняється від інших форм здійснення публічної влади своїми інститутами, формами діяльності, повноваженнями, правовим захистом і відповідальністю. Його характерними рисами є демократизм, що знаходить своє відображення у виборності органів місцевого самоврядування; децентралізація його системи; самостійність територіальних колективів у вирішенні питань місцевого значення; гарантованість місцевого самоврядуван-

¹ Хоменець Р. «Анатомія» місцевого самоврядування. Над чим задумуються теоретики // Віче. — 2002. — № 3. — С. 53.

ня в межах Конституції України; піднаглядність і підконтрольність¹.

Часто в науковій літературі вказується на відсутність достатньої чіткості законодавчого регулювання поняття місцевого самоврядування, а існуючим нормативним визначенням притаманні логічна недосконалість, відсутність чіткого визначення, що призводить до виникнення на практиці проблем, пов'язаних з відсутністю автентичності понять, які закріплені у Конституції України, Європейській хартії місцевого самоврядування, а також у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», що є фундаментом правової основи місцевого самоврядування в Україні; зі складністю визначення суб'єкта, в інтересах якого має здійснюватися місцеве самоврядування; а також проблем, пов'язаних із визначенням відповідальності за здійснення місцевого самоврядування; тощо. Все це призводить до неоднозначного розуміння поняття «місцеве самоврядування» на практиці і потребує нагального усунення вказаних недоліків на законодавчому рівні².

У зв'язку з вищенаведеними міркуваннями необхідно особливо підкреслити, що існуючі сьогодні в науці дискусії і розбіжності щодо поняття місцевого самоврядування відображають методологічну неопрацьованість і слабкість загальної теорії місцевого самоврядування, а також несуть в собі різні традиції інституціонального оформлення цього феномену в різних країнах. Виходячи з усього вищенаведеного, спираючись на вже досягнутий у вітчизняній і зарубіжній політологічній науці рівень дослідження даної проблематики, пропонуємо для характеристики інституту місцевого самоврядування використовувати такі параметри:

- по-перше, необхідно визначити, що місцеве самоврядування — це підсистема публічної влади з усіма властивими останній ознаками і визначеними публічно-владними повноваженнями;
- по-друге, місцеве самоврядування — це така форма самоорганізації соціально-територіальної громади (терито-

¹ Мягченко М. Загальнотеоретичні засади місцевого самоврядування // Право України. — 2000. — №7. — С.18.

² Див.: Яворський В.Д. Основні напрямки удосконалення законодавства про місцеві вибори в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Зб. наук. праць. Вип.1. — Х.: Право, 2001. — С. 119–124; Яценюк Т.Л. Проблеми удосконалення законодавства про місцеве самоврядування // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 4–5 груд. 2001 р.). — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. — С. 190–192; та ін.

ріального колективу), при якій громадяни, які самоорганізувались у територіальний колектив, у сфері своєї компетенції, встановленої законодавством, реалізують публічно-владні повноваження безпосередньо або через створені ними органи, що забезпечують можливість постійної участі громадян у управлінській діяльності;

- по-третє, місцеве самоврядування спирається на власну матеріально-фінансову основу, яка повинна включати комунальну власність, місцеві податки і певні відрахування з загальнодержавних податків;
- по-четверте, органи місцевого самоврядування володіють власною компетенцією у сфері, так званих, питань місцевого значення, визначеній Конституцією і законами України і реалізують делеговану компетенцію під контролем і адміністративною опікою державних органів.

Отже, із врахуванням різноманітних поглядів вчених і особливостей регулювання інституту місцевого самоврядування нормами права, *міське самоврядування можна визначити як визнане і гарантоване в Україні право і реальну здатність територіальної громади безпосередньо або через її органи і посадові особи, діючи в межах Конституції і законів України, з використанням певної сукупності форм (видів) територіальної самоорганізації, власної матеріально-фінансової бази, самостійно регулювати та вирішувати питання місцевого значення.*

§ 2. Самоврядні засади в процесі еволюції суспільства

Цілісне, всебічне пізнання самоврядування передбачає аналіз його еволюції, передусім зважаючи на те, що без реконструкції історії явища, плідна розробка його теорії є неможливою.

Самоврядування (в тому чи іншому варіанті) зустрічається практично в усякому суспільстві. Процес виникнення, зміни, розвитку самоврядування у спеціальних дослідженнях характеризується рядом ознак. Зокрема, багатовекторністю та відсутністю монотонної прямолінійної поступальності розвитку; виділенням у загальному історичному русі цих інститутів низки якісно відмінних етапів, сполучених з їх переходом із одного стану в інший, зі змінами їх сутнісних параметрів. Водночас — необхідністю визнання множинності форм самоврядних струк-

тур та їх політико-юридичного опосередкування, джерелом якої є неоднаковий рівень їх соціально-історичної зрілості, вплив різних (у кожній країні, в кожному регіоні) етнокультурних факторів, відмінні способи «вбудовування» у суттєво відмінні модифікації держави і т. ін.¹

Дослідження походження й сутності будь-якого соціального явища має починатися з аналізу тієї фази цього явища, на якій воно виникає і проявляє свої потенційні можливості, а в подальшому й головні ознаки. Ряд авторів відзначає, що як продукт тривалого розвитку людської цивілізації, місцеве самоврядування у своїй основі сягає родоплеменного самоврядування додержавницького періоду². На думку А.І. Ковлера, початковою фазою майбутнього самоврядування є вже елементарна саморегуляція в житті людських спільнот на етапі переходу від стадності до родо-общинної організації. Це ще не самоврядування у його повноцінній якості, але його витоки³.

Вже дослідники позаминулого століття Г. Мейн, Й. Баховен, Дж. Леббок, М. Ковалевський та інші, розглядаючи генезис правових і політичних систем, наблизились до розуміння того, що багато функцій майбутніх соціально-політичних систем, інститутів, у первісному суспільстві було реалізовано за допомогою родинних стосунків, сімейної організації, общинних зв'язків. Конспекти книг цих авторів, К. Маркса свідчать, що останнього цікавили саме соціально-регулюючі функції первісних структур⁴.

Як відзначає французький вчений П. Тейяр де Шарден, первісні форми людської життєдіяльності були спробою пристосування людини до навколишнього світу, і це пристосування носило колективний характер⁵. Закономірним є виникнення у відповідних колективів людей внутрішніх зв'язків, що передбачає необхідність певної регуляції. Потреба у саморегуляції проявляється на самих ранніх стадіях соціогенезу, як природно необ-

¹ Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец и др. — М.: Наука, 1995. — С.6–7.

² Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України. — К.: Атіка, 2003. — С.37.

³ Самоуправление: От теории к практике / Под ред. Ю.А. Тихомирова, Г.Х. Шахназарова. — М.: Юрид. лит., 1988. — С.7.

⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Издание второе. Т.45. — М.: Изд-во Политич. литературы, 1975. — С. 153–444.

⁵ Тейяр де Шарден П. Феномен человека. [Пер. с фр.] — М.: Наука, 1987. — С. 150.

хідна передумова виживання в умовах жорстокого добору, що підтверджується, зокрема, даними археології та етнографії¹.

Проте вже виявлення в структурі первісного соціуму його життєвого центру, осередку соціально-економічних зв'язків не відноситься до категорії питань, що можуть бути вирішені однозначно. Архаїчна самоврядна община, як форма соціальної організації прадавнього суспільства, була характерна для багатьох регіонів Землі, в тому числі й тих, де на рубежі VI–VII століть розселилися численні східнослов'янські племена². Водночас ряд авторів наполягає на первісному значенні роду в системі регуляції тогочасного соціуму. Ще М.М. Ковалевський констатував, — яку суспільну одиницю визнати тим ембріоном, з якого шляхом послідовного диференціювання виникли відомі нам в історії форми гуртожитку — рід, сім'ю чи общину, — ось питання, яким на протязі століть не переставали й досі не переставать задаватися дослідники найдавнішої арійської культури, однаково — на Заході і у нас³.

З переходом роду в общину родинні (природні) зв'язки суспільства послаблюються; засвоєння чужеродців (можливе і в родовому побуті) полегшується і здійснюється через просте усилення; влада родоначальника замінюється виборною. Община, з якої вийшли колонії — менші общини, складає з ними новий ще більший союз — владу. Усі зазначені елементи держави (у послідовному порядку) безумовно пережили древні східні слов'яни до утворення держави, оскільки присутність їх спостерігається у подальшому державному побуті, з очевидною перевагою територіальних начал над кровними⁴.

Отже, вже на первісному етапі розвитку суспільства виявляється наявність декількох співіснуючих груп інтересів (кровносімейних, територіальних) — перших зародків плюралістичності сучасного громадянського суспільства. Самоврядування ранньої первісної общини виступає як саморегуляція її життє-

¹ Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец и др. — М.: Наука, 1995. — С.17.

² Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века). — М.: Академический Проект, 2003. — С.30.

³ Ковалевский М. Родовой быт в настоящем, недавнем и отдаленном прошлом: опыт в области сравнительной этнографии и истории права. — СПб., 1911., Вып.1. — С.3.

⁴ Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. — Ростов н/Д.: Феникс, 1995. — С.39.

діяльності за допомогою певних правил поведінки («моно-норм»), що носять «природно-обов'язковий» характер¹. Досягненню високого ступеня згуртованості такої общини сприяє повна інтеграція індивіда у її структуру, що сприймається ним же як природна необхідність.

Подальшим етапом розвитку суспільства стає трансформація інститутів родової і общинної демократії у структури управління, які, залишаючи зовнішню самоврядну форму, набували характеру все більш відчужених щодо регульованих ними соціальних систем. Останнє відбувається в межах епохи «воєнної демократії», динаміку розвитку форм якої детально розглянуто ще Л.Г. Морганом, що власне й запровадив цей термін².

Утворення нових, відчужених від суспільства структур ставить під сумнів сам факт існування самоврядування на цьому етапі. З цього приводу А.Є. Мушкін відзначає, що хоча воєнна демократія ще не стала органами і нормами класово-антагоністичного суспільства — державою і правом, вона вже не є органами і нормами суспільного самоврядування. Має місце поєднання ознак і властивостей, характерних як для органів управління первісним суспільством, так і для держави³. Іншої думки додержується А.І. Ковлер: перевага елементів «представницького начала» над прямим демократизмом, посилення впливу племінної верхівки, воєнної дружини або таємних співтовариств на шкоду ролі рядових одноплемінників в епоху воєнної демократії суттєво видозмінюють процедуру управління, проте самоврядування не зникає з соціального життя суспільства. Самоврядування видозмінює форми свого втілення, але закладений в ньому «генетичний код» саморегуляції суспільного організму передається з соціальним досвідом із покоління в покоління. Епоха воєнної демократії відзначається поєднанням незайманих рис родо-общинного самоврядування та рис виникаючої надобщинної організації, що набуває свій власний інтерес. Через це закономірно, на думку автора, розглядати са-

¹ Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец и др. — М.: Наука, 1995. — С.23.

² Морган Л.Г. Древнее общество или исследование линий человеческого прогресса от дикости через варварство к цивилизации. Пер. с англ. — Л., Изд-во Ин-та народов Севера ЦИК СССР, 1934. — С.30-215.

³ Мушкин А.Е. Государство и право — исторические разновидности органов и норм управления обществом. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1969. — С.35.

моврядкування епохи воєнної демократії як особливої історичний тип самоврядкування¹. Оскільки констатувати наявність або відсутність об'єкта можна лише за умов визначення його характерних ознак, з'ясування питання про наявність самоврядкування, чи то зведення його нанівець новими структурами органічно поєднується з питанням сутності самого самоврядкування, що буде ґрунтовно досліджено далі.

Необхідність розподілу виробництва і суспільного керівництва вже на етапі племінного самоврядкування веде до появи принаймні трьох рівнів прийняття рішень: загальних зборів (або сходу), ради старійшин і діяльності вождів, вожаків, організаторів воєнних походів. Відповідно, можна виділити і три рівня володарювання. Залежно від конкретних умов зустрічаються як різновиди цих установ, так і, що особливо важливо, переважаючий розвиток одного з них².

Племінні сходи, що істориками іменуються як збори, віче і т. ін., зустрічаються у більшості відомих історії та етнографії племен. Це і описані Тацитом збори древніх германців³, сходи і народні віче швейцарських общин, фолькмоти (Folkmott – народні збори) англосаксів, геретингси (збори озброєних воїнів) лангобардів, скандинавські тінги і альтинги⁴. Дослідниками згадуються також збори за родовою ознакою у хетів⁵, збори боєздатних воїнів у давньому Шумері⁶, народні збори «сабха», або «саміті», що згадуються у індійських хроніках, збори рядових вільних громадян «гожень», про яких відомо із китайських давніх джерел⁷. Не усі ці збори проводяться регулярно – у одних племен вони призвичаювалися до щорічних культових свят, до

¹ Інститути самоуправління: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец и др. – М.: Наука, 1995. – С.32–33.

² Інститути самоуправління: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец и др. – М.: Наука, 1995. – С.35–36.

³ Тацит Корнелий Германия. – Киев: Типография Университета Св. Владимира, 1867, С.113.

⁴ Ольгейрссон Э. Из прошлого исландского народа: Родовой строй и государство в Исландии. Пер. с исландск. – М.: Изд-во Иностранной литературы, 1957. – С.125–126.

⁵ Иванов В.В. Происхождение и история хеттского термина «рапки» – «собрание» // Вестн. древ. истории. – 1958, №1. – С.14.

⁶ Дьяконов И.М. Общественный и государственный строй Древнего Двуречья. Шумер. – М.: Изд. вост. лит., 1959. – С.163.

⁷ Хрестоматия по истории Древнего Востока. / Под ред. акад. В.В. Струве и Д.Г. Редера. – М.: Изд. вост. лит., 1963. – С.435.

весняних «ярмарок», у інших їх скликали у випадку необхідності винести важливе рішення, тобто від випадку до випадку, але майже скрізь рішення приймалися на основі принципу консенсусу, одноголосності. Збори були вищим суверенним органом племені, виразом колективної волі.

Виявлення, шляхом порівняльного аналізу еволюції родоплемінної організації, багатьох спільних рис інститутів самоврядування у різних народів, дозволяють деяким історикам констатувати *загальносвітовий характер процесу генезису самоврядування*¹.

Оскільки збори племені були правомочними лише на час свого проведення, виконання їх волі здійснювалось за допомогою доручених осіб — *ради старійшин*. Функції останньої і роль у різних відомих племен і народів надзвичайно різноманітні і неоднакові, але за будь-яких обставин процес інституціоналізації цього органу, на відміну від попередніх стадій суспільного розвитку, на рівні племені вже стає ознакою все більшого відокремлення влади племінної верхівки.

Закономірний процес розпаду первісного ладу у повному обсязі може бути проаналізовано лише з урахуванням взаємодії різних систем суспільної організації і соціального контролю². Відомо, що між воєнною демократією — як формою потестарної організації і як стадіальним поняттям — і державою у багатьох суспільствах мав місце період воєнно-ієрархічних і олігархічних форм організації публічної влади³. Утворювалось своєрідне «двовладдя»: з одного боку, органи і інститути общинного самоврядування, що спиралось на кровно-родинні і все більш очевидні — а подекуди значно переважаючі чи навіть домінуючі — сусідські зв'язки, з іншого — вожді-князі, що прагнули утворити власну воєнну, управлінську і ритуально-кланову організацію на противагу общинно-вічовим структурам, — стискаючим, регламентуючим і контролюючим їх ініціативу. На певному етапі суспільного розвитку родова організація вже не відповідає потребам соціальної регуляції⁴. На думку В.В. Єремяна,

¹Єремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века). — М.: Академический Проект, 2003. — С.49.

²Андреев И.Л. О характере социальных связей в эпоху перехода от первобытнообщинного строя к классовому обществу // Сов. этнография. — 1971, №2. — С.13.

³Ковлер А.И. Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории. — М.: Наука, 1990. — С.166.

⁴Шурц Г. История первобытной культуры. — М.: Издание Комм. Ун-та им. Я.М. Свердлова. — Вып. 1, 1923. — С.151.

парадоксальним є те, що зменшення демократизму управління сприяло підвищенню ефективності останнього, — обшинне самоврядування було більш демократичним, але все більш неефективним, а воєнно-кланова організація публічної влади була менш демократичною, але давала більш ефективні засоби і механізми примусу і керування, що й забезпечувало кращі умови життєзабезпечення значним за розміром спільностям — племенам, союзам племен і містам-землям¹. Але спеціалізація у виконанні тих чи інших функцій, зокрема, професіоналізація управління, завжди мала свої переваги. Спираючись на багатий етнографічний матеріал, в аналогічному напрямку розмірковує Д.Д. Фрезер, коли констатує, що передання контролю над справами общини в руки найбільш здібних людей сприятливо позначалося на стані справ у суспільстві й сприяло суспільному, виробничому і інтелектуальному прогресу². Останнє, окреслюючи необхідність пошуку *оптимального співвідношення між принципом «професійності» і принципом «зацікавленості» у соціальному управлінні*, демонструє необхідність відмови від спрощеного розуміння самоврядування як влади натовпу, що діє найефективніше за будь-яких обставин.

Важливішим фактором «одержавлення» обшинно-племінних структур самоврядування стає ускладнення завдань управління зростаючих за обсягом спільностей — племен, етнічних груп, народностей. Як наслідок, інститути обшинно-племінного самоврядування природним шляхом вливаються в систему управління, побудовану на якісно нових засадах. В одних спільностях, переважно компактних, управління і самоврядування виступають як тотожні поняття, у той час як у інших — багатолюдних чи більших за розміром територій самоврядування окремих обшин виступає вже як автономія в межах загальної системи управління. Але в обох випадках самоврядування поступово втрачає самодостатню незалежність, підкоряючись основним цілям і завданням виникаючої державної організації і перетворюючись на інститут зовнішнього управління. Зокрема, дані історії, етнографії, археології свідчать, що відбувалось поетапне «одержавлення» інститутів самоврядування у сенсі їх подальшого розвитку на власній основі до розміру інститутів державного управлін-

¹ Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века). — М.: Академический Проект, 2003. — С.52–53.

² Фрезер Д.Д. Золотая ветвь: Исследование магии и религии. Пер. с англ. — 2-е изд. — М.: Политиздат, 1983. — С.51–52.

ня¹. Останнє переконливо свідчить, що *непрохідної межі між державною владою і самоврядуванням немає*, — одне явище плавно перетікає в інше і навпаки. Можна вести мову лише про *пріоритет у відповідній інституційній формі ознак того чи іншого виду управління*, але обидва вони складають *єдину систему суспільної регуляції — систему публічної влади*.

В якості яскравого прикладу переплетіння держави і самоврядування, їх втілення у єдиній інституційній формі, в історії світової цивілізації відзначився античний поліс — держава. Традиційно, еволюція грецького суспільства характеризується як розвиток від первинної сімейно-родової общини через проміжний ступінь племінного співтовариства до міста, держави в формі демократичної (рідше аристократичної) республіки².

Відомо, що давні греки ніколи не розділяли у повній мірі поняття міста і держави, або точніше, цивільної общини і тому, як правило, виражали їх одним словом «поліс». Хоча ці поняття й не були абсолютно тотожними (кожне з них, маючи певну автономію, теоретично допускало окреме використання), місто все ж вважалося найбільш природною і органічною формою існування цивільної общини. Отже, не випадково термін «поліс» і в літературі і в написах найчастіше позначає держави, які складаються з одного-єдиного поселення міського типу³.

Для грецьких авторів поліс являє, перш за все, певний колектив, деяким чином організовану спільність людей. Зокрема, для Аристотеля, поліс є найвищою формою усіх можливих типів людських співтовариств. Метою будь-якого співтовариства є благо. Переважно ж прагне до найвищого з усіх благ те співтовариство, яке є найважливішим з усіх, охоплює собою усі інші співтовариства. Саме це співтовариство й іменується полісом⁴. Не підлягає сумніву те, що у суспільній свідомості греків архаїчного і класичного часу міцно затвердився погляд на поліс як на типово грецьку і найвищу форму організації державного буття. При цьому уявлення про поліс насамперед як про *колектив громадян* настільки органічно для греків тієї епохи, що в тогочас-

¹ Інститути самоуправління: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец и др. — М.: Наука, 1995. — С.54.

² Андреев Ю.В. Раннегреческий полис. — Ленинград.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. — С.112.

³ Андреев Ю.В. Историческая специфика греческой урбанизации // Город и государство в античном мире. Проблемы исторического развития. — Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. — С.4.

⁴ Аристотель. Политика. Афинская полития. — М.: Мысль, 1997. — С.35.

них теоретичних побудовах з'явилися навіть думки про те, що поліс як такий може існувати навіть без власної території¹. Незважаючи на широкий спектр градацій і відтінків, яким у конкретній історичній дійсності відповідали іноді суттєво відмінні поселення як власне міського, так і протоміського чи навіть квазіміського типу, усі вони в уявленні греків були лише різновидами однієї форми людського гуртожитку, генетично й типологічно пов'язаними між собою. Тим спільним, що зближало їх і виправдовувало позначення одним терміном «поліс», був властивий усім цим поселенням незалежно від їх розмірів, структури, зовнішнього вигляду і т. ін. особливий політичний статус *самоврядної цивільної общини*. У цьому сенсі відмінності між ними могли носити лише кількісний, але ніяк не якісний характер².

Верховна влада у грецькому полісі належала Народним зборам, що складались з усіх повноправних громадян і управляли полісом спільно з Радою п'ятисот («*bule*») і посадовими особами, які обирались на визначений строк. Домінуюче значення Народних зборів і Ради втілювало головний принцип політичного мислення давніх греків: право на участь в управлінні усього громадського колективу. Право на вирішення справ свого полісу, державне управління розглядалось як одне з найважливіших прав громадянина³.

І Народні збори і Рада були однаково демократичними органами, що втілювали ідею суверенітету громади. У найдемократичніших полісах вживались особливі заходи задля забезпечення активної участі громадян у політичному житті. Зокрема, в Афінах цьому сприяло введення оплати за виконання обов'язків з управління, що мало забезпечити участь у ньому навіть найбідніших громадян. Система магістратур у переважній більшості грецьких полісів була організована таким чином, що вони являли собою прості виконавчі органи суверенних Народних зборів: посадові особи обирались на порівняно короткий термін, були підзвітні Народним зборам, діяли колегіально⁴.

¹ Античная Греция. Проблемы развития полиса. — Том 1. — М.: Наука, 1983. — С.12–13.

² Андреев Ю.В. Историческая специфика греческой урбанизации / Город и государство в античном мире. Проблемы исторического развития. — Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. — С.8.

³ История Древней Греции / Под ред. В.И. Кузищина. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Высш. шк., 1996. — С.129.

⁴ Античная Греция. Проблемы развития полиса. — Том 1. — М.: Наука, 1983. — С.22.

Означене дозволяє констатувати, що полісна демократія являла собою відпрацьовану політичну систему, яка забезпечувала участь у державному управлінні переважної маси громадян. Суверенітет усього громадського колективу в цілому було забезпечено завдяки наділенню реальною владою Народних зборів, організація виконавчої і судової влади виключала можливість зосередження її в руках окремих осіб, забезпечувала участь в управлінні практично усіх громадян незалежно від їх майнового стану¹. Водночас виключалось практиковане в інших народів передання влади над окремою територією і її населенням приватній особі з правом накладання різних повинностей на свою користь. Існування кровно-родових, територіальних і професійних об'єднань як у будь-якому вільному суспільстві було можливим, але останні не відігравали (як у ряді інших суспільств) ролі проміжної ланки між громадянином і державою. Зв'язок між останніми був неопосередкованим².

Поряд із позицією щодо принципової єдності давньогрецького полісу і давньоримської цивітас, підтриманої, зокрема, авторитетними істориками³, в ряді досліджень зазначається, що лише грецький поліс був істинною общиною без будь-яких елементів у її організації, які могли б перебувати над нею або поряд з нею, — поліс в сутності виступає в ролі елементарної одиниці суспільної організації греків; різні групові об'єднання в рамках полісу (філи, фратрії, геноси і т.ін.) і його органи влади (Рада, магістратури) не мали самостійного політичного значення.

Навпроти, давньоримська «цивітас» являла форму політичної організації дещо іншого типу. В Римі рано з'явилась більш чітко виражена власне державна система з концепцією особливої влади сенату й окремих магістратів. Ця влада вже могла бути протиставлена окремим громадянам⁴.

Ці обставини дозволяють констатувати максимальне наближення давньогрецької держави до самоврядного типу управління як такого, — організацію державної влади на засадах само-

¹ История Древней Греции / Под ред. В.И. Кузищина. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Высш. шк., 1996. — С.375–376.

² Античная Греция. Проблемы развития полиса. — Том 1. — М.: Наука, 1983. — С.31.

³ Утченко С.Л. Политические учения Древнего Рима, III–I вв. до н. э. — М.: Наука, 1977. — С.27.

⁴ Античная Греция. Проблемы развития полиса. — Том 1. — М.: Наука, 1983. — С.23.

врядування; натомість в процесі розвитку давньоримської організації влади, що може бути охарактеризована як самоврядування усього суспільства лише умовно, маємо можливість спостерігати перші прояви ідентифікації місцевого інтересу, що за умов ігнорування централізованою владою потребував особливих форм реалізації – перших прототипів сучасного місцевого самоврядування. До республіканської епохи історії Давнього Риму відноситься і поява терміна «муніципалітет» (від латинського «Munus» – тяжкість, тягота, тягар і «саріо», «гесіріо» – беру, приймаю), яким позначалось міське управління, що приймало тягар вирішення загальноміських завдань, розпорядження господарськими коштами¹.

Уособлюючи один з типів общинних структур, поліс міг існувати, не спотворюючи характерних ознак лише при порівняно невеликих розмірах соціального колективу і території. Платон у «Законах» зазначає, що його ідеальний поліс має складатись з 5040 повноправних громадян². Розмірковуючи про розміри полісу, Аристотель у «Політиці» приходять до висновку, що як населення, так і територія полісу мають бути «легкодоступні для погляду»³. Імовірно, саме цим пояснюється яскраво виражена в античному світі тенденція до строгого обмеження кількості громадян. Зростання населення полісу – явно небажане явище, з яким необхідно боротися⁴.

Специфічність грецького міста у значній мірі обумовлена конкретними формами його генезису, в якому чисто економічні фактори відігравали, вочевидь, лише обмежену роль, натомість основне значення мали фактори демографічного й воєнно-політичного характеру. Міста на цьому етапі їх розвитку являли лише більш-менш великі аграрні поселення або модифіковані сільські общини, в житті яких ремесло і торгівля ще довгий час посідали другорядне місце. І хоча саме міська полісна община сприяючи концентрації і спілкуванню населення стала тим соціальним середовищем, в якому відносно швидко було підготовлено здійснення корінної перебудови архаїчних структур вар-

¹ Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации – М.: Юристъ, 2002. – С.47.

² Платон. Собрание сочинений: В 4-х т. – Том 4 / Пер. с древнегреч. – М.: Мысль, 1994. – С.189.

³ Аристотель. Политика. Афинская полития. – М.: Мысль, 1997. – С. 227–228.

⁴ Античная Греция. Проблемы развития полиса. – Том 1. – М.: Наука, 1983. – С.30.

варського суспільства, сама вона могла бути охарактеризована скоріше як «протомісто» ніж власне «місто»¹.

У момент своєї появи на історичній сцені грецький поліс мало чим відрізнявся від таких різновидів первісного поселення як германський *burg* у його найдавнішій формі, кельтський *oppidum*, слов'яно-руське городище (град). Подібно усім їм він являв у цей час частково або повністю укріплене общинне поселення і порівняно з містом у сучасному сенсі був якісно іншим явищем, що в сутності не виходило за рамки простої общинної організації². Останнє, зокрема, підтверджує висновки щодо існування загальних закономірностей утворення специфічних територіально обмежених осередків із власними інтересами – соціальних спільностей інтегрованих за ознакою сусідства. На східнослов'янських землях відповідний етап еволюції суспільства представлений стадіальним типом сусідської общини, вищою формою якої стає міська (посадська) община³. Причому історико-археологічні дослідження свідчать, що сусідську общину не вдається ідентифікувати з якоюсь однією добою археологічної періодизації, її появу фіксують від доби неоліту до залізного віку⁴.

Але подальше ускладнення суспільних відносин неминуче обумовлює появу нових форм соціальної інтеграції й конкретних типів характерних для них інститутів. Наступною історичною формою, в якій знаходить прояв самоврядний тип управління стає середньовічне місто. Останнє заслуговує на особливу увагу, адже, як справедливо зазначається у сучасних дослідженнях, саме міста утворюють феномен людської цивілізації, де концентруються як людські так і усі інші види ресурсів; виступаючи «генераторами» соціальних змін у суспільстві⁵. Процес появи міста, як повноцінно інституціоналізованої (по-

¹ Андреев Ю.В. Историческая специфика греческой урбанизации // Город и государство в античном мире. Проблемы исторического развития. – Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. – С.4–34, 29–30.

² Андреев Ю.В. Раннегреческий полис. – Ленинград.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. – С.30–31.

³ Тимошук Б.А. Восточнославянская община VI–X вв. н. э. — М.: Наука, 1990. – С.142.

⁴ Петрашенко В.О. Соціально-історична характеристика укріплених поселень VIII – X ст. (за матеріалами городища Монастир'юк) // Давня і середньовічна історія України (історико-археологічний збірник). – Кам'янець-Подільський: Інформаційно-видавничий центр Кам'янець-Подільського держ. пед. ун-ту. — 2000. — С.228.

⁵ Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – С.8.

рівняно з попередніми) форми територіально-сусідських зв'язків, будучи істотно пролонгованим у часі, передбачає ланцюг послідовних трансформацій.

Гранню між тим періодом західноєвропейської історії, коли вона не мала міст як масового явища і їх масовою появою рядом істориків пропонується вважати X – XI ст. Ця межа є відносною через нерівномірність суспільно-економічного розвитку у різних країнах. Зокрема, в Італії міста як ремеслено-торгові центри оформились вже у VIII ст., натомість у Франції, Германії лише у X ст.¹ По-суті, на відмінності міст із різним ступенем прояву зовнішніх та внутрішніх ознак, вказував ще на початку XX ст. видатний дореволюційний дослідник історії містоутворення О.К. Дживелегов. До XII ст. у Європі ще немає міст у тому вигляді, якими вони стануть у період свого розквіту, починаючи з другої половини XIII ст. Усе попереднє являє собою лише зачатки, порою вельми рудиментарні, — ранньому середньовіччю відомі римські міста, королівські і єпископські резиденції, світські і духовні поміщицькі двори, бургі і замки, тобто певна кількість поселень різного типу, що мають укріплення, наділені привілеями і виконують роль своєрідного укриття. Однак ті ознаки, що в майбутньому відрізнятимуть місто від інших поселень, накопичуються лише поступово, у тривалому процесі, що охоплює період від V до XI ст. і лише у XII ст. призводять до перетворення зародків міст на справжні міста².

На території Галицько-Волинської Русі цей процес також відзначився у певних хронологічних рамках. Досліджуючи відповідні дані, М.Ф. Котляр констатує, що поява і розвиток зародків міст охоплюється періодом VI – IX ст.; початок їх перетворення на ранньофеодальні міста триває на протязі другої половини X – першої половини XI ст., водночас загальну хронологічну межу між зародками міст і повноцінними містами через нерівномірність розвитку процесу переростання провести неможливо. Формування основної маси міст відбувається у період з другої половини XI – першої половини XII ст., а збільшення загальної їх кількості під впливом процесів феодальної роздробленості — у другій половині XII – першому сорокалітті XIII ст. Причому,

¹ Котляр Н.Ф. Формирование территории и возникновение городов Галицко-Волынской Руси IX-XIII вв. — Киев: Наукова думка, 1985. — С.16.

² Дживелегов А.К. Средневековые города в Западной Европе. — СПб.: Тип. Акц. общ. Брокгаузь — Ефронъ, 1902. — С.18.

процеси містоутворення на Русі були досить інтенсивними, за темпами й розмахом вони не поступались аналогічним процесам у Центральній і Західній Європі. Через це вже ранньосередньовічні західні джерела згадують Русь як країну міст, у старорунічних написах з території Швеції X і XI ст. Русь називається «Gardar» (Гради); з другої половини XI століття давньоруська держава іменується в Данії »Ostorgard», «Austur-Gard», а в Ісландії XIII ст. — «Gardariki», тобто країною міст¹.

Таким чином, місто, як будь-яке соціальне явище, еволюціонувало. Однак його сутність, — центру суспільних зв'язків, що організує і забезпечує життєдіяльність різних соціумів, утворюючих певну систему, залишалась незмінною, виявляючись в усіх історичних формах. Змінювався лише характер і склад цих зв'язків. Якщо на початковому етапі міста являли собою общинні центри, — подальший їх розвиток відбувався по лінії множення їх конкретних функціональних властивостей².

Закономірна у цьому відношенні неоднозначність підходу різних авторів щодо визначення функціональних характеристик інституту соціальної взаємодії, що аналізується. Так, О.К. Дживелегов найсуттєвішою ознакою міста вважав ринок — місто виникає там, де здійснюється вільна торгівля³. О.Л. Баженов до містоутворюючих факторів додає ремесло⁴, ще більшу кількість ознак відзначає А.В. Куза. На думку останнього, місто, будучи центром ремесла і торгівлі, одночасно є адміністративно-господарським центром певної території, осередком культурного розвитку⁵. Невпинний розвиток міської організації обумовлює те, що в останніх дослідженнях місто характеризується вже як складний суспільно-правовий та економіко-полі-

¹ Котляр Н.Ф. Формирование территории и возникновение городов Галицко-Волынской Руси IX—XIII вв. — Киев: Наукова думка, 1985. — С.22—23.

² Становление и развитие раннеклассовых обществ: город и государство / Под ред. Г.Л. Курбатова, Э.Д. Фролова, И.Я. Фроянова. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1986. — С.220—221.

³ Дживелегов А.К. Средневековые города в Западной Европе. — СПб.: Тип. Акц. общ. Брокгаузъ — Ефронъ, 1902. — С.19.

⁴ Баженов О.Л. Вплив торгівлі на формування міст в середньому Подністрів'ї (IX—XIII ст.) / Давня і середньовічна історія України (історико-археологічний збірник). — Кам'янець-Подільський: Інформаційно-видавничий центр Кам'янець-Подільського держ. пед. ун-ту. — 2000. — С. 250.

⁵ Куза А.В. Малые города Древней Руси. — М.: Наука, 1989. — С. 164.

тичний організм, що охоплює комплекс відповідних процесів, впливає на політичне, економічне та духовне життя народу¹.

Незважаючи на динамізм й історичну мінливість функцій міста, у визначенні його соціальної сутності саме функціональний підхід дає найбільш ґрунтовне уявлення. Міста виникають у певній соціально-демографічній ситуації, коли організація суспільства ускладнюється настільки, що подальша його життєдіяльність без координуючих центрів стає неможливою. Саме у насиченому соціальними зв'язками середовищі відбувається кристалізація міст, що є згустками цих зв'язків. Таким чином, місто є життєво-необхідною формою координації виникаючих на заході родоплемінного ладу суспільних відносин, що не могли бути врегульованими в межах попередніх інституційних форм. Що ж до таких ознак як густина населення і забудови, наявність оборонних споруд, місце розташування, то у літературі справедливо зазначається, що всі вони були похідними від функцій, яких набувало місто².

Специфіка означених зв'язків обумовлює особливий характер форм їх зовнішньої організації. Ускладнення структури суспільства внаслідок посилення його неоднорідності, що на попередніх етапах розвитку призводило до виникнення протиріч між інтересами окремих соціальних груп; на новому етапі проявляється ще наочніше через втілення відповідних інтересів вже у повноцінно інституціоналізованих формах. Історично, з моменту своєї появи, європейське місто одночасно перебуває в епіцентрі амбіцій декількох суспільних сил. З одного боку міський сеньйор – власник території, на якій розташовується місто, що докладає зусиль для його утворення на власній території і покровительствує в подальшому його розвитку, отримуючи з цього доходи у вигляді мита, повинностей. З іншого – колектив мешканців міста, що в процесі ремісничої, торгової й інших видів діяльності набуває ознак інтегрованої соціальної спільності. Між жителями міста, яких об'єднують спільні інтереси поступово складаються зв'язки, виникає усвідомлення єдності міського цілого. Триває у часі й процес становлення централізованої державної влади. На цьому етапі її первісні ознаки переважно представлені одноособовою владою королів.

¹ Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – С.8.

² Становление и развитие раннеклассовых обществ: город и государство / Под ред. Г.Л. Курбатова, Э.Д. Фролова, И.Я. Фроянова. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1986. — С.215–217.

Останні по відношенню до міста можуть виступати як у ролі міського сеньйора у випадку, якщо землі, на яких закладається місто, є власністю короля, так і третьою стороною щодо відносин між іншими сеньйорами і міськими громадами. Саме у багатовекторній взаємодії цих трьох сил відбувається подальший розвиток і оформлення міської організації і державності.

Універсальний характер внутрішніх умов, що приводили в дію механізм емансипації міст, виявляється вже на етапі поширення середньовічних міських комун, — розвиток економічного потенціалу населення міста призводив до виникнення перших у середньовіччі інституціоналізованих форм взаємодії міських жителів, що територіально відповідали локалізації торгових шляхів. Спочатку позбавляються залежності італійські громади, за ними південно-французькі міста, після чого рух прямує у Фландрію і північну Францію, звідти йде до Англії й поширюється на всьому континенті Західної Європи. Комуна являє собою асоціацію міських жителів, що пов'язані угодою про взаємодопомогу і користуються рядом свобод, зокрема, правом на самоврядування і колективний захист власних привілеїв, за умов виконання певних обов'язків перед сеньйором. Будучи попервах добровільною асоціацією тимчасового характеру, у процесі зростання потенціалу міст територіальна громада обстоює особисту свободу, майнові права й виборне самоврядування, закріплюючи ці свободи у договорі з єпископом чи місцевим феодалом. Комуна переростає рамки добровільної асоціації, вона юридизується, конститується в систему складних суспільних відносин. Отримуючи власну хартію (статут) і власний адміністративний корпус, комуна в межах сучасної термінології стає ядром міської політичної системи, її істеблішментом¹.

Прояв самоврядного потенціалу місцевого колективу вже на цьому етапі стикається з необхідністю його збалансування з відповідними проявами інших суспільних тенденцій, зокрема тенденції до концентрації публічно-владних повноважень на рівні більш масштабної суспільної організації — держави. Заступництво за комуни (зокрема в формі хартій) свого часу стає ефективним засобом посилення королівської влади. Очевидність того, що емансипація з-під влади сеньйора дає можливість переходу до безпосереднього підпорядкування королю, обумовлює прагнення останнього, щоб кожна нова комуна отримувала санкцію від нього. Спочатку в цьому не було жодної потреби, —

¹ Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец и др. — М.: Наука, 1995. — С.66–67.

комуна фундував сеньйор, а не король, і якщо короля просили приложити свою печатку, то лише для міцності договору, а не з принципової необхідності. Але поступово прохання щодо королівської санкції стає звичайним, і з кінця XII ст. король вже один користується монополією затверджувати комунальну хартію. Як відзначає О.К. Дживелегов, вигода подібного стану речей для королівської влади очевидна – це новий, утворений обставинами, прояв минулої централізаторської тенденції¹. Прагнучи обмежити самовладдя крупних феодалів, королі підтримували комунальний рух, зокрема, у Лані, Нуайоні, Бове, Комп'єні, Реймсі, Суассоні, Ам'єні, Турне і інших середньовічних французьких містах, неодноразово даруючи й схвалюючи там комунальні хартії. Так само мотивом зацікавленості королівської влади у підриві сепаратизму крупних феодалів пояснюється її доброзичливе ставлення до федерацій сільських комун².

Але уявлення, ніби зазначені успіхи централізованої влади обумовлені лише прагматичними прагненнями королів, їх вигідним політичним становищем на певному історичному етапі, є занадто спрощеним. Посиленню централізаторської тенденції значно сприяли недостатки міської адміністрації, зловживання і безлад у галузі міських фінансів. Розбіжність між маєтним купецтвом і ремісниками призводила у вільних містах до відкритої боротьби за участь в управлінні містом. Отже, протиріччя, характерні для класового суспільства, руйнували міську демократію зсередини. Очевидно, подолати подібні суперечності *за допомогою внутрішніх ресурсів* міська організація була не здатна, через що поява більш ефективної у цьому відношенні державної влади була цілком закономірною. Як відзначає О.К. Дживелегов, політична свобода середньовічних міст була можливою лише завдяки безсиллю держави, засобів якої не вистачало на багатоманітні потреби управління; ось чому в країні, де центральна влада була споконвічно сильна – в Англії, політичної свободи міста не знали. По мірі того, як держава міцнішала, політична незалежність міст розхитувалась і під впливом послідовної централізаторської тенденції була остаточно зведена нанівець. Водночас, як відзначає автор, містам, тобто співтовариствам мешканців, утвореним переважно задля економіч-

¹ Дживелегов А.К. Средневековые города в Западной Европе. – СПб.: Тип. Акц. общ. Брокгаузь – Ефронъ, 1902. – С.37.

² Стоклицкая-Терешкович В.В. Основные проблемы истории средневекового города X-XV вв. – М.: Изд-во социально-экономич. лит-ры, 1960. – С.127.

ної діяльності, на певному етапі стає не під силу нести значно ускладнені з плином часу адміністративні, воєнні, судові й інші турботи. На елементарні неекономічні запити епохи виникнення міст муніципальних засобів ще вистачало, проте згодом економічна діяльність стала поглинати усю енергію городян і вони охоче позбувалися ноші політичних й адміністративних обтяжень, що призводили лише до непорозумінь між різними класами, партіями й не мали жодних позитивних наслідків¹.

Подібним чином розвивалась і інша категорія міст — «нові міста» й наближені до них «міста буржуазії» — *villes de bourgeoisie*. Поряд із тенденцією до централізації складних управлінських функцій знаходить свій прояв і інша — сеньйори і королі, яким вдалось відстояти за собою верховні права, водночас розуміли, що позбавлення міста будь-яких привілеїв означатиме приречення їх на занепад, перетворення на занедбані містечка. Економічний розвиток середньовічного міста вимагав певної міри свободи, ця свобода втілюється у залишенні за містом прерогатив з вирішення відомого кола питань. Як наслідок, вже на цьому етапі очевидно є *закономірність процесу формування різних рівнів публічної влади, кожен з яких життєво необхідний у власній сфері забезпечення функціонування суспільного організму*. Зважаючи на це, досить обмеженими виглядають спроби окремих дослідників проблематики місцевого самоврядування стверджувати, ніби міські громади отримують своє право на існування не від держави, оскільки виникають до неї, або ж навпаки, зауваження, ніби усіма своїми вільностями місцеве самоврядування зобов'язане державі. З викладеного вбачається, що інституціональне закріплення двох важливих форм організації суспільства — держави і місцевого самоврядування — носить синхронний, взаємообумовлений характер. *Формування державності і зародження міст — двоєдиний процес*, коріння якого сягає найдавніших епох суспільно-політичного й соціально-економічного розвитку. Як відзначає П.П. Толочко, припущення не одночасного зв'язку цих історичних явищ, а послідовного (ніби спочатку з'явилась держава, а потім міста) — є методологічно невірним².

Важливим етапом процесу становлення організації міських жителів як зовнішньо оформленої системи суспільної регуляції стає формування середньовічного міського права. На думку О.К. Дживелегова, саме специфічність втілення окремих прав і

¹ Дживелегов А.К. Средневековые города в Западной Европе. — СПб.: Тип. Акц. общ. Брокгаузь — Ефронъ, 1902. — С.61.

² Толочко П.П. Древнерусский феодальный город. — Киев: Наукова думка, 1989. — С.19.

привілеїв у звід міського права й перетворює поселення на місто, — ні імунітет, ні стіни, ні ринок, ні укриття, а міське право, що є поєднанням юридичних наслідків кожної з цих умов, утворює місто¹. Питання про роль і значення магдебурзького права, яке упродовж століть визначало статус багатьох європейських міст, було й залишається предметом досліджень і дискусій. Історики кожної доби оцінювали його по-різному, засновуючись на певних політичних і філософських переконаннях. *Магдебурзьке право* (*Jus Theutonicum Magdeburgense*) у переважній частині сучасних досліджень визначається як середньовічне міське право, за яким міста частково звільнялись від центральної адміністрації (королівські) або влади феодала (приватні) та створювали органи місцевого самоврядування, що було започатковане привілеями 1188 р., отриманими німецьким містом Магдебургом від архієпископа — власника міста². Водночас нерідко зазначається, що врядування середньовічних міст на підставі магдебурзького права було першою історичною формою місцевого самоврядування³. Проте специфіка дослідження місцевого самоврядування у загальному контексті розвитку самоврядних засад суспільної регуляції дозволяє відійти від захоплення терміном «місцеве» й зробити акцент на ознаках, що конституують власне феномен самоврядування. У цьому випадку аналіз конкретних історичних форм прояву моделі організації влади, побудованої згідно норм магдебурзького права, дозволяє констатувати

¹ Дживелегов А.К. Средневековые города в Западной Европе. — СПб.: Тип. Акц. общ. Брокгаузь — Ефронь, 1902. — С.27.

² Всемирная история государства и права: Энциклопедический словарь / Под ред. А.В. Крутских. — М.: Инфра-М, 2001. — С.204; Гошко Т.Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI — початок XVII ст.). — Львів: Афіша, 2002. — С.4; Матвеева Т.О. Із історії інституту місцевого самоврядування на Україні // Проблеми активізації конституційно-правових досліджень і вдосконалення викладання конституційного права: Зб. наук. статей / Голова редколегії В.Я. Тацій. — Харків: Нац. юрид. акад. України, 1999. — С.218; Тацій В.Я. Місцеве самоврядування в системі місцевої влади України // Актуальні проблеми державного управління / Укр. Акад. держ. управл. при През. У. Хар. філ. — 2001 — №1, С.31—39; Мацькевич М.М., Яковина М.М. Історичні традиції місцевого самоврядування в Україні // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали II регіональної наукової конференції (лютий 1996 р.). — Львів, 1996. — С.91.

³ Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. — Київ: Заповіт, 1997. — С.9.

ти, що в якості «самоврядування» цей тип управління може бути охарактеризований досить умовно.

Зазначені обставини позбавляють достатнього ґрунту спроби характеризувати управління за магдебурзьким правом в якості історично першої форми місцевого самоврядування. Поряд із тим, що як було простежено, ознаки територіального самоврядування трансформуються й виявляються на різних, навіть найдавніших етапах суспільного розвитку, самі засади організації феодального суспільства дозволяють лише обмежені форми реалізації самоврядного потенціалу. У політичній системі феодального суспільства самоврядування складається під впливом власних, народжених цією епохою, історичних передумов, і відносно феодальної держави воно виконує іншу історичну роль, містить інший, ніж у попередні й наступні епохи історичний смисл. У період ранньофеодальної державної організації самоврядування найтіснішим шляхом пов'язане з общинною, додержавною і воєнною демократією, окремі риси якої ще співіснують до певного часу із державністю, що дедалі міцнішає. У період «ленної монархії» і зростаючої з неї станово-представницької державної організації, самоврядування суспільних, в основному станово-організованих, одиниць складає закономірний елемент, що виражає сутність і межі власне самої форми державної організації. Якісне перетворення усєї політичної системи феодального суспільства у період абсолютних монархій наряду з гранично можливим одержавленням цієї системи ліквідує й історичні органи і інститути самоврядування в їх реальному суспільному значенні¹. В цьому сенсі історія інститутів і органів суспільної самоорганізації феодальної епохи має лише зовнішній спадкоємний зв'язок із наступним розвитком самоврядування, є лише передісторією становлення сучасного місцевого самоврядування.

Аналіз історичного розвитку форм самоврядування у тісному зв'язку з процесами еволюції суспільства, окремих потестарних форм його організації, дозволяє виділення ознак, що завдяки безперервному втіленню у різних типах самоврядування можуть бути охарактеризовані як сутнісні ознаки, водночас, дослідження цього типу управління на прикладах менш складної, у порівнянні з сучасною, суспільною організації є більш наочним. Наукову ефективність історичного огляду природи того чи іншого

¹ Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец и др. — М.: Наука, 1995. — С.105.

суспільного явища, його первісних форм наприкінці позаминого століття відзначав А. Стронін: усі історичні нитки, що проходять крізь усі подальші пласти і досягають сучасного, виходять саме звідти, кореняться усі без вилучення там, а отже без їх вивчення у цьому джерелі вони ніколи не можуть бути справедливо оцінені й на всьому подальшому їх протязі¹.

Різноманітний історичний матеріал засвідчує, що *будучи найпростішою, природною формою організації управління будь-якої соціальної спільності, самоврядування знаходить прояв і втілюється у відповідних інституційних формах на всіх етапах еволюції суспільства*; може розглядатися як внутрішньо іманентний останньому спосіб координації соціальних зв'язків, що має на меті реалізацію тих чи інших групових потреб, можливу завдяки об'єднанню спільних зусиль. Невипадково видатний до-революційний дослідник І.О. Ільїн, здатність до самоврядування вважав суттєвою рисою правосвідомості².

В умовах національно-патріотичного піднесення, що є закономірним в умовах формування державності, зокрема, на пост-радянському просторі, нерідко висловлюється дещо відмінна позиція. Так, В.П. Горбатенко справедливо відзначає, що внаслідок особливого геополітичного положення України, суспільно-політичного розвитку її народу в умовах кордонної цивілізації; недостатньої розвиненості упродовж усієї історії України державно-правових інституцій і як наслідок, державно-правової традиції, що спричинено умовами бездержавного або напівдержавного розвитку українського народу, мало наслідком формування в українській ментальності стійких самоврядних потенцій³. Автор досить адекватно відображає взаємозумовленість обсягу самоврядних і централізованих механізмів регулювання в суспільстві. Проте акцент у цьому випадку слід зробити не на наявності в українського народу надзвичайних самоврядних потенцій, а лише на відсутності традиції організовано-центрального управління, що є безумовно більш складним порівняно з механізмом самоврядування. Останнє, взяте у найпростішому розумінні, майже не потребує ускладнених форм соціальної взаємодії, будучи природним способом задоволен-

¹ Стронин А. История общественности. — СПб.: Тип. М-ва путей сообщ., 1885. — С.182.

² Ильин И.А. Теория права и государства /Под редакцией и с предисловием В.А. Томсинова. — М.: Издательство «Зерцало», 2003. — С.274.

³ Горбатенко В.П. Місцеве самоврядування в Україні: політологічний аналіз концепцій минулого і сучасність — Автореферат дис.... канд. політологічних наук. — Київ, 1995. — С.14.

ня спільних інтересів майже будь-якої соціальної групи. Як відзначає Ю.М. Тодика, принцип самоврядування є одним із найдавніших і універсальних серед тих, що застосовуються в управлінні, починаючи з ранніх стадій розвитку людського суспільства¹. У цьому контексті визначення самоврядних потенцій в якості одного з основних складників генетичного коду власне українського народу² уявляється дещо обмеженим. Механізми саморегуляції виникають природним шляхом, як результат безпосередньої реакції людей на необхідність вирішення насущних життєвих завдань. Цим зумовлена мобільність, рухливість, швидка пристосовність таких механізмів до надзвичайно мінливих умов функціонування суспільної системи³.

Таким чином:

1. Вже на первісному етапі розвитку суспільства виявляється наявність декількох співіснуючих груп інтересів (кровно-сімейних, територіальних) і відповідно кровно-родових, територіальних співтовариств – перших зародків плюралістичності сучасного громадянського суспільства. В подальшому модифікуються, насамперед, їх інституціональні форми. Урізноманітнення суспільних інтересів веде до ускладнення системи публічної влади, вимагаючи на певному етапі утворення принципово нового механізму публічного управління, який був би здатен забезпечити баланс інтересів відповідних соціальних груп, – інститути родової і общинної демократії трансформуються у структури управління, які залишаючи зовнішню самоврядну форму, набували характеру все більш відчужених щодо регульованих ними соціальних систем; в процесі кристалізації окремих рівнів (підсистем) публічного володарювання відбувається розмежування сфер впливу, визначення прерогатив кожної з систем соціального управління щодо регулювання тих чи інших відносин. Важливішим фактором «одержавлення» общинно-племінних структур самоврядування стає ускладнення завдань управління зростаючих за обсягом спільностей – племен, етнічних груп, народностей.

2. Непрохідної межі між державною владою і самоврядуванням немає. Одне явище плавно перетікає в інше і навпаки. Мож-

¹ Конституційне право України / За ред. акад. АПрН України, докт. юрид. наук Ю.М. Тодика, докт. юрид. і політ. наук В.С. Журавського. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – С.485.

² Горбатенко В.П. Місцеве самоврядування в Україні: політологічний аналіз концепцій минулого і сучасність — Автореферат дис.... канд. політологічних наук. — Київ, 1995. — С.15.

³ Керимова Т.В. Социальный прогресс и управление. — М.: Политиздат, 1980. — С.68.

на вести мову лише про примат у відповідній інституційній формі ознак того чи іншого виду управління, але обидва вони наповнюють змістом єдину систему суспільної регуляції — систему публічної влади.

3. На окремих етапах історичного розвитку, зменшення демократизму влади навіть сприяє суспільному прогресу, що актуалізує потребу пошуку оптимального співвідношення між принципом «професійності» і принципом «зацікавленості» у соціальному управлінні, демонструє необхідність відмови від спрощеного розуміння самоврядування як влади натовпу, що діє найефективніше за будь-яких обставин.

4. Будучи найпростішою, природною формою організації управління будь-якої соціальної спільності, самоврядування знаходить прояв і втілюється у відповідних інституційних формах на всіх етапах еволюції суспільства; може розглядатися як внутрішньо іманентний останньому спосіб координації соціальних зв'язків, що має на меті реалізацію тих чи інших групових потреб, можливу завдяки об'єднанню спільних зусиль.

5. Зростання питомої ваги централізованого державного управління в системі публічної влади, що у деяких випадках поглинало окремі напрямки самоврядної діяльності місцевих спільнот, мало об'єктивні підстави — протиріччя, характерні для класового суспільства, руйнували міську демократію зсередини. Подолати подібні суперечності за допомогою внутрішніх ресурсів міська організація була не здатна, через що поява більш ефективної у цьому відношенні державної влади була цілком закономірною, як і сам процес формування різних рівнів публічної влади, кожен з яких життєво необхідний у власній сфері забезпечення функціонування суспільного організму. Інституціональне оформлення двох важливих форм організації суспільства — держави і місцевого самоврядування носить синхронний, взаємообумовлений характер, відбувається одночасно, що позбавляє достатнього ґрунту спроби виведення прав міських громад залежно від моменту їх утворення як октройованих державою, або навпаки, як таких, що виникли раніше за неї.

§ 3. Історія розвитку місцевого самоврядування в Україні

Вітчизняна система місцевого самоврядування має давню історію і складалася протягом багатьох століть і навіть тисячоліть. Першовитоки її — у інституціях військової демократії до-

слов'янської доби — родових і племінних сходах, радах старійшин, племінних і союзних родах кіммерійців, скіфів, сарматів. Демократичні принципи державотворення і самоврядування успадковані від попередників, в тому числі причорноморських античних міст-держав, широко використовувались в союзах слов'янських племен — народних зборах (вічах), племінних і союзних радах. Як визначають дослідники високого ступеня розвитку вічові збори, боярські ради, князівські снєми набули за княжої доби у Київській державі¹.

В період розкладу первіснообщинного ладу і формування державності у східних слов'ян досить важко розпізнати поділ органів влади і управління і органами місцевого самоврядування.

Молода ранньофеодальна держава була зацікавлена в збереженні структури сільських громад для ефективного виконання адміністративних, поліцейських та фіскальних функцій. Громада (верв) також наділялася деякими судовими функціями, на неї також лягали обов'язки по перерозподілу земельних наділів, податково-фінансові питання. Її члени були пов'язані круговою порукою і несли взаємну відповідальність за сплату данини, за скоєні на території верві злочини, призначення і виконання покарань. Сільська територіальна громада об'єднувала селян — вільних господарів одного або кількох сіл. Органом управління верви були «копні» збори або віче. Судові справи проводив вервний суд.

В XII—XIV ст. держава поступово посилює свій вплив на територіальну громаду: спочатку поряд з виборним старостою общини з'являється княжий прикажчик, потім виборного старосту заміняє призначений князем дворецький.

Згодом в період феодальної роздробленості в Київській Русі до них приєдналися інституції соцьких та десяцьких на землях удільних князів.

В умовах існування в IX—XII ст. десятичної системи управління, тисяцькі, соцькі та десяцькі виконували одночасно функції органів влади, управління і органів місцевого самоврядування.

Спочатку діяльність соцьких, як і діяльність тисяцьких, мала головним чином, характер військовий: з розвитком князівської влади і князівського службового елемента функції соцьких скоротилися. Головні обов'язки соцьких зводилися до забезпечен-

¹ Див., наприклад: Мироненко О. Представницькі органи Литовсько-Руської держави в контексті еволюції українського парламентаризму// Вісник АПрНУ . — 1997. — №2. — С. 38–49; Український парламентаризм: минуле і сучасне/ За редакцією академіка НАН України Ю.С. Шемшученка. — К., 1999. — С. 33–34.

ня в даній адміністративній одиниці ладу і порядку – функцій характеру поліційного; до їх обов'язків також належало піклування про постачання підвод в інтересах військових і взагалі для службових осіб, турботи по відбудуванню різних будівель для захисту міста від ворогів, стягнення з населення різних повинностей тощо.

Ті самі функції по містах, головним чином функції поліційного характеру, виконували підлеглі соцьким десяцькі. З цими старовинними органами влади – соцькими і десяцькими – ми пізніше зустрічаємося під назвою «сотників» і «десятників». Органом же сільського самоврядування залишались територіальна громада – верв, яка виходила ще з первіснообщинного ладу.

Перехід Київської Русі під управління великокнязівського намісника Великого князівства Литовського у XIV ст. мало позначитися на їх самоуправі. Князі, бояри, міщани в справах місцевих «по давньому збираються на віча»¹. Такі вічові зібрання мали місце у Волинській, Київській, Вітебській, Полоцькій і Смоленській землях, які менше за інших зазнали негативних наслідків золотоординського іга². Проте заходи щодо об'єднання Литовсько-Руської держави, зміцнення її центрального управління і зближення з Польським королівством вплинули на перетворення віч головних міст земель у представницькі органи – сейми. Як зазначав В.Б. Антонович, общинне начало все більше і більше витісняється. Віче заступили з'їзди князів, бояр, шляхти.

М.С. Грушевський писав, що в XVI ст. на Волині пани на своїх з'їздах в Луцьку з власної ініціативи чи за дорученням центральної влади, полагоджували різні справи, видавали устави для землі. Вони ж під проводом маршалка Волинської землі творили апеляційну інстанцію для місцевих судів. На них же почали обирати послів на великі сейми й складати петиції великому князю в справах місцевих і загальнодержавних³. В Галичині, яка стала польською провінцією, «початки соймакування» М.С. Грушевський датував 1425 роком, коли привілеї галицької шляхти були з польською⁴. Зміни в місцевому і центральному управлінні

¹ Грушевський М.С. Історія України-Руси. В 11 т., 12 кн. /Редкол. П.С. Сахань та ін. – Т.5. – С. 11.

² Максимейко Н.А. Лекции по истории Руського права. – Х., 1906. – С. 153–154.

³ Грушевський М.С. Історія України-Руси В 11 т., 12 кн./ Редкол. П.С. Сахань та ін. – Т.5. – С.16.

⁴ Там само. – С. 22–23, 320.

Галичини зафіксували й архівні матеріали, опубліковані наприкінці XIX ст.¹ Вони ілюструють, зокрема, зростання шляхетського землеволодіння, починаючи з XIV ст., та участі шляхти у місцевому самоуправлінні.

Місцеві сейми займались перш за все законотворчою роботою, володіли законодавчою ініціативою на державному рівні. М.О. Максимейко вважав, що найважливіші законодавчі пам'ятки, видані до появи Литовського Статуту, склались саме на місцевих сеймах². З цим можна погодитись, якщо мати на увазі джерела цих пам'яток, розробку на місцевих сеймах інструкцій послам на загальний (вальний) сейм, де приймались законодавчі акти. До того ж право земель здебільшого теж розроблялося сеймами земель (воєводств). Так, в судовому рішенні старости луцького 1528 р. є посилення на ухвалу, яка містилась в «правах» Волинської землі і визначала порядок притягнення відповідача до суду, інші процесіальні норми. Ця ухвала була складена на Волинському сеймі і представлена ще 1501 р. на затвердження великого князя³.

Король Сигізмунд 1527 р. з приводу земельної тяжби писав владіці Володимирському і Берестейському, владіці і старості Луцьким, наміснику кременецькому, князям, панам і землянам, щоб вони вирішили на сеймі «будет ли то в обычае, у права (на суды) вашем Волынском, иж хто о землю ся правует, сам с светками мають присягати, а хто будет к присяге близший». Сейм повинен був вирішити це принципове питання судочинства і дати «науку судьям» «подле права земли Волынское»⁴.

За літописними свідченнями в першій половині XV ст. земські сейми приймали вже активну участь у державному житті. Так, на сеймі в Луцьку 1438 р. були присутніми король Польщі і великий князь литовський Вітовт⁵. Ще раніше (1428р.) Вітовт побував у Смоленську, Києві. Син Ягайла – Казимир, теж приймав участь у сеймі Волинської землі, де розглядалася скарга луцьких міщан на князів, панів за незаконне стягнення мита з

¹ Материалы для истории местного управления в связи с историей сословной организации, Акты Барского староства. XV–XVI вв. // Архив Юго-Западной России. — Ч. 8. — Т.1. — К., 1983. — С. 1–12 (Далі — АЮЗР).

² Максимейко Н.А. Вказана робота. — С. 25.

³ Там само. — С. 26.

⁴ Любавский М.К. Очерк истории Литовско-Русского государства до Люблинской унии включительно. Изд. 2-е. — М., 1915. — С. 91.

⁵ Хроника Литовская и Жмойтская // Полное собрание русских летописей (далі — ПСРЛ). — Т.32. — М., 1975. — С. 81.

купців¹. Пізніше великі князі направляли на місцеві сейми своїх представників або письмові послання, де визначався предмет обговорення.

М.С. Грушевський помітив, що вже в першій половині XV ст. маємо звістки про участь шляхти щодо посилення своїх делегатів на загальний сейм. Першу звістку про обрання земських послів вчений датує 1448 р.²

На земських сеймах вирішувались питання обрання (визнання) великого князя, земських урядників. У Київській землі князі, пани обирали й архімандрита разом з печерськими старцями. У Волинській — навіть ігумена самого поважного монастиря — Жидячівського³. На цих же сеймах обговорювали правила, визначались терміни і розміри натуральних і грошових податків і зборів, організація ополчення, оборони землі, складались «ухвали», грамоти до великого князя, видавались шляхетські привілеї тощо.

Разом з виконанням законодавчих функцій земські сейми приймали участь у виконанні судових функцій. Так, 1536 р. король Сигізмунд наказав волинським урядникам зібрати на сейм князів, панів і всю шляхту землі і провести «обыск и каранье» тих, хто займався розбійницькими нападами і не втримував від цього своїх людей (слуг), взяти з них присягу, що не будуть переховувати злодіїв і розбійників⁴. Мова йде, мабуть, про необхідність скликання судового сейму, які стали досить частими в деяких землях.

Віленським привілеєм 1565 р. за наполяганням шляхти були введені повітові сеймики, які стали представницькими становими органами шляхти. Їх повноваження були закріплені в Статуті 1566 р., де в розділі 3, артикулі 5, зокрема, визначалось, що учасники сеймиків «мають ... намовляти о тых речах и потребах земских, которые им на местцах наших ознаймлены будут, на мней теж о своих и всех потребах земских и долегlostях оного повету и воеводства». Отже, за повітовими сеймиками закріплювались повноваження обговорення і правового вирішення місцевих справ в т.ч. обрання органів управління і суду, і вибори послів на Генеральний сейм.

¹ Максимейко Н.А. Сеймы Литовско-Русского государства до Люблинской унии 1569 г. — Х., 1902. — С. 34.

² Грушевський М.С. Історія України-Руси. В 11 т., 12 кн. / Редкол. П.С. Сахань та ін. — Т.5. — С. 323.

³ Там само. — С.92.

⁴ Любавський М.К. Вказ. робота. — С. 89–90.

З утворенням Речі Посполитої шляхетські сеймики як нижча ланка парламентської системи і органи місцевого самоврядування мали значний вплив на політичне, соціально-економічне та культурне життя об'єднаної держави, у т.ч. і на українських землях. З 1569 р. в Речі Посполитій діяло близько 70 сеймиків, з них 24 припадало на Велике князівство Литовське¹. На Волині їх стало 4, на Київщині – 2, збільшилося їх число і в інших воєводствах².

За функціональним призначенням і компетенцією розрізняли:

1) передсеймові сеймики, коли заслуховувались королівські грамоти (універсали) або універсали руських воєвод до сеймиків про скликання вального сейму, вироблялись інструкції посла на сейм, приймались постанови, обирались послы;

2) депутатські – обирали депутатів до коронного Трибуналу казни, створювали воєводські скарбові суди (у другій половині XVII ст.), заслуховували звіти у справі зборів податків і використання зібраних сум. Іноді такі сеймики звалися господарськими, бо обговорювали земельні справи;

3) елекційні – обговорювали питання і приймали постанови щодо вибору короля або висували кандидатури на судові земські посади;

4) конфедераційні – часів безкоролів'я для створення конфедерації «при королі» або «проти короля» (рокош) і обрання Вальної ради. Конфедерація створювалась в якому-небудь одному воєводстві, а коли інші воєводства приєднувались до неї, тоді вона називалась генеральною конфедерацією;

5) надзвичайні (екстраординарні) – у зв'язку із загрозою безпеці Речі Посполитої;

6) судові – з'їзд шляхти землі на судові сесії (каптурові суди);

7) реляційні або пісялясеймові сеймики – заслуховували звіти сеймових послів, приймали ухвали, в т.ч. з податкових питань тощо³.

Як свідчать архівні матеріали сеймику Холмської землі останньої чверті XVI – першої половини XVII ст., найбільше поста-

¹ Бардах Ю., Леснодорський Б., Пиетрчак М. История государства и права Польши. – М., 1980. – С.208.

² Максимейко Н.А. Вказ. робота. – С.91.

³ Бардах Ю., Леснодорський Б., Пиетрчак М. Вказ. робота. – С. 208, 213–215. Винниченко О. Матеріали сеймику Холмської землі останньої чверті XVI – першої половини XVII століть // Записки наук. т-ва ім. Шевченка. Том ССXXXVIII. Праці історико-філософської секції. – Львів, 1999. – С. 415–433.

нов сеймиком приймалось з податкових питань, судочинства, шляхетських маєтків, реляцій, атестацій тощо¹. М.С. Грушевський помітив, що такі сеймики «творили апеляційну інстанцію для місцевих судів»². Вони ж обирали суддів в земські суди.

Важливе значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні мало Магдебурзьке право, що було поширено в містах України в польсько-литовський період. Вперше воно було введено в німецькому місті Магдебурзі й остаточно сформувалася як система правових норм ще в XIII столітті. Суть Магдебурзького права полягала у звільненні міста від управління і суду державних управителів і феодалів та даруванні йому права на створення органів місцевого самоврядування. Протягом XIII–XIV століть ця система правових норм поширилася на територію Чехії, Угорщини, Польщі, Литви, а звідси – у Білорусію й Україну. Першим містом України, якому в 1339 році грамотою князя Болеслава-Юрія було надано Магдебурзьке право, стало місто Галицько-Волинського князівства Сянок. Пізніше це право одержали Львів (1356 р.), Кам'янець-Подільський (1374 р.), Кременець (1431 р.), Луцьк (1432 р.), Житомир (1444 р.), Київ (1494-1498 р.) Ковель (1518 р.), Переяслав (1585 р.), Чигирин (1592 р.)³ та інші міста.

На протязі XV–XVII століть Магдебурзьке право стало основою життєдіяльності значної кількості міст України. Для городян боротьба за надання їм Магдебурзького права була способом одержання визначеної автономії від держави і правової основи для захисту міського населення від свавілля королівських намісників і великих землевласників. Для центральної влади, що здійснював литовський князь чи польський король, надання тому або іншому місту Магдебурзького права стало важливим фактором державного управління, що давало можливість розширювати за рахунок городян свою соціальну базу і здійснювати тиск на феодалську аристократію⁴.

У містах, які одержали Магдебурзьке право, створювався власний орган місцевого самоврядування – магістрат, що складався з двох колегій – ради (адміністративний орган) і лави (судовий орган), у які відповідно до грамоти Сигізмунда II

¹ Винниченко О. Вказ. робота. — С. 419–428.

² Грушевський М.С. Історія України-Руси. В 11 т., 12 кн. / Редкол. П.С. Сахань та ін. — Т.5. — С. 15.

³ Грабовський С., Шкляр Л. Українська державність: політико-правовий аспект // Вісн. АН України. — 1993. — №5. — С. 51.

⁴ Бойко О.Д. Історія України: Посібник для студентів вищих навчальних закладів. — К.: Видавничий центр «Академія», 1999. — С. 97–98.

обиралось від трьох до шести чоловік. Члени ради — радники (радці, а згодом — ратмани, ратегери) обиралися жителями міста. Обраними могли бути «добрі, розумні, осілі в місті, віком від 25 до 90 років, не дуже багаті і не дуже бідні, з доброю славою, законнароджені, такі, що охороняють справедливість та правду, не мають жадібності та злості, не лихварі, не двоєженці тощо»¹ жителі міста. Вибори проходили, як правило, наступного дня після Нового року. Рада на чолі з бурмистром, повноваження якого по черзі виконували радники, здійснював управління містом і всіма господарськими справами. Лаву очолював вїт, який обирався жителями міста з чотирьох кандидатур із наступним затвердженням Королем Польським, якщо місто мало повне магдебурзьке право (Київ, Житомир), і призначався Королем Польським, якщо місто було з неповним магдебурзьким правом. До складу «лави» входили довічно обрані «лавники», які приносили присягу².

Уведення Магдебурзького права в містах України мало, на наш погляд, двояке значення: з одного боку, воно сприяло «європеїзації» життя міста, встановленню виборної системи органів місцевого самоврядування і суду, формуванню в Україні основ громадянського суспільства, дало можливість увести життя міста в чіткі правові норми. Але з іншого боку, воно привело до посилення іноземної колонізації й обмеження прав українського населення, витиснення з органів місцевого самоврядування корінних жителів, місце яких зайняли поляки і німці. Крім того, введення Магдебурзького права гальмувало і блокувало розвиток місцевих норм і традицій самоврядування, супроводжувалося значно більшим втручанням центральної влади в життя міст порівняно із Західною Європою.

Самобутньою сторінкою в історії розвитку місцевого самоврядування в Україні було козацьке самоврядування, що виникло в часи Запорізької Січі і проіснувало до 1783 року. Істотним елементом української державності цього періоду стало встановлення полково-сотенного устрою, особливістю якого було те, що полки і сотні одночасно були військовими й адміністративно-територіальними одиницями і користалися військово-адміністративним самоврядуванням. Система органів управління козацтвом складалася з 3 правлінь: генерального, полкового

¹ Білоус А.О. Органи міського самоврядування на Київщині у VI–першій половині VII ст. // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування (історія і сучасність): Тези міжнар. наук.-практ. конф. — С. 19.

² Історія держави і права України. Частина 1. — С. 140.

і сотенного. Вищою ланкою влади було генеральне правління, що очолював гетьман з найближчими помічниками (так звана рада генеральної старшини). На місцях керували полковий і сотенний уряд. Полковий уряд складався з полковника і полкової ради, що обирала полкову і сотенну старшину, могла у визначеному випадку відсторонити полковника від влади. Сотенний уряд складався із сотника і його помічників. Містами керували виборні міські старшини, селами – сільські отамани. У великих привілейованих містах влада належала магістратам, а в дрібних – отаманам з виборними особами від міського населення. Однак поступово став намічатися перехід від виборів до призначення старшинської адміністрації спочатку гетьманом України, а потім російським царем¹.

Новим етапом у розвитку місцевого самоврядування в Україні стало підписання в 1654 році Переяславської угоди між Україною і Московською державою, що поклало початок поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування. На первісному етапі Україна одержала підтвердження від російського царя про непорушення своїх прав на місцеве самоврядування. Так, у 1665 році царським указом містам України були видані грамоти на Магдебурзьке право, але поступово це право стало витіснятися й у 1831 році воно було скасовано (у Києві – указом Миколи I від 23 грудня 1834 р.). Уже після смерті гетьмана І. Скоропадського в 1722 році в Україні стала вводитися так звана комендантська система, що передбачала нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку призначуваних російських комендантів. Ліквідація Запорізької Січі у 1775 р. та скасування у 1781 р. полково-сотенного адміністративно-територіального поділу території практично остаточно зруйнували національну систему органів місцевого самоврядування².

Після заміни у 1783 р. магістратних і ратушних судів судами «по повітах і губерніях» Катерина II видала «Жалувану грамоту на права і вигоди містам Російської Імперії» і «Городове Положення», відповідно до яких у всіх містах були створені нові органи місцевого самоврядування – міські думи. При цьому місцеве управління поділялося на: 1) загальноміське, органами якого були міський голова, загальна міська дума і розпорядницька чи шестигласна міська дума (виконавчий орган) і 2) стано-

¹ Історія держави і права України. Частина 1. — С. 204–206.

² Кіселичник В. Про надання українським містам у XIV–XVII ст. Магдебурзького права // Право України. — 1996. — №9. — С. 84.

ве (купецька, міщанська управи, управа ремісників, іноземних ремісничих цехів, найнятих служителів, робітників)¹.

Інститут місцевого самоврядування в сучасному його розумінні знайшов своє втілення в Україні у другій половині ХІХ ст. В цей період в тій частині України, яка входила до складу Російської імперії, відбувалися зміни в галузі місцевого управління. У 1865–70 рр. в шести лівобережних і південних українських губерніях, а саме: Харківській, Полтавській, Чернігівській, Херсонській, Катеринославській і Таврійській були запроваджені органи земського самоврядування. В Російській імперії земська реформа були проведена у 1860–70 рр. з метою пристосувати самодержавний лад до потреб капіталістичного розвитку країни, але зі збереженням його дворянської суті. Головним стрижнем земської реформи була ідея самостійності, самофінансування.²

Проект реформи земського самоврядування в Росії готувався впродовж кількох років спеціальною комісією при Міністерстві внутрішніх справ. До березня 1863 р. комісією був підготовлений проект «Положення про губернські та повітові установи», котрий після обговорення його у Державній раді 1 січня 1864 р. був затверджений імператором Олександром II і отримав силу закону.³

Згідно з Положенням в губерніях та повітах передбачалось створення виборних земських установ, які склалися з розпорядчих органів – повітових і губернських зібрань і виконавчих органів – повітових і губернських управ.

Ці установи створювалися, як це зазначалося у ст. 1 Положення, «для заведовання делами, относящимся к местным хозяйственным пользам и нуждам губернии и каждого уезда»⁴. А згідно зі ст. 2 зазначеного Положення віданню земських установ підлягали наступні справи:

«І. Завідування майном, капіталами і грошовими коштами земств.

¹ Кравченко В.В. Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): Навч. посібник. — С. 13.

² Пирумова Н. Альтернатива // Родина. — 1992. — №8–9. — С. 24.

³ Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том XXXIX. — СПб, 1867. — №40457.

⁴ Земские учреждения. Положение о губернских и уездных учреждениях. Порядок приведения их в действие. — Изд. 3-е, дополненное. — М., 1867. — С.4

II. Улаштування і утримання належних земству будівель, інших споруд і шляхів сполучення, які утримувались за рахунок земства.

III. Заходи забезпечення народного продовольства.

IV. Завідування земськими благодійними закладами та іншими заходами піклування; способи припинення жебрацтва; піклування про будівництво церков.

V. Управління справами взаємного страхування.

VI. Піклування про розвиток місцевої торгівлі та промисловості.

VII. Участь, переважно у господарських відносинах і в межах законом визначених, у піклуванні про народну освіту, про народне здоров'я і про тюрми.

VIII. Сприяння у попередженні падежу худоби, а також про охороні хлібних посівів та інших рослин від винищення сараною, ховрахами та іншими шкідливими комахами та тваринами.

IX. Виконання покладених на земство потреб військового і цивільного управління і участь у справах поштової повинності.

X. Розкладка тих державних грошових зборів, розверстка яких по губернії і повіту покладається на земські установи, на підвалинах виданих про те узаконень або особливих розпоряджень, найвищою владою затверджених.

XI. Призначення, розкладка, стягнення і витрачення на засадах статуту про земські повинності місцевих зборів для задоволення земських потреб губернії і повіту.

XII. Подання, через губернське начальство, вищому уряду відомостей і заключень з предметів, що торкаються місцевих господарських користей і нужд губернії і повіту і клопотання по цим предметам, також через губернське начальство; поставлення на вимогу вищих урядових установ, начальників губерній відомостей, що відносяться до земського господарства.

XIII. Провадження виборів в члени та інші посади по земських установах і призначення сум на утримання цих установ.

XIV. Справи, котрі будуть ввірені земським установам, на основі установлень, положень і постанов».¹

Коло дії земських установ обмежувалося кордонами губернії чи повіту. Земські установи за колом справ, якими вони відали, діяли самостійно, але законом могли визначатися випадки і порядок, коли дії земських установ підлягали затвердженню загальних урядових органів. В той же час земським устано-

¹ Земские учреждения. Положение о губернских и уездных учреждениях. Порядок приведения их в действие. — Изд. 3-е, дополненное. — М., 1867. — С.4

вам заборонялося виходити за межі їхніх справ і втручатися у справи, підлеглі віданню урядових, станових і громадських властей і установ.

Для виконання покладених на земські установи завдань, вони мали право від імені земств, на підставі загальних цивільних законів, набувати і відчужувати рухоме і нерухоме майно, заключаючи договори, приймати зобов'язання, вчиняти цивільні позиви і відповідати у цивільних судах по майнових справах земств.

Положення про губернські та повітові установи визначало порядок формування земських установ. В основу було покладено виборні всестанові засади, але з перевагою для представників дворянства. Першими обиралися повітові земські зібрання. Вибори земських зібрань провадилися на трьох виборчих з'їздах (куріях). Всі виборці поділялися на три курії: 1) повітові землевласники, 2) міські виборці, 3) виборні від сільських громад.

До першої курії входили землевласники, які мали не менш 200 десятин землі (розмір землеволодіння залежав від місцевості, і доходив до 3000 десятин), особи які мали нерухому власність на суму більшу ніж 15 тис. крб. або ж отримували річний прибуток більш ніж 6 тис. крб., а також уповноважені від духовенства і землевласників, які мали менш ніж 200 десятин землі. Таким чином, першу курію представляли переважно землевласники-дворяни і почасти велика торговельно-промислова буржуазія.

У другій курії виборче право належало купцям усіх трьох гільдій, власникам торгівельних і промислових підприємств в містах з річним оборотом не менше 6 тис. крб., а також власникам міського нерухомого майна не менш ніж на 500 крб. у невеликих і на 2000 крб. у великих містах. У цій курії були представлені головним чином велика міська буржуазія, а також дворяни, які були володільцями міської нерухомості.

Третя курія складалася з представників селянських громад, перш за все селян. В той же час у цій селянській курії мали право балотуватися також і місцеві дворяни і духовенство також як представники «селянських громад».

У першій і другій куріях вибори гласних до повітових земських зібрань були прямими. У третій же курії вибори були триступеневими: спочатку сільські громади обирали представників на волосний схід, на якому вибирали виборщиків на повітовий з'їзд виборщиків. А вже потім цей з'їзд обирав гласних до повітового земського зібрання.

Губернські земські гласні обиралися на повітових земських зібраннях із розрахунку один губернський гласний на шість повітових гласних.

Дані про кількісний склад земських установ, які впроваджувалися на території України, були вміщені у додатку до статей 33 і 52 «Положення про губернські та повітові установи» під назвою «Ведомость о числе гласных, избираемых в земские собрания, на первое трехлетие с открытия земских учреждений в губерниях: Владимирской, Вологодской, Воронежской, Вятской, Екатеринославской, Казанской, Калужской, Костромской, Курской, Московской, Нижегородской, Новгородской, Олонекской, Оренбургской, Орловской, Пензенской, Пермской, Полтавской, Псковской, Рязанской, Самарской, С.-Петербургской, Саратовской, Симбирской, Смоленской, Таврической, Тамбовской, Тверской, Тульской, Харьковской, Херсонской, Черниговской и Ярославской». ¹ Так, наприклад, для Катеринославської губернії передбачалося: ²

Название губерний и уездов		Число гласных в уездных земских собраниях			Итого	Число гласных в губернских земских собраниях
Екатеринославская	От землевладельцев	От городов	От сельских обществ			
Екатеринославский	22	10	12	44	7	
Местечко Никополь						
Александровский	30	3	27	60	10	
Бахмутский	26	6	20	52	9	
Верхнеднепровский	16	2	14	32	5	
Новомосковский	25	5	20	50	8	
Павлоградский	24	5	19	48	8	
Ростовский	19	12	11	42	7	
Пос. Азов						
Славяносербский	15	2	13	30	5	
					59	

Кількість гласних була визначена і для інших українських губерній на перше трьохріччя від впровадження земських установ. Так, для Полтавського губернського земського зібрання передбачалося 100 гласних, для Таврійського – 33; для Харківського – 95; Херсонського – 78, Чернігівського – 93. ³ До складу губернських земських зібрань, як правило, обиралися предво-

¹ Земские учреждения. Положение о губернских и уездных учреждениях. Порядок приведения их в действие. Изд. 3-е, дополненное. — Москва, 1867. — С. 34.

² Там само — С.36.

³ Там само. — С. 43, 46, 47, 48, 49, 50.

дителі дворянства, голови управ, 2–3 чиновники від казенних і удільних маєтків. Таким чином, губернське земське зібрання як найбільш високий ланцюг земського самоврядування, формувалося на основі непрямих виборів і представництва чинів.¹ Члени земських зібрань перед вступом у виконання своїх обов'язків приносили встановлену загальними законами про державну службу присягу.

На чолі повітного і губернського земських зібрань стояли відповідні голови цих зібрань. Ними були повітові і губернські предводителі дворянства.

Земські зібрання проходили сесійно. Губернські і повітові зібрання збиралися кожного року по одному разу: повітові не пізніше вересня, а губернські не пізніше грудня. На засідання повітових зібрань відводилося десять днів, а на губернські – двадцять. Передбачалися випадки скликання надзвичайних земських зібрань. Земське зібрання відкривав і закривав: губернське – губернатор особисто, повітове – повітовий предводитель дворянства.

Нагляд за порядком у ході роботи земських зібрань покладался на їх голів. Кожен гласний мав у земських зборах тільки один голос і не мав права передати його іншим гласним. Постанови земських зборів мали законну силу лише тоді, коли в їх засіданнях приймали участь не менше однієї третини всього числа гласних, які склали збори, але у крайньому випадку, не менше десяти. Вибори і рішення про усунення від посад, або передача до суду членів земських установ проводилася закритою подачею голосів, а рішення з інших питань – відкритою подачею голосів. Сам же порядок подачі голосів визначався земськими зборами. Ухвали земських зборів приймалися простою більшістю голосів. У випадку рівності голосів перевага належала голосу голови земського зібрання. Усі постанови земських зборів заносили до журналу, котрий підписувався головою і секретарем зібрання і всіма присутніми членами зборів.

Земськими зборами обиралися строком на 3 роки їх виконавчі органи – відповідно губернські і повітові земські управи. Повітова земська управа складалася з голови і двох членів, які обиралися повітовим земським зібранням з числа осіб, що брали участь у повітовому зібранні. Це зібрання могло, при необхідності, збільшити число членів управи, що обиралися, до шести. Обраний земським зібранням голова повітової управи затверджувався у цій посаді губернатором. У разі відсутності

¹ Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Государство и право. 1996. — №2. — С. 143.

голови повітової управи, його місце заступав один з членів управи, також з затвердження губернатора.

Губернська земська управа складалася з голови і шести членів, які обиралися губернськими земськими зборами зі свого середовища. Обраний земськими зборами голова губернської управи затверджувався на посаді міністром внутрішніх справ. У випадку відсутності його місце заступав один з членів губернської управи, також з затвердження міністра внутрішніх справ.

Крім голів і членів земських управ, земським зборам як губернським, так і повітовим, дозволялося призначити шляхом виборів зі свого середовища уповноважених для завідування належним земству нерухомим майном, закладами і установами і взагалі для виконання доручень земських зборів.

На утримання голів і членів земських управ земські зібрання виділяли необхідні суми коштів. Доходи ж самих земств склалися з обкладання податком практично всіх верст населення.

Земським управам надавалося право за згоди земських зібрань запрошувати для постійних занять з предметів відомства земських управ (так і для виконання тимчасових доручень) посторонніх осіб, з призначенням їм платні з передбачених для цього сум. Найчастіше на роботу в земства залучалися лікарі, вчителі, статисти, інші земські службовці.

Правовий статус земських установ дозволяв їм вирішувати досить широке коло місцевих справ. В той же час слід зазначити, що земства були позбавлені права зачіпати функції урядових, станових і суспільних установ. Більш того, і в межах своєї компетенції земські установи перебували під контролем органів місцевої і центральної влади, перш за все губернатора і міністра внутрішніх справ. Так, ці посадові особи мали право призупинити будь-яке рішення земського зібрання на підставі визнання його «противным законам или общим государственным пользам». А зробити це вони могли, бо всі постанови земських зібрань підлягали направленню «без замедления» губернатору, а ряд з них і безпосередньо міністру внутрішніх справ. Крім того цілий ряд постанов земських зборів взагалі підлягали обов'язковому затвердженню губернатором або міністром внутрішніх справ. Так, згідно зі статтею 92 «Положення про губернські та повітові установи» затвердженню міністра внутрішніх справ підлягали постанови земських зібрань: «про позику, що перевищує дворічну суму земського збору;

про віднесення губернських доріг до розряду селищних;
про збори за проїзд по земських шляхах сполучення;

про відкриття ярмарок строком більш ніж чотирнадцять днів і про перенесення або зміни строків існуючих ярмарок;
про перенесення існуючих пристаней;
про поділ майна і установ громадського піклування на губернські і повітові».

До сказаного слід додати, що земські установи, не маючи виконавчої влади для стягнення зборів, вимушені були звертатися за сприянням до місцевої поліції, що не завжди слугувало справі проведення в життя земських постанов. Не сприяло розвиткові діяльності земств і негативне до них становлення органів влади царської Росії, що проявлялося у різних формах, у тому числі і на законодавчому рівні. Так, закон від 21 листопада 1866 р. позбавив земства припливу вельми значних коштів.¹ А 13 червня 1867 р. було видано закон, який ще більше ускладнив діяльність земських установ. Так, земські доповіді, журнали тощо повинні були проходити через цензуру губернатора. Крім того заборонялася взаємодія земських установ різних губерній один з одним без згоди з губернатором.² Для земських видань була встановлена попередня цензура, так як друкування земських постанов і промов на земських засіданнях дозволялося тільки за згодою губернатора. 19 вересня 1869 р. височайше затверджене положенням комітету міністрів земські установи позбавлялися права безкоштовної пересилки кореспонденції.³ Однак найбільш суттєвого удару по ідеї місцевого самоврядування, закріпленій у Положенні про земські установи 1864 р., було завдано 12 червня 1890 р., коли було опубліковане нове «Положення про земські установи».⁴ Положення було затверджене Олександром III, царювання якого відзначено пануванням централізму і укріпленням принципу самодержавства.

Якщо в основі Положення про земські установи 1864 р. лежала так звана суспільно-господарська теорія самоврядування, що базувалась на ідеї повної самостійності земств у вирішенні місцевих справ, то в основі Положення про земські установи 1890 р. навпаки лежала державницька теорія, що заперечувала правомірність протиставлення державних і місцевих справ і розглядала

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том ХLI. — СПб. — 1868. — №43874.

² Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том ХLII. — СПб. — 1871. — №44690, 44691.

³ Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том ХLIV. — СПб. — 1873. №47456.

⁴ Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Том X. — СПб. — 1893. — №6927.

земські установи як державні органи, котрим доручалися певні галузі місцевого господарства, при збереженні за урядовою владою права не тільки нагляду, але і втручання у їх справи. Державницька теорія самоврядування у цілому була спрямована проти відокремлення земських установ від державних органів (тобто проти децентралізації) і фактично «признавала залежність земських установ від бюрократичної самодержавної влади».¹

Згідно з новим Положенням поновлювалась становість виборчих груп, а також підсилювалось представництво в земських установах від дворян. Реформа 1890 р. дала абсолютну перевагу в земствах дворянам, як самій «благонадійній» категорії жителів.² Дворяни почали посилати у земські зібрання представників більше ніж селяни та мешканці міст разом взяті.³ По новому земському Положенню позбавлялися виборчих прав: духовенство, церковний притч, селянські товариства, селяни-володільці приватних земель у повіті, особи, що мали купецькі свідоцтва, володільці торговельних і промислових установ, євреї.⁴ Крім того, були скасовані сільські виборчі з'їзди, а гласні від селян призначалися губернатором з числа кандидатів, котрі були обрані на волосних сходах. Замість принципу виборності впроваджувався принцип затвердження голів і членів земських управ. Оскарження незатверджених членів управ не дозволялося. Як голови земських управ, так і члени управ згідно зі ст. 124 Положення від 1890 р. вважалися перебуваючими на державній службі. У відповідності до ст. 87 Положення губернатор отримав право припиняти виконання постанов земських зборів як у випадку формального порушення законів при їх прийнятті, так і тоді, коли вважав, що постанови земських зборів «не соответствуют общим государственным пользам и нуждам либо явно нарушают интересы местного населения».⁵

В той же час слід відмітити, що в новому Положенні про земські установи були зафіксовані раціональні, такі, що забезпечували ефективну діяльність земств, приписи. Так, на посаду голови земської управи, в члени управ тепер могли обиратися

¹ Докладніше див.: Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. — М., 1968. — С. 4–9.

² Абрамов В. Земская избирательная система // Родина. — 1992. — №11–12. — С. 31.

³ Герасименко Г. Земства России // Народный депутат. — 1991. — №3. — С. 90.

⁴ Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. СПб. — 1893. — №6927. — С. 494.

⁵ Там само. — С. 506.

не тільки гласні, але й взагалі особи, котрі мали виборчий ценз (ст. 116). Згідно зі ст. 108 Положення від 1890 р. розширювався в деякій мірі перелік предметів відання земських установ, що природно, збільшувало їх компетенцію. Майже у повному обсязі відновлювались права земств на безкоштовну пересилку кореспонденції. Але все ж таки головним призначенням нового Положення про земські установи від 12 червня 1890 р. було обмеження прав земських установ.

В той же час треба зазначити, що незважаючи на дії властей, спрямовані на обмеження самостійності земств, підсилення їх залежності від адміністративних органів земські установи у 60–90-ті рр. ХІХ мали певні успіхи у вирішенні багатьох віднесених до їх відання питань. Вважається, що найбільш суттєві досягнення земських установ були у сфері народної освіти.¹ Значні досягнення земські установи мали в галузі охорони здоров'я. Це виявлялося, зокрема у збільшенні кількості лікарів, розширенні мережі аптек, виникненні фельдшерських і медичних курсів підвищення кваліфікації. Стало активно впроваджуватися віспоприщеплення. Земська медицина активно проникає в сільське середовище.² Значними були успіхи земств у забезпеченні санітарного благополуччя на своїй території, улаштуванні богаделень і будинків для інвалідів.³

Економічна діяльність земств зосереджувалась на піклуванні за місцевою торгівлею і промисловістю, на організації ссудозберігальних товариств і артілей, заснованих на самопомозі населення. У полі зору земських установ перебували також улаштування місцевих шляхів, земської пошти, будівлі церков, утримання місцевих тюрем і будинків для божевільних, заходи з організації місцевої продовольчої справи. Значним був внесок земських установ в організацію цінних статистичних і економічних досліджень.⁴

У пореформений період у Російській імперії відбувалися зміни в управлінні містами. 16 червня 1870 р. Олександр II за-

¹ Докладніше див.: Абрамов В.Ф. Земство, народное образование и просвещение // Вопросы истории. — 1998. — № 8. — С. 44–59.

² Герасименко Г. Земства России // Народный депутат. — 1991. — №3. — С. 90.

³ Бакуменко Е.А. Основные источники по истории земских учреждений России второй половины XIX — начала XX вв. // Вісник Харківського державного університету. — 1998. — №413. Історія. Випуск 30. — С. 80.

⁴ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К., 1998. — Т. 2. — С. 604.

твердив «Міське положення».¹ Згідно з цим нормативним актом міськими органами самоврядування визнавалися: міська дума — розпорядчий орган міського самоврядування і міська управа — виконавчий орган міського самоврядування. На ці органи було покладене вирішення завдань господарського призначення, а саме: благоустрій міста, піклування про міську торгівлю і промисловість, завідування шкільною і медичною справами, прийняття санітарних і протипожежних заходів тощо. Виключно до компетенції міської думи відносилися вибори голови управи (а при наявності для того підстав, відсторонення його від посади і притягнення до суду). Голова управи затверджувався у цій посаді губернатором або міністром внутрішніх справ. Як правило, міський голова був не тільки керівником міської управи, але також і головою міської думи.

Однією з найбільш суттєвих рис міської реформи 1870 р. було надання міському управлінню відносно широкої самостійності при вирішенні питань міського господарства, так як затвердженню губернськими властями (а в окремих випадках міністерством внутрішніх справ) підлягали тільки окремі найбільш важливі постанови міської думи (по більшій частині фінансів), в той час, коли більшість розглянутих думою справ не потребували ніякого затвердження будь-ким. Губернатор здійснював нагляд за законністю дій органів міського самоврядування. В сучасній юридичній літературі висловлено судження про те, що Міське положення 1870 р. при всіх його недоліках заклало передумови формування в Росії муніципального права.²

Міська дума була органом виборним. Згідно з Міським положенням 1870 р., активним і пасивним виборчим правом володів кожен міський обиватель незалежно від станової належності, якщо він був російським підданим, мав вік не менше 25 років і володів у межах міста яким-небудь нерухомим майном або сплачував на користь міста збір з свідоцтв: купецького, промислового, на дрібний торг тощо (ст. 17).³ Міське положення передбачало три розряди виборців в залежності від сплати збору на користь міста. Кожний розряд складав особливе виборче зібрання і обирав третину гласних у міську думу строком на 4 роки. Жінка та юридичні особи брали участь у виборах міської

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том XLV. — СПб. — 1874. — №48498.

² Див.: Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Государство и право, 1996. — №2. — С. 146.

³ Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. — Том XLX. — СПб. — 1874. — С. 825.

думи через своїх представників. Норми виборчого права до міської думи забезпечували перевагу у складі думи представників найбільш заможних верств міста.

Виконавчий орган міського самоврядування — міська управа обиралися міською думою зі складу гласних думи терміном на 4 роки. До її складу входив голова та члени управи, обрані міською думою у кількості, яка залежала від чисельності міських жителів. Половина складу членів міської управи поновлювалась кожні два роки. Очолював управу також як і міську думу міський голова. Члени міської управи вважалися такими, що перебували на державній службі. Повноваження міського голови були досить широкими. Він керував роботою як міської думи, так і міської управи, зокрема, приймав рішення про скликання міської думи і визначав порядок денний засідань думи. Міський голова також представляв інтереси міста у відносинах з адміністративними органами та іншими установами.¹

Кошти для утримання органів міського самоврядування та вирішення покладених на них завдань отримували за рахунок різних міських податків і зборів.

Міська реформа 1870 р. була проведена і на території тієї частини України, яка входила до складу Російської імперії. Цей процес розтягнувся майже на 14 років. Причому, він був здійснений у стислі строки на більшій частині України, а на Правобережній Україні процес впровадження в життя Положення 1870 р. відбувалося поступово, що пояснювалося політичними міркуваннями.

Міська реформа 1870 р. зіграла значну роль в управлінні важливими справами міст України у 70–80 рр. ХІХ ст. Але 11 червня 1892 р. було затверджено нове Міське положення.² Воно значно обмежувало виборчі права городян, що призвело до зменшення кількості виборців, а також скорочення кількості гласних. Підсилювалась роль міської управи за рахунок прав міської думи. Члени управи прирівнювались до урядових чиновників, що ставило їх у залежність від адміністрації.

На початку ХХ ст. розвиток капіталізму в Росії зумовив зміни у її державному ладі, що певною мірою знаменували перехід держави від самодержавного до конституційного правління.

¹ Історія держави і права України: Підручник. — У 2-х т. / За ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина. — Том 1. — Кол.авторів: В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький та ін. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», — 2000. — С. 465.

² Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. — Том XII. — СПб. — 1895. — №8708.

Торкнулися ці перетворення в деякій мірі і органів місцевого земського самоврядування. Так, окремі зміни були внесені в компетенцію органів земського самоврядування. Наприклад, згідно із законом від 20 лютого 1906 р. кожні губернські земські збори дістали право обирати по одному члену Державної ради строком на 3 роки. Законом від 5 жовтня 1906 р. «Про скасування деяких обмежень у правах сільських обивателів та осіб інших колишніх податних станів» скасовувався порядок призначення губернатором гласних від селян у земства з поновленням повітового виборчого з'їзду від сільських товариств.¹ У 1912 р. повітові земські збори і міські думи здобули право обирати мирових суддів у тих губерніях Російської імперії, де мирова юстиція поновлювалась. Однак у цілому питання про реформу земського і міського самоврядування, висунуте в умовах громадського піднесення на початку ХХ ст., так і не вийшло зі стадії складання проектів та її обговорення, у тому числі і на засіданнях Державної думи.²

В певній мірі діяльність земських установ пожвавішала у період Першої світової війни. Так, царський уряд, враховуючи зростаючу економічну могутність російської буржуазії та її вплив на політичне і економічне життя країн, дозволило їй створення деяких організацій для мобілізації ресурсів країн на «доведення війни до переможного кінця». Так, 30 липня 1914 р. земства організували Всеросійську земську спілку допомоги хворим і пораненим, яка об'єднала земські установи 41 губернії Російської імперії. Вищим органом Всеросійської земської спілки був з'їзд уповноважених земств (по два уповноважених від кожної губернії). У період між з'їздами справами спілки відав Головний комітет з десяти членів на чолі з головним уповноваженим. Роль місцевих органів спілки виконували найчастіше губернські земські управи.³

6–9 серпня 1914 р. на установчому Всеросійському з'їзді міських голів було вирішено створити Всеросійську спілку міст. На цьому з'їзді були представники і міст України, зокрема, Києва, Харкова, Чернігова, Полтави.⁴

¹ СУ. — 1906. — №237. — Ст. 1700.

² Гильченко Л. В. Из истории становления местного самоуправления в России // Государство и право. — 1996. — № 2. — С. 148.

³ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. — М., 1983. — С. 292.

⁴ Краткий очерк деятельности Всероссийского земского союза на 01.01.1916 г. — М., 1916. — С. 7.

12 серпня 1914 р. царський уряд офіційно санкціонував створення названих спілок.¹ Спочатку завданням міських, як і земських спілок було надання допомоги хворим і пораненим. Незабаром вони стали піклуватися і про біженців. У серпні 1915 р. ці дві спілки склали «Об'єднаний комітет Всеросійської земської і міської спілок». (Земгор).

До складу Земгору увійшли головноуповноважений обох спілок і по чотири члени від основних комітетів кожної спілки. Центральний апарат Земгору складався з галузевих і функціональних відділень, а також технічної ради, канцелярського бюро та інших центральних структурних ланок комітету. На допомогу цим основним підрозділам Земгору при ньому створювалися безліч комісій, секцій, нарад. Міськими органами Земгору були обласні, губернські, повітові і міські комітети з постачання армії. Царський уряд наділив Земгор правами напіввійськової, напівдержавної організації. Це виявилось, зокрема, у тому, що земгорські чиновники носили напіввійськову форму, а сам Земгор перебував на державних субсидіях. Спочатку Земгор відав організацією госпіталів, піклуванням про поранених і хворих військовослужбовців, виробництвом медикаментів. Пізніше за згодою царського уряду почав здійснювати деякі державні, воєнно-господарські функції: мобілізувати для воєнних цілей кустарну промисловість і розподіляти замовлення, організувати заготівлю сировини і матеріалів, сприяти евакуації промислових підприємств, військово-санітарній роботі тощо.² Діяльність Земгору сприяла посиленню впливу торговельно-промислової буржуазії і ліберальних поміщиків у державному житті країни.

У лютому 1917 р. у Російській імперії відбулася подія величезної ваги — внаслідок Лютневої демократичної революції відбулося повалення царизму. До влади на території Росії, яка залишалася унітарною державою, прийшов Тимчасовий уряд. Він вважав себе правонаступником царського уряду, що обумовлювало прагнення Тимчасового уряду зберігти свій вплив над усіма територіями імперії, у тому числі і над тією територією України, яка до революції входила до складу Російської імперії. У період діяльності Тимчасового уряду була проведена значна робота по реформуванню органів місцевого самоврядування. Був розробле-

¹ Иванов С.С. Скрипилев Е.А. Государство и право России в годы мировой империалистической войны (1914–1917 гг.). — М., 1962. — С. 17.

² Отечественная история: энциклопедия: В 5 т. / Редкол. В.Л. Янин (гл.ред.) и др. — М. — 1994. — Т. I. — С. 244.

ний і затверджений основний пакет документів з цієї реформи.¹ Тимчасовий уряд створив «практично нове земство на основі дійсно демократичних принципів, головним з яких був принцип загальних, рівних, прямих і таємних виборів».²

Однак доля земств як органів самоврядування складалася по-різному після більшовицького перевороту у жовтні 1917 р., у результаті якого було відсторонено від влади Тимчасовий уряд.

У процесі боротьби за владу в Україні була встановлена влада Рад. При радянському режимі ідея і практика земського самоврядування не отримала свого подальшого розвитку ані в Радянській Україні, ані в Радянській Росії. В руках більшовицької партії більш мобільним і дійовим знаряддям у боротьбі за владу виявилися Ради. Земські установи були скасовані, хоча частина їх функцій перейшла до Рад. Однак на відміну від земських установ Ради не сприйняли такі суттєві, коренні ознаки земств, а саме: самоврядування і самофінансування. Ради юридично були на протязі всієї їх історії існування органами державної влади, суворо централізованою системою. Ця система управління принципово відрізняється від відомих світовій практиці моделей організації місцевого самоврядування.³

У часи Української Народної Республіки (далі — УНР) була розпочата нова спроба реформувати місцеве самоврядування. Загальні принципи місцевої влади вперше, ще до створення УНР, визначив М. Грушевський, який писав: «Щоб не було ніякої тісноти від влади людям, щоб вона не коверзувала людьми, не накидала їм своєї волі, не має бути іншої влади, тільки з вибору народного!»⁴.

Центральна Рада намагалася об'єднати два моменти. З одного боку, надання органам місцевого самоврядування широких прав і повноважень, а з іншого боку — визначення меж цих повноважень і опора на Генеральний Секретаріат внутрішніх справ. Однак така система мала низку недоліків, що виявлялося, по-перше, у невизначеності самої системи інституцій, які

¹ Див. докладніше: Гильченко Л. В. Из истории становления местного самоуправления в России // Государство и право. — 1996. — №2. — С. 148—152; Абрамов В. Земская избирательная система // Родина. — 1992. — №11—12.

² Герасименко Г. Земство, но какое? // Свободная мысль. — 1995. — №12. — С. 66.

³ Докладніше див.: Свирский Б. М. Государственное строительство и местное самоуправления в Украине. — Х. — 2001. — С. 216—219.

⁴ Грушевський М. С. Хто такі українці і чого вони хочуть. — К.: Тов-во «Знання України», 1991. — С. 95.

повинні були стати фундаментом місцевої влади. Причини цього полягали в тому, що був відсутній механізм взаємодії і точного розподілу «сфер впливу» між органами місцевого самоврядування, губернськими і повітовими комісарами Центральної Ради і «органами революційної демократії», які одночасно функціонували. По-друге, в органів місцевого самоврядування і місцевої державної адміністрації були відсутні ресурси для здійснення повноважень і реального впливу на місцеве життя. І по-третє, була відсутня відповідна правова база. Правова невизначеність зберігалася до останнього дня існування Центральної Ради і прийняття 29 квітня 1918 року Конституції УНР, у якій говорилося: «Не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадянам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації»(ст.5)¹.

Крім цієї загальної норми, в Конституцію УНР увійшло ще дві статті, що визначали відносини суб'єктів місцевого самоврядування і державної адміністрації. Так, було визначено, що Радам і Управам громад, волостей і земель належала єдина безпосередня місцева влада. А Міністри УНР тільки контролювали їх діяльність, безпосередньо і через визначених урядовців, які тими Радами і Управами призначались, не втручаючись при цьому до справ, а всякі спори в цих справах вирішував Суд УНР. Що стосується Ради Народних Міністрів, то його повноваження поширювалися на ті питання, на які не поширювалася компетенція органів місцевого самоврядування². Але цьому конституційному положенню не призначено було реалізуватися.

Після падіння Директорії в 1920 році в історії України починається новий етап — радянський період. У часи радянської влади всі органи місцевого самоврядування були ліквідовані і замінені губернськими, повітовими і волосними радами, що входили в єдину централізовану систему органів державної влади, для якої була характерна тверда співпідпорядкованість органів нижчого підпорядкування вищестоящим. Це виражалося в обов'язковості рішень вищих Рад і їхніх виконавчих органів для нижчестоящих Рад, у подвійній співпідпорядкованості їхніх виконавчих комітетів. Ради являли собою органи, що зо-

¹ Конституції Української Народної Республіки від 29 квіт. 1918 р. // Хрестоматія з історії держави і права України. Т. 2. Лютий 1917—1996 р.: Навч. посібн. для юрид. вищих навч. закладів і фак.: У 2-х т. / За ред. В.Д. Гончаренка. — С. 52.

² Історія держави і права України. Частина 2: Підручник для юрид. вищих навч. закладів і фак.: У 2 ч. / А.Й. Рогожин, М.М. Страхов, В.Д. Гончаренко та ін. / За ред. А.Й. Рогожина. — К.: Ін Юре. — 1996. — С. 53.

середжували у своїх руках одночасно кілька функцій: вони повинні були здійснювати нормотворчість, виконання рішень і контроль за їх виконанням.

Організація і діяльність місцевих Рад здійснювалася відповідно до принципу партійного керівництва, який сприяв тому, що фактично управління політико-економічним і соціально-культурним життям на місцях здійснювали місцеві партійні комітети. Крім того, добір кандидатів у депутатський корпус ретельно контролювався партійними органами, які фактично і визначали персональний склад Рад усіх рівнів. При цьому слід зазначити, що всевладдя Рад у всіх сферах політичного, соціально-економічного, культурного життя держави, проголошене радянськими конституціями, носило формальний і декларативний характер.

Що стосується західних областей України і Буковини, то тут органи місцевого самоврядування продовжували функціонувати ще якийсь час. У Східній Галичині самоврядування здійснювалося за австрійською системою, на Волині – за принципами російської земської реформи 1864 року. У цих землях місцеве самоврядування було ліквідовано трохи пізніше, коли вони були включені до складу СРСР – у 1939-1940 рр.

Новий етап в історії місцевого самоврядування в Україні пов'язаний з початком реорганізації державної влади. Авторами монографії «Місьцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози» Ю. Саенком, А. Ткачуком і Ю. Приваловим пропонується оригінальний розподіл історичного становлення місцевого самоврядування незалежної України у період з 1989 р. до 1997 р. на ряд етапів, що ставляться у залежність від конкретних значних подій, які відбулися у процесі формування інституту місцевого самоврядування¹.

Отже, у період часу від виборів місцевих рад 18 березня 1990 р. до прийняття Верховною Радою Української РСР Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» 7 грудня 1990 року (1-й етап) починається фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні. Саме ці перші демократичні вибори привели у склад депутатського корпусу людей, яким була неприйнятна комуністична система тотального державно-партійного керівництва всім життям України і в першу чергу органами місцевого самоврядування. Новообрані місцеві ради прагнули позбутися як партійного, так і державного патронажу над своєю діяльністю у сфері

¹ Саенко Ю., Ткачук А., Привалов Ю. Місьцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. — К.: Інститут соціології НАНУ, 1997. — С. 21–50.

забезпечення потреб місцевого населення. У цих умовах виникає ідея про утворення в органах місцевої влади двох посад: голови Ради та голови виконкому, що стало першою спробою трансформувати ради всіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування, а також президії Ради.

Правовою основою діяльності місцевих рад народних депутатів на той час були два нових документи, прийнятих уже новообраними союзними органами: Постанова Президії Верховної Ради СРСР «Про примірне положення про голів і президії місцевих рад народних депутатів» від 20 жовтня 1989 р. та Закон Союзу РСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 9 квітня 1990 р.

Однак після виборів 1990 р., коли перемогу здобули національно-демократичні сили, а багато з місцевих секретарів партійних комітетів не потрапили до складу ради¹, стало актуальним питання прийняття закону, який би створив правовий простір для діяльності нових органів місцевої влади і вирішив би хоча б частину суперечностей, що виникли як між окремими групами депутатів всередині Ради, так і між Радою і відповідним партійним комітетом, а також між головою Ради та головою виконкому.

Наступний етап (7 грудня 1990 р. – 5 березня 1992 р.) становлення місцевого самоврядування в Україні останнього десятиріччя ХХ століття триває за часом від дня прийняття Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» до прийняття Закону України «Про Представника Президента України» та нової редакції закону про місцеве самоврядування – «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» 26 березня 1992 року.

Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» відкрив в Україні шлях до створення правового ґрунту для впровадження і динамічного розвитку системи місцевого самоврядування. Це був феномен часу, що дав Україні змогу одержати досить непоганий на той час закон про місцеве самоврядування. Цей Закон відображав особливості свого суперечливого часу, а тому містив чимало суперечностей, які сьогодні видно неозброєним оком. Так, наприклад, у ст.2 зазначеного Закону закріплювалось, що система місцевого са-

¹ Історія держави і права України: Підручник. У 2-х т. / За ред. В.Я. Тация, А.Й. Рогожина. — Т. 2. — К.: «Ін Юре», 2000. — С. 505.

² Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон УРСР від 7 груд. 1990 р. // Відом. Верхов. Ради УСРС. — 1991. — №2. — Ст.5.

моврядкування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування¹. Викладене дає можливість стверджувати, що у цьому Законі була зроблена спроба поєднання двох не зовсім близьких понять. З одного боку, констатується факт існування в Україні місцевого самоврядування, з іншого — органи місцевого самоврядування є державними органами.

Однак, незважаючи на такі суперечності, згаданий вище Закон можна вважати днем відродження місцевого самоврядування в Україні, оскільки саме в ньому був вжитий термін місцевого самоврядування, було визначено основні принципи, на яких будеться місцеве самоврядування, в тому числі «самостійність і незалежність» Рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; економічної і фінансової самостійності території; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації. Крім того, була зроблена спроба надати найпершій ваги місцевому самоврядуванню, передусім рівня населених пунктів, а не районів чи областей. За цим Законом вже не передбачалося окремої посади голови виконкому. Голова ради ставав одночасно і головою виконкому.

Однак варто зауважити, що, не дивлячись на позитивні зміни, які приніс цей Закон, всі проблеми місцевої влади не були та і не могли бути вирішеними. Це можна пояснити наявністю Конституції 1978 р., яка встановлювала, що Верховна Рада здійснює всю повноту влади від імені України, вона формує Уряд — Ради міністрів, здійснює інші кадрові призначення, має право скасовувати рішення органів виконавчої влади та розпустити місцеві ради всіх рівнів¹.

Головним чинником усіх наступних змін Конституції стала Декларація про державний суверенітет України, прийнята 16 липня 1990 р., яка проголосила розподіл влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову². Реальний розподіл влади почався лише після виборів Президента України 1 грудня 1991 р. Тоді і почалось внесення змін і доповнень до Конституції та відповідна корекція українського законодавства.

¹ Конституція (Основний Закон) Української Радянської соціалістичної Республіки. — К., 1978.

² Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р.: Хрестоматія з історії держави і права України. — Т. 2. Лютий 1917—1996 рр.: Навч. посібн. для юрид. вищих навч. закладів і фак.: У 2-х т. / За ред. В.Д. Гончаренка. — К.: Ін Юре, 1997. — С. 685—689.

Третій етап (березень 1992 р. – червень 1994 р.) починається від прийняття 5 березня 1992 р. Закону України «Про Представника Президента України» та Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. до обрання голів Рад населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць та нового складу місцевих Рад всіх рівнів і скасування місцевих державних адміністрацій.

Важливо відмітити, що з прийняттям Закону України «Про Представника Президента України» Президент отримав виконавчу вертикаль із представників Президента в областях і районах, які здійснювали державну виконавчу владу і контролювали органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих державних функцій і дотримання Конституції і законів України¹.

Що стосується Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», то він був спрямований на остаточну ліквідацію радянської моделі влади і створення системи влади, де поєднується принцип забезпечення в регіонах державного управління через місцеві державні адміністрації з широкою самодіяльністю громадян в населених пунктах через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями.

3 лютого 1994 р. був прийнятий Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», який скасував інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад усіх рівнів мали обиратися населенням відповідних адміністративно-територіальних утворень, замість держадміністрацій у районах і областях знову відновлювались виконавчі комітети². Отже, третій етап, протягом якого на перше місце серед проблем місцевого самоврядування вийшли проблеми фінансового забезпечення місцевого самоврядування та розведення місцевих і державного бюджетів, став важливим елементом позитивного досвіду, який потім частково був реалізований у Конституції України 1996 р.

Четвертий етап реформування місцевої влади в Україні (26 червня 1994 р. – 8 червня 1995 р.) почався після виборів нового складу місцевих Рад всіх рівнів, коли більшість голосів отримали ліві сили. Після того, як було ліквідовано інститут Представників Президента в областях та районах, Верховна Рада Украї-

¹ Про Представника Президента України: Закон України від 5 берез. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — №23. — Ст.335.

² Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 3 лютого 1994 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1994. — №22. — Ст.144.

ни спробувала поновити радянську модель влади. Так, 8 липня 1994 р. був прийнятий Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів», який передбачав позбавлення Президента і Уряду впливу на регіональну політику. У результаті цього другий Президент України спробував спочатку неконституційними методами створити вертикаль державної виконавчої влади, а саме Указом від 6 серпня 1994 р. «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» було оголошено про підпорядкування Президентом голів районних і обласних рад.

Однак неконституційність цього Указу змусила Президента України внести на розгляд Верховної Ради України проект конституційного Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». Саме дебати навколо цього проекту призвели до підписання Президентом України та Верховною Радою України Конституційного Договору, з яким розпочався п'ятий етап становлення місцевого самоврядування (8 червня 1995 р. – 28 червня 1996 р.), який тривав до дня прийняття парламентом нової Конституції України. Підписання Конституційного Договору¹ не вирішило всіх питань, однак з його підписанням в Україні була фактично поновлена вертикаль державної виконавчої влади та посилилась керованість з боку центрального уряду. Крім того, п'ятий етап становлення місцевого самоврядування характеризується підвищенням активності органів місцевого самоврядування великих і середніх міст та їх асоціацій у відстоюванні своїх прав через адміністрацію Президента та окремих депутатів Верховної Ради.

Щодо процесу місцевого самоврядування, який тривав майже шість років, то його характерною рисою було те, що на різних етапах і у різних проектах ідея місцевого самоврядування та місцевої державної адміністрації знаходила досить різні розв'язання, але об'єднувала всі ці проекти невизначеність місця і ролі місцевого самоврядування у системі демократичних інститутів держави, що обумовило те, що розділ стосовно місцевого самоврядування був найслабкішим місцем практично у всіх проектах.

З прийняттям у 1996 році Конституції України місцеве самоврядування одержало конституційний статус і стало однією з

¹ Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 черв. 1995 р. // Хрестоматія з історії держави і права України. — Т. 2. — Лютий 1917–1996 р.: Навч. посіб. для юрид. вищих навч. закладів і фак.: У 2-х т. / За ред. В.Д. Гончаренка. — К.: Ін Юре. — 1997. — С. 725–736.

основ конституційного ладу України. В ст.7 Конституції України відзначається, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Питанням організації місцевого самоврядування також присвячений розділ XI Основного Закону України.

Однак, незважаючи на те, що Конституція України 1996 р. закріпила існування місцевого самоврядування в Україні та визначила деякі повноваження його органів, на цьому процес становлення місцевого самоврядування не закінчився, оскільки виникла необхідність прийняття нового законодавства, яке б на базі конституційних норм врегулювало питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування. Так розпочався процес розробки нового закону про місцеве самоврядування, який відкрив шостий етап у становленні місцевого самоврядування в Україні.

Було підготовлено два проекти Закону «Про місцеве самоврядування», перший з яких був розроблений робочою групою Комісії з питань державного будівництва, діяльності рад і самоврядування, а другий – робочою групою, сформованою із представників Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, Міністерства юстиції України, науковців різних навчальних закладів України на замовлення Асоціації міст України. Ці два проекти сповідували два різні підходи до вирішення проблем законодавчого закріплення статусу органів самоврядування в державі, розмежування повноважень між органами самоврядування та виконавчої влади тощо, але зовні багато норм і статей цих законів співпадають за змістом.

Після обговорення цих двох проектів на пленарному засіданні 29 жовтня 1996 р. Верховна Рада України утворила спеціальну узгоджувальну комісію у складі 32 народних депутатів для того, щоб узгодити положення цих двох проектів. У результаті довгострокової роботи узгоджувальної комісії, яка взяла в основу проект, розроблений робочою групою Комісії з питань державного будівництва, діяльності рад і самоврядування, було підготовлено новий проект закону про місцеве самоврядування, який став певним компромісом між проектом Асоціації міст України та проектом Комісії з питань державного будівництва, діяльності рад і самоврядування.

21 травня 1997 року був прийнятий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який відповідно до Конституції України визначає систему і гарантії місцевого самоврядування в Україні, основи організації і діяльності, правового статусу і відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Важливе значення мала ратифікація Верховною Радою України 15 листопада 1997 року Європейської хартії місцевого самоврядування, яка також стала законодавчим фундаментом для становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні відповідно до її принципів.

Таким чином, за десять років свого розвитку українське місцеве самоврядування пройшло значну еволюцію від нижнього шабля жорстко централізованої адміністративної системи влади до початків формування сучасної системи самоврядування як однієї з основ громадянського суспільства. Однак у той же час слід зазначити, що незважаючи на те, що місцеве самоврядування в Україні має довгу історію і пройшло складний шлях становлення, як і раніше залишається невирішеною низка проблем, пов'язаних із відсутністю чіткої законодавчої бази, що регламентує розвиток місцевого самоврядування; невизначеністю і недостатнім розмежуванням компетенції органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; відсутністю матеріально-фінансових основ місцевого самоврядування, недостатністю та нестабільністю доходів місцевих бюджетів, необхідних для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій; законодавчою неврегульованістю сфери делегованих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Усе це обумовлює у визначеній мері декларативний характер місцевого самоврядування в Україні і вимагає більш досконалого законодавчого врегулювання цих та інших важливих питань місцевого самоврядування.

Динаміку розвитку місцевого самоврядування в Україні порівняно з країнами Центральної Європи не можна визначити задовільною. Головними стримуючими чинниками цього розвитку є не до кінця викоренені синдроми попереднього режиму: економічні і політичні інтереси центральної і регіональної еліт, яким потрібна централізована модель влади у державі для забезпечення цих інтересів; не до кінця сформоване розуміння інтелектуальною елітою важливості інституту самоврядування як фактору суспільного розвитку; слабкість і несконсолідованість зусиль муніципальних лідерів; незадовільний професійний рівень управлінських кадрів через відсутність адекватної системи професійного вдосконалення; відсутність розвиненої системи методичної підтримки – тренінгово-консультаційних інституцій; зародковий стан громадянського суспільства, основною причиною чого є катастрофічно низький життєвий рівень населення і, відповідно, відсутність «середнього класу»; несформованість і пасивність територі-

альних громад як соціально-економічних систем, про що вказує вчений П. Мавко¹.

На сьогодні не вирішена проблема підконтрольності органів місцевого самоврядування населенню, що проживає на підвідомчій території. З погляду на це слід зазначити, що нині діючий адміністративний апарат місцевого самоврядування явно недосконалий і віддалений від потреб та інтересів людей. Зараз форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування практично зберігають риси псевдодемократії, що виявляється в тому, що вся демократія в місцевому самоврядуванні закінчується на стадії виборів депутатів, які досить швидко віддаляються від своїх виборців. У той же час очевидно, що така ситуація в Україні не може продовжуватися в умовах становлення демократичної соціальної правової держави. Необхідно проведення досліджень з приводу пошуків кардинально нових підходів до удосконалення місцевого самоврядування і, отже, побудови дійсно демократичного суспільства.

§ 4. Принципи місцевого самоврядування

Місьцеве самоврядування, як свідчить досвід розвинутих країн світу, не може існувати поза сферою певних загальних нормативних вимог (принципів), що відповідають гуманістичній природі національної державності, загальнолюдським цінностям і демократичним ідеалам. Більше того, місцеве самоврядування розглядають як принцип організації публічної влади на місцях². Принципи, забезпечують стійкість конституційного ладу України, відображають вимоги об'єктивних закономірностей і тенденцій розвитку суспільства, є ефективним системоутворюючим фактором. Характеристика місцевого самоврядування як багатогранного, комплексного політико-правового явища може бути повноцінною лише при розкритті його принципів. Тому дослідженню принципів місцевого самоврядування в науковій літературі приділяється значна увага³.

¹ Мавко П. Місьцеве самоврядування в Україні як притча во язицех // Аспекти самоврядування. Часопис українсько-американської програми «Партнерство громад». — 2002. — №1. — С. 20.

² Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 86.

³ Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України. Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 66–71.; Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: Навч. посіб. / М. Піт-

Під принципом (від лат. *principium* — начало, основа) звичайно розуміють те, що лежить в основі певної теорії, вчення, науки, світогляду; основа устрою, дії механізму, системи¹. Принципи (засади) місцевого самоврядування, як правило, характеризуються за допомогою наступних ознак: а) фундаментальний, узагальнюючий характер; б) нормативність; в) визначеність та категоричність; г) постійність дії; д) загальна визнаність; ж) концентрованість положень; з) стійкість². У своїй сукупності принципи місцевого самоврядування складають своєрідну систему, кожний з елементів якої є відображенням характеру і сутності місцевого самоврядування. В юридичній літературі існують різні підходи до класифікації принципів місцевого самоврядування. Найбільш поширеним є поділ на загальні та спеціальні. Причому загальні в свою чергу поділяються на дві групи: а) принципи організації та здійснення публічної влади в Україні; б) загальні принципи місцевого самоврядування, тобто такі, що охоплюють всі аспекти організації і функціонування місцевого самоврядування), а спеціальні — притаманні лише окремо взятим сферам місцевого самоврядування³. М.І. Корнієнко також принципи місцевого самоврядування умовно розділяє на дві групи: а) які властиві тільки органам місцевого самоврядування (виборності, колегіальності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами, судового захисту своїх прав); б) універсальні, тобто властиві як органам місцевого самоврядування, так і місцевим органам виконавчої влади (народовладдя, законності, гласності, поєднання місцевих і державних інтересів)⁴.

Російський вчений І.І. Овчинников пропонує об'єднати принципи у такі групи: 1) принципи, які визначають основні обов'язки та повноваження держави з організації місцевого самоврядування; 2) принципи, згідно з якими утворюються суб'єк-

цик, В. Кравченко, Е.С. Моньйо, Б. Фонтен, В. Черніков та ін. — К., 2000. — 136 с.; Краснов М.А. Коллегиальность и персональная ответственность в работе местных Советов. — М.: Юрид. лит., 1986. — 80 с.; Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. — К.: Заповіт, 1997. — 186 с.

¹ Большой энциклопедический словарь. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Большая Российская энциклопедия; СПб.: Норинт, 1999. — С. 960.

² Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народо-властия. — Москва, 1999. — С. 122.

³ Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України. Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 69.

⁴ Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 88.

ти місцевого самоврядування; 3) принципи, які визначають демократичні форми організації місцевого самоврядування, порядок створення та зміст функцій органів місцевого самоврядування; 4) принципи, які визначають формування необхідної фінансово-економічної засади місцевого самоврядування; 5) принципи, що забезпечують самостійність органів місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх функцій і повноважень; 6) принципи, що забезпечують стабільність встановлених Конституцією та законами прав місцевого самоврядування; 7) принципи, відповідно до яких органи місцевого самоврядування можуть наділятися окремими державними повноваженнями; 8) принципи, які гарантують обов'язковість рішень з питань місцевого значення; 9) принципи, які забезпечують відповідальність органів самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування за свою діяльність; 10) принципи, що забезпечують піднаглядність та підконтрольність державі діяльності органів місцевого самоуправління та посадових осіб місцевого самоврядування.

До загальних принципів вчений також відносить: а) самостійність вирішення населенням питань місцевого значення; б) організаційна відокремленість місцевого самоврядування; в) відповідність матеріальних та фінансових ресурсів місцевого самоврядування його повноваженням; г) відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням; д) різноманітність організаційних форм здійснення місцевого самоврядування; е) дотримання прав та свобод людини та громадянина; є) законність; ж) гласність діяльності місцевого самоврядування; з) колегіальність в діяльності місцевого самоврядування; і) державна гарантія місцевого самоврядування¹.

Закріплення в ч. 3 ст. 140 Основного Закону України положення, відповідно до якого місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, є підґрунтям виділення окремо принципів місцевого самоврядування та принципів організації та діяльності органів місцевого самоврядування. Проте ми вважаємо за доцільне не виділяти ці дві групи принципів, розглядаючи їх у єдності. Це обумовлено тим, що організація та діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування не може здійснюватися всупереч принципів місцевого самоврядування.

На наш погляд, є доцільним поділ принципів місцевого самоврядування на чотири групи. **Першу групу** складають прин-

¹ Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народо-властия. — Москва, 1999. — С. 163—164.

ципи, що визначають політичний лад суспільства та держави в цілому, обумовлюють існування інституту місцевого самоврядування і знаходять своє вираження в функціонуванні його органів. Вони отримали закріплення на конституційному рівні: народовладдя (ч. 2 ст. 5); демократизму (ст. 1); гуманізму, справедливості та соціальної спрямованості економіки (ст. 3, п. 1 ст. 13, ч. 4 ст. 13); верховенства права (ст. 8); верховенства Конституції та верховенства закону (ст. 8); визнання та гарантованості місцевого самоврядування (ст. 7); відповідальності органів місцевого самоврядування перед людиною (ст. 56).

Принцип народовладдя проявляється у тому, що народ України є єдиним джерелом влади. Народ здійснює свою владу безпосередньо та через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Принцип народовладдя означає беззастережне підкорення усіх публічних відносин у сфері місцевого самоврядування волі народу, яка виявляється через конституційно-правові форми безпосередньої демократії (місцеві референдуми, вибори), через загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, масові акції, громадську думку, звернення громадян. Це дає підстави стверджувати, що функціонування народу як єдиного джерела влади, може відбуватися не лише в його спільних діях (загальнодержавні вибори, референдуми), а й у діях окремих його складових — територіальних громад, територіальних спільнот районів, областей.

Крім того, принцип народовладдя зумовлює існування представницьких органів місцевого самоврядування, які формуються шляхом реалізації громадянами (жителями певної адміністративно-територіальної одиниці) свого виборчого права, гарантованого на конституційному рівні. Закон України «Про органи самоорганізації населення» передбачає також можливість створення органу самоорганізації населення (ст. 3), який є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Отже, принцип народовладдя ґрунтується на поєднанні та взаємодії форм прямої та представницької демократії при здійсненні державної влади та місцевого самоврядування.

Принцип демократизму тісно пов'язаний з принципом народовладдя, він означає право і реальну здатність громадян, широких верств населення впливати на процес вироблення і зміст державно-владних рішень¹. Цей принцип проявляється у закріп-

¹ Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — С. 55.

ленні в нормах правового становища людини, порядку участі народу у формуванні органів державної влади та місцевого самоврядування, у здійсненні правової політики, у створенні й удосконаленні законодавства та розкривається через систему нормативних положень, існування яких є умовою його реалізації. Це: гарантованість прав і свобод громадян, рівність прав всіх громадян на участь в управлінні державою; виборність представницьких органів та окремих посадових осіб; юридично визначена строковість повноважень представницьких органів тощо¹.

Принцип гуманізму, справедливості та соціальної спрямованості економіки прямо впливає з конституційного положення про визнання людини вищою соціальною цінністю та закріплення в Конституції України пріоритету прав і свобод людини і громадянина (ст. 3). Вимоги гуманізму, справедливості та соціальної спрямованості економіки, які ставляться до соціальної держави, поширюються і на місцеве самоврядування, його органи та посадових осіб², які зобов'язані турбуватися про соціальну справедливість, добробут населення, соціальний захист своїх жителів. Цей принцип, зокрема, висуває вимоги, спрямовані на гарантування соціально-економічних та соціально-культурних прав людини і громадянина на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування здійснюють соціальний захист населення, надають підтримку соціально незахищеним верствам населення, сім'ї, материнству і дитинству, розвивають систему соціальних служб, займаються питаннями охорони праці тощо. Дія зазначених принципів на рівні місцевого самоврядування проявляється найбільш яскраво, оскільки його органи мають можливість (і у передбачених законом випадках – зобов'язані) забезпечувати безпосереднє задоволення потреб населення, реалізацію їх прав і свобод.

Принцип верховенства права окрім конституційного закріплення (ст. 8), також отримав відображення в якості основного принципу служби в органах місцевого самоврядування³. В юридичній літературі досить поширеним є розуміння принципу верховенства права як верховенства прав людини над державою. Проте, більш вірним, на наш погляд, є позиція П.М. Рабино-

¹ Конституція України: Науково-практичний коментар. — Харків: Видавництво «Право»; Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — С. 11.

² Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — №33. — Ст. 175.

³ Там само.

вича, який пропонує визначати верховенство права як панування права у суспільстві. Він наголошує, що за такого розуміння йдеться про визначальну роль права у стосунках між усіма учасниками суспільного життя, у життєдіяльності державних і недержавних організацій, соціальних спільнот, груп, об'єднань, зрештою – всіх людей¹.

Свою позицію щодо розуміння даного принципу висловив і Верховний Суд України. У п. 1 Постанови Пленуму від 1 листопада 1996 року № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» принцип верховенства права розкривається ним через визнання конституційних прав та свобод людини і громадянина безпосередньо діючими, такими, що визначають цілі і зміст законів та інших нормативно-правових актів, зміст і спрямованість діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, *органів місцевого самоврядування* і забезпечуються захистом правосуддя.

Принцип верховенства Конституції проявляється у її: а) найвищій юридичній силі, підпорядкованості, відповідності їй усіх інших законів та підзаконних нормативних актів (конституційність); б) беззаперечності, безсумнівності, «недоторканості» для всіх суб'єктів державного і суспільного життя; в) абсолютній, всезагальній обов'язковості: в Україні немає суб'єктів, котрим дозволялося б не дотримуватись її положень²; г) прямій дії. Усі ці вимоги поширюються і на органи місцевого самоврядування. Так, ч. 2 ст. 144 Основного Закону передбачає, що наслідком невідповідності рішень органів місцевого самоврядування Конституції чи законам України є їх зупинення у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними у судовому порядку³.

Порушення депутатом місцевої ради положень Конституції і законів України є підставою для відкликання його виборцями (ст. 37)⁴. Верховенство Конституції, як зазначав Л. Юзьков, має

¹ Рабинович П.М. Права людини і громадянина (до інтерпретації вихідних конституційних положень). — Х.: «Право», 1997. — С. 59.

² Конституція України: Науково-практичний коментар. — Харків: Видавництво «Право»; Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — С. 47.

³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

⁴ Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — № 40. — Ст. 290.

дві сторони: з одного боку, це означає, що над Конституцією не можуть стояти не тільки державні (правові) акти, а й будь-які інші соціальні акти (політичні, корпоративні, акти самоврядування тощо), а з іншого – сама Конституція має бути «конституційною», що, на його погляд, визначається «високою народною легітимністю Конституції», «визнанням і утвердженням загальнолюдських цінностей і, насамперед, підпорядкування держави, влади і усіх її чиновників служінню суспільству», «врахування Конституцією загальноновизнаних і вивіренних практикою міжнародних стандартів демократичного конституціоналізму»¹.

Принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування на конституційному рівні має основоположне, фундаментальне значення для становлення і розвитку цього важливого інституту громадянського суспільства і правового регулювання відносин у цій сфері. У юридичній науці поширеною стала характеристика місцевого самоврядування у таких аспектах: а) як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення; б) як принцип конституційного ладу; в) як форма народовладдя і специфічна підсистема публічної влади; г) як форма залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення².

Конституція України визнає місцеве самоврядування у всіх вище вказаних аспектах, встановлюючи систему гарантій – правових (закріплення на конституційному рівні основних принципів місцевого самоврядування та регламентація правового статусу його органів та посадових осіб), політичних, економічних.

Принцип відповідальності органів держави та місцевого самоврядування перед людиною знайшов своє відображення у статті 56 Конституції України, яка закріплює право кожного на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Цей принцип має забезпечити: а) ефективність вирішення завдань місцевого

¹ Юзьков Л.П. Верховенство Конституції і конституційність законів // Правова система України: теорія і практика. Тези доповідей і наукових повідомлень науково-практичної конференції. — Київ, 7-8 жовтня 1993 року. — К., 1993. — С. 18.

² Конституція України: Науково-практичний коментар. — Харків: Видавництво «Право»; Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — С. 39.

значення; б) врахування і захист інтересів населення адміністративно-територіальних одиниць в діяльності органів місцевого самоврядування; в) тісний зв'язок населення з органами та посадовими особами місцевого самоврядування¹.

До другої групи входять принципи, що є загальними як для організації та діяльності органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування. Це такі принципи: 1) рівного доступу громадян до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування; 2) гласності; 3) відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; 4) законності; 5) колегіальності; 6) виборності органів державної влади та місцевого самоврядування; 7) поєднання державних і місцевих інтересів; 8) забезпеченості повноважень відповідними фінансовими і матеріальними ресурсами; 9) доцільності, економності, ефективності.

Принцип рівного доступу громадян до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування закріплений в ч. 2 ст. 38 Конституції України, ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. Такі ж гарантії встановлені і щодо права жителів, які проживають на відповідній території, на участь у відповідному органі самоорганізації населення (ст. 6)². Разом з тим, необхідно відзначити недостатню розробленість правових механізмів реалізації даного принципу в юридичній науці і в чинному законодавстві України.

Принцип законності являє собою найбільш загальну, широкую і категоричну вимогу правомірної поведінки (діяльності) суб'єктів суспільних відносин. Організація та діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб відбувається у відповідності з спеціально-дозвільним типом правового регулювання. Фактично йдеться про принцип «заборонено все, крім дозволеного законом». Цей принцип закріплено у ст. 19 Конституції України, де встановлено обов'язок для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в

¹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. — М.: Юристъ, 1997. — С.98.

² Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р.// Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — № 48. — Ст. 254.

межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Цей принцип також знайшов відображення у ст. 4 і ч. 3 ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і в п. 1 ст. 5 Закону України «Про органи самоорганізації населення».

Конституція України не містить норми, яка б чітко закріплювала *принцип гласності*. Проте, він може бути виведений із змісту розділу II Основного Закону ст. 57 якого закріплює необхідність доведення до відома населення всіх нормативно-правових актів, що визначають права і обов'язки громадян. Принцип гласності закріплено в законодавстві України, яке регулює правовідносини в сфері місцевого самоврядування. Зокрема, ч. 11 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає положення, відповідно до якого акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення, на вимогу громадян їм може бути видана копія відповідних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Велике значення в реалізації принципу гласності мають засоби масової інформації. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 року визначає порядок реалізації права на всебічне і об'єктивне висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування. Л.В. Челомбійко на основі аналізу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пропонує виділяти такі організаційно-правові форми реалізації принципу гласності: місцеві ініціативи; громадські слухання; оприлюднення рішень ради; оприлюднення місцевим головою затверджених радою програм, бюджету та звітів про їх виконання; особистий прийом громадян місцевим головою; щорічні звіти місцевого голови про свою роботу перед територіальною громадою; гласність проведення сесій місцевих рад; обговорення громадянами проектів рішень і важливих питань місцевого значення; вивчення громадської думки, а також право депутата місцевої ради оголошувати на засіданнях ради та її органів у встановленому радою порядку тексти звернень, заяв, резолюцій, петицій громадян чи їх об'єднань, висвітлення засобами масової інформації звітів і зустрічей депутатів з виборцями, а також ходу виконання наказів виборців депутата-

ми¹. Дія цього принципу поширюється і на діяльність органів державної влади. Так, нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію². Депутат місцевої ради не рідше одного разу на півріччя зобов'язаний інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців³, що теж є вираженням принципу гласності в діяльності органів місцевого самоврядування.

Поєднання місцевих і державних інтересів є одним із основних принципів, що забезпечує включення територіальних громад, їх органів і посадових осіб до загальнодержавного життя⁴. Цей принцип закріплено в Законах України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст.4); «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4), «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 3). Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про статус депутатів місцевої ради» депутат місцевої ради повинен керуватися загальнодержавними інтересами та інтересами територіальної громади чи виборців свого виборчого округу, від яких його обрано. З метою підвищення ефективності здійснюваних заходів у сфері державного будівництва в Україні, забезпечення узгодженої співпраці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів у вирішенні найважливіших питань суспільного розвитку Указом Президента України від 13 грудня 2000 року № 1331/2000 утворено Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування. При реалізації принципу поєднання місцевих і дер-

¹ Челомбітько Л.В. Реалізація принципу гласності в системі місцевого самоврядування в Україні // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук.-практ.конф., м. Харків, 25 травня 2004 р. — Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. — С. 95.

² Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.99 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 20—21. — Ст. 190.

³ Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — № 40. — Ст. 290.

⁴ Корпань О.В. Правові проблеми організації місцевого самоврядування в Україні. — К.: Оріяни, 2001. — С. 24.

жавних інтересів в діяльності органів місцевого самоврядування повинна зберігатися спрямованість на інтереси місцевого населення, однак практика свідчить, навпаки, про абсолютне домінування загальнодержавних інтересів і почасти відкрите ігнорування інтересами територіальних громад. На думку В.А. Григор'єва локальний інтерес є основою генезису муніципальної влади. Вона структурується в системі публічної влади за умов легітимації та легалізації такого інтересу¹.

Принцип виборності є одним з основних принципів формування органів державної влади та місцевого самоврядування. Проведення періодичних вільних виборів у територіальних громадах є основою безпосередньої демократії в сфері місцевого самоврядування. За допомогою виборів утворюються представницькі органи та обираються виборні посадові особи місцевого самоврядування². Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування повинні відповідати однаковим вимогам: вони мають бути вільними і відбуватися на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Принцип фінансової і матеріальної забезпеченості функцій і повноважень місцевого самоврядування закріплений в ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування. Цей принцип отримав своє закріплення на конституційному рівні і в законах України, без його реалізації неможливо забезпечити самостійність, реальність і ефективність місцевого самоврядування. Відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції України держава фінансує здійснення делегованих 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. Однак ці конституційні положення також потребують розробки правового механізму приведення їх в дію і удосконалення законодавства, що передбачає відповідальність органів державної влади за порушення цього принципу.

Принцип доцільності, економності, ефективності полягає у вимозі, що висувається до органів публічної влади, прагнути до-

¹ Григор'єв В.А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні: Автореф. канд. юрид. наук: 12.00.13. — Одеса, 2002. — С. 9.

² Батанов О.В. Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. — С. 89.

сягнення максимального результату при мінімальній затраті ресурсів (людських, матеріальних, фінансових). При цьому результат має співпасти з метою їх діяльності та поставленими цілями і завданнями. Вказівку на необхідність відповідності діяльності органів місцевої влади вимозі ефективності та економності містить Європейська хартія місцевого самоврядування (ч. 3 ст. 4). Цей принцип закріплено і в ст. 62 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де передбачена можливість контролю з боку держави за законним, *доцільним, економним, ефективним* витрачанням коштів та належним їх обліком.

Спільність деяких принципів служби в органах місцевого самоврядування та в органах державної влади зумовлюють існування «*взаємопринципів*». Це крім того обумовлено тим, що правові статуси державних і муніципальних службовців поєднані загальною суттєвою ознакою – формою публічної влади¹, а також предметом та характером праці службовців і органів державної влади і органів місцевого самоврядування, об'єктом і методами впливу в процесі службової діяльності, необхідністю регламентації процедур проходження служби, значимістю додержання правообмежень та соціально-правових гарантій та пільг. Відмінності походять з територіального масштабу, сфери владно-управлінської діяльності, функціональної специфіки, особливостей компетенції та повноважень².

До третьої групи перш за все входить *принцип взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування*. Ми виокремили цей принцип в окрему групу, не включивши його до другої, оскільки він підкреслює інший аспект діяльності органів публічної влади. Його закріплено на конституційному (ч. 6 ст. 119 Конституції України) та законодавчому (п. 6 ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») рівнях. Місцеві державні адміністрації на відповідній території *взаємодіють* з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, *сприяють* у здійсненні ними власних повноважень, зокрема у вирішенні

¹ Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. — 2003. — № 1. — С. 13–24.

² Данільєва І.Е. Щодо питання гармонізації засад служби в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук.-практ.конф., м. Харків, 25 травня 2004 р. — Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України, 2004. — 404 с.

питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Принцип взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування знаходить прояв у:

1) можливості взаємного делегування повноважень. У відповідності з ч. 3 ст. 143 Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. В свою чергу місцеві державні адміністрації, крім здійснення в межах своїх повноважень виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами (ч. 3 ст. 1 та ч. 1 ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»);

2) вимозі взаємної підзвітності та підконтрольності у частині делегованих повноважень. Згідно з ч. 4 ст. 143 Конституції України органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. У відповідності з ч. 6 ст. 118 Конституції України місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами;

3) праві обласної, районної ради висловити відповідній місцевій державній адміністрації недовіру більшістю (двома третинами) голосів від складу відповідної ради (ч. 9, 10 ст. 118 Конституції України);

4) наданні місцевим державним адміністраціям права проводити перевірку стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами; реалізації делегованих повноважень (п. 1 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

Крім того, вважаємо за необхідне включити до цієї ж групи принцип чіткого розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної влади. Так, ч. 3 ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує на недопустимість винесення питань, що віднесені законом до відання органів державної влади, на місцевий референдум. В свою чергу ст. 72 цього Закону забороняє органам виконавчої влади, їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадо-

вих осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом. На необхідність розмежування повноважень територіальних громад, органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади вказують у своїх публікаціях більшість науковців¹. С.Г. Серьогіна звертає увагу на необхідність повного виключення конкуренції компетенцій місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на регіональному рівні².

О.В. Корпань пропонує такий умовний поділ компетенцій місцевих державних адміністрацій та сільських, селищних, місцевих рад та їх органів: а) виключна компетенція місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль); б) суміжна компетенція, коли місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання; в) виключна компетенція органів місцевого самоврядування³.

Реалізація цього принципу є необхідною, адже існування певного «двовладдя» унеможлиблює реалізацію багатьох інших принципів місцевого самоврядування⁴.

¹ Див.: Тодика Ю.М. Місцеве самоврядування в аспекті конституційної реформи // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук.-практ.конф., м. Харків, 25 травня 2004 р. — Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. — С. 3–6.

² Серьогіна С.Г. Удосконалення системи територіальної організації публічної влади в Україні як продовження конституційної реформи // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук.-практ.конф., м. Харків, 25 травня 2004 р. — Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. — С. 6–11.

³ Корпань О.В. Правові проблеми організації місцевого самоврядування в Україні. — К.: Оріяни, 2001. — С. 48.

⁴ Бориславська О.М. До питання про реалізацію принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук.-практ.конф., м. Харків, 25 травня 2004 р. — Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. — С. 125.

До четвертої групи слід включити принципи, притаманні виключно організації діяльності органів місцевого самоврядування. Це такі принципи: 1) субсидіарності; 2) оптимальної децентралізації; 3) врахування суспільної думки; 4) підзвітність депутатів місцевих рад перед населенням; 5) забезпечення широкої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування; 6) гарантованість вільного використання всіх форм безпосередньої демократії; 7) використання місцевих звичаїв і традицій в організації і діяльності місцевого самоврядування; 8) незалежності та самостійності місцевого самоврядування; 9) повноти повноважень місцевого самоврядування; 10) територіальності та повсюдності місцевого самоврядування; 11) розмежування повноважень між територіальною громадою та її органами і посадовими особами; 12) судовий захист прав місцевого самоврядування; 13) принцип субординації елементів системи місцевого самоврядування; 14) принцип наступності.

Принцип субсидіарності отримав визнання Ради Європи та Європейського Союзу, знайшов відображення в тексті Маастрихтського договору та Європейської хартії місцевого самоврядування. Так, відповідно до ч. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування муніципальні функції, як правило, здійснюються, переважно, тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Сутність цього принципу полягає у тому, що публічна влада повинна втручатися лише в тій мірі і в тих межах, за яких суспільство та його групи, починаючи від індивідумів до родини, територіальних громад та інших більш значних груп, не в стані задовольнити свої різнобічні потреби. Таким чином, відповідно до принципу субсидіарності, передавати повноваження від влади більш низького рівня до влади більш високого рівня дозволяється тільки в тій мірі, в якій самі ці повноваження можуть бути краще здійснені на вищому рівні. При цьому незмінною залишається ідея, що ці повноваження повинні здійснюватися на рівні, настільки близькому до громадянина, наскільки це можливо. Отже, принцип субсидіарності можна назвати принципом обмеження влади¹, оскільки він встановлює межу втручання державної влади у сферу життєдіяльності територіальної громади. Р. Циппеліус наголошував на тому, що строга централізація регулюючих компетенцій може призвести до небезпечної концентрації влади. Одиниці та маленькі спільноти (як, наприклад, громади) мають законну по-

¹ Конституционное право субъектов Российской Федерации. — М.: ООО «Городец-издат», 2002. — С. 549.

требу самим регулювати свої власні справи в якомога більшому обсязі, наскільки це дозволяють інтереси існуючого суспільства. Заради особистого розвитку та можливості самоформування в політичних об'єднаннях має бути стільки автономії, скільки її можна втілити в життя. Тому вищі об'єднання повинні переїмати тільки ті завдання, які нижчі, менші об'єднання не можуть розв'язувати так само добре або краще (принцип субсидіарності), оскільки чим меншою є спільнота, тим більшою є відносна частка окремої людини у творенні спільної волі, тим більше вона може важити в суспільному житті¹. С.І. Максимов підкреслює, що субсидіарність не співпадає з передачею прав та децентралізацією. Така передача здійснюється зверху вниз, але згідно з цим принципом повноваження не належать вищій інстанції. Він справедливо звертає увагу на те, що теорія сучасної держави потребує принципу субсидіарності, тому що останній сприяє точному розподілу повноважень².

Принцип субсидіарності хоча і є частиною політичної та правової традиції багатьох європейських держав, не носить чітко вираженого нормативного характеру³. В чинному законодавстві України принцип субсидіарності закріплено в п. 7 ч. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України. Дотримуючись вимог цього принципу бюджетної системи України розподіл видів видатків між державним та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача.

Принцип субсидіарності є основою громадівської моделі місцевого самоврядування, оскільки фактично визнає, що розподіл повноважень між державною владою та місцевим самоврядуванням йде за схемою «знизу вверх». Пріоритетним тут залишається право територіальної громади вирішувати, яке коло питань слід залишити за собою, а яке передати до компетенції

¹ Циппеліус Р. Філософія права: Підручник. — К.: Тандем, 2000. — С. 197.

² Максимов С.І. Субсидіарність як принцип правового регулювання взаємовідносин органів місцевого самоврядування з державними органами: методологічний аспект // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук.-практ.конф., м. Харків, 25 травня 2004 р. — Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. — С. 95.

³ Конституционное право субъектов Российской Федерации. — М.: ООО «Городец-издат», 2002. — С. 550.

органів державної влади. Державницька ж теорія розглядала місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну з форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Саме тому в її основі лежить принцип децентралізації. Поєднання цих двох принципів в одній моделі місцевого самоврядування зумовило появу муніципального дуалізму, більшість ознак якого характерні для системи місцевого самоврядування в Україні.

Принцип оптимальної децентралізації полягає у політично і економічно обґрунтованому розмежуванні повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування. На сучасному етапі державотворення актуальність цього принципу обумовлена необхідністю оптимального розмежування повноважень між центром і органами місцевого самоврядування, що є важливою умовою ефективного реалізації державного керування, оскільки надмірна централізація породжує безініціативність нижчих ланок системи органів виконавчої влади, а надмірна децентралізація приводить до відсутності єдності у формуванні і здійсненні державної політики, однакових вимог, нормативів і оцінок її результатів, що створює умови для волюнтаризму і суб'єктивізму, порушення єдності державного керування, дезорганізації й анархії¹. До того ж, як справедливо помітив А. Коваленко, передача територіальним громадам, об'єднаним загальними локальними інтересами, повноважень з вирішення справ, віднесених до компетенції держави, утворить могутній заслін на шляху виникнення диктатур і є запорукою стабільного розвитку суспільства, тому що «мистецтво влади полягає в умінні нею «ділитися»².

У вітчизняній літературі іноді пропонують поряд з принципом децентралізації виділяти принцип деконцентрації як принцип місцевого самоврядування. Проте, на наш погляд, це є неправильним. Поняття деконцентрації влади належить науці адміністративного права і вводиться спеціально для того, щоб підкреслити, що йде перерозподіл влади за рівнями урядової адміністрації. Деконцентрація означає тільки передачу повно-

¹ Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування в Україні. Програма «Центр державного та місцевого управління» при УЖД. — Ужгород, 1997. — С. 34.

² Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі // Право України. — 1997. — №2. — С. 3.

важень від вищих органів державної влади нижчим¹. Ознакою деконцентрації влади є ієрархічне підпорядкування місцевих органів управління вищим органам влади.

Таким чином, оптимальність децентралізації, рівень якої визначається з урахуванням конкретно-історичних умов, специфіки конкретного періоду, характеру суспільного і державного ладу, задач держави, розмірів території і населення, економічного, фінансового, міжнародного становища, наявності і рівня підготовки кадрів на місцях, є одним з можливих шляхів оптимізації управлінської діяльності в державі, суспільстві, економіці, культурі й одним з основних напрямків регіональної політики.

Багатогранність місцевого самоврядування дає підстави для виділення *принципу гармонізації інтересів держави, регіону, територіальної громади та особи*. Цей принцип є результатом об'єднання принципів субсидіарності (оскільки саме розподілення повноважень органів публічної влади за схемою «знизу-доверху» дозволяє найоптимальніше забезпечити потреби окремої особи, населення), відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування перед людиною і громадянином та поєднання інтересів держави і місцевого самоврядування. Зрівноважувачим фактором інтересів держави і місцевого самоврядування повинні бути саме інтереси особи, для задоволення яких у першу чергу функціонують і держава, і місцеве самоврядування².

Принцип врахування суспільної думки є одним із основних принципів діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, в Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» закріплено обов'язок депутата місцевої ради підтримувати зв'язок з виборцями, відповідною територіальною громадою; вивчати громадську думку; вивчати потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні (ст. 10).

Принцип підвітності та відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами закріплений в ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Територіальна громада у будь-який час може

¹ Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народо-властия. — М.: Щербинская типография, 1999. — С. 18.

² Бориславська О.М. До питання про реалізацію принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук.-практ.конф., м. Харків, 25 травня 2004 р. — Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. — С. 126.

достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Депутат місцевої ради є відповідальним перед виборцями свого виборчого округу і їм підзвітним. Разом з тим для реалізації зазначених положень необхідна розробка і вдосконалення механізмів контролю з боку територіальних громад за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть потрійну відповідальність: а) перед територіальною громадою; б) перед державою; в) перед фізичними та юридичними особами. Згідно із ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і *несуть відповідальність* за свою діяльність відповідно до закону. Підстави та форми відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування чітко визначені законом. Так, підставами їх відповідальності перед територіальною громадою є: порушення Конституції або законів України, обмеження прав і свобод громадян; незабезпечення здійснення наданих їм законом повноважень.

Аналіз рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 року № 1-рп/2000 (справа про місцеве самоврядування) дає підстави для формулювання *принципу субординації елементів в системі місцевого самоврядування*. Він полягає у наступному. Територіальна громада є основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування. Сільські, селищні, міські ради, як це логічно випливає із змісту частини 3 статті 140 Конституції України, а також частини 1 статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є органами місцевого самоврядування, які представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Сільські, селищні, міські ради мають свої виконавчі органи, які їм підзвітні та підконтрольні. Відповідно до ч. 2 ст. 141 Конституції України сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою для того, щоб очолювати виконавчий орган ради та головувати на її засіданнях. Ці функції визначають сільського, селищного, міського голову передусім як посадову особу виконавчого органу ради та самої ради, їй підзвітну та перед нею відповідальну як за роботу виконавчого органу ради, так і за організацію роботи самої ради.

Принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законодавством України повинен забезпечити територіальній громаді і її органам можливість, не порушуючи більш загальних законодавчих положень, самим визначати свої внутрішні адміністративні структури з тим, щоб вони відповідали місцевим потребам і забезпечували ефективне управління. Самостійність місцевого самоврядування забезпечується системою економічних, юридичних, організаційних і кадрових гарантій¹.

Ю.З. Торохтій вважає, що самостійність місцевого самоврядування складається з двох основних елементів: автономії і самодостатності – передбачає, зокрема: а) самостійність у питаннях прийняття правових норм – положень, статутів та інших актів, обов'язкових для виконання усіма, кого вони стосуються; б) самостійність у вирішенні кадрових питань, формуванні штатів органів управління; в) самостійність у фінансових питаннях – право вводити і стягувати податки і збори, необхідні для здійснення своїх повноважень; г) самостійність у питаннях планування і виконання робіт, спрямованих на вирішення питань місцевого значення (містобудування, комунальне господарство, соціально-побутове обслуговування тощо)².

Цей принцип отримав досить повне розкриття на законодавчому рівні. Так, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування *самостійно* реалізують надані їм повноваження (ст. 71); *самостійно* розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети (ст. 61). В ст. 2 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» розкривається принцип самостійності (у сфері державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України), сутність якого полягає у тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку відповідних територіальних одиниць. Бюджетний кодекс України (п. 3 ч. 1 ст. 7) також за-

¹ Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины. — Х.: Факт, 1999. — С. 81–82.

² Торохтій Ю.З. Взаємовідносини місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в аспекті засад конституційного ладу // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Збірник наукових праць. — Х.: Право, 2003. — № 5. — С. 61.

кріплює принцип самостійності, який полягає у тому, що Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними.

Важливе значення даного принципу підкреслено і у Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування, яка була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 липня 2002 року № 416-р. У п. 2 даної Концепції зазначається, що законодавче забезпечення розвитку місцевого самоврядування повинно відповідати конституційним основам його організації і діяльності, а також принципам Європейської хартії місцевого самоврядування щодо організаційної, правової і фінансово-економічної самостійності територіальних громад.

Організаційна самостійність полягає в тому, що призначення посадових осіб, формування органів місцевого самоврядування здійснюється територіальними громадами, причому це право є виключним. Інституційна автономія місцевого самоврядування проявляється у неможливості примусового об'єднання територіальних громад, у самостійності рад при визначенні своєї структури, системи і структури їх виконавчих органів, без затвердження чи узгодження з державними інстанціями¹. В дещо іншому аспекті розкриває принцип самостійності російський вчений С.В. Березка. На його думку, принцип самостійності полягає у самостійному вирішенні населенням питань місцевого значення через проведення місцевих референдумів, муніципальних виборів, інших форм волевиявлення, а також через виборні та інші органи місцевого самоврядування².

Необхідною умовою нормальної організації та діяльності органів місцевого самоврядування є самостійність кожного з них в межах законодавчо закріпленої компетенції і відсутність підлеглості по вертикалі між різними їх рівнями³. У відповідності з ч. 3 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницькі органи місцевого самоврядування,

¹ Конституція України: Науково-практичний коментар. — Харків: Видавництво «Право»; Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — С. 41.

² Березка С.В. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации // Проблемы удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук.-практ.конф., м. Харків, 25 травня 2004 р. — Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. — С. 67–69.

³ Корпань О.В. Правові проблеми організації місцевого самоврядування в Україні. — К.: Оріяни, 2001. — С.19.

сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за *принципом розподілу повноважень* у порядку і межах, визначених законами.

Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування покладає на державу обов'язок приймати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, компенсувати витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади. Дотації і субвенції, які виділяються державою не повинні зменшувати свободу дій органів місцевого самоврядування у власній сфері діяльності. При повній самостійності і рівноправності систем державної влади і місцевого самоврядування, вони взаємно зв'язані і інтегровані в єдиний комплекс публічної влади.

Судовий захист прав місцевого самоврядування має принципове значення в плані забезпечення правової, організаційної і фінансової самостійності місцевого самоврядування і в цілому для його становлення і розвитку як основоположного інституту громадянського суспільства. Цей принцип закріплено на конституційному рівні, в Європейській хартії місцевого самоврядування і в законах України. Згідно із ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи і посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування. На нашу думку, в чинному законодавстві необхідно передбачити можливість звертатися до суду за захистом індивідуальних та колективних прав у сфері місцевого самоврядування громадянам, об'єднанням громадян, що підвищить дієвість даного принципу.

Крім судів загальної юрисдикції, опосередковано, захист прав місцевого самоврядування здійснює Конституційний Суд України. На підставі ч. 1 ст. 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» органи місцевого самоврядування можуть безпосередньо направити до цього органу конституційне подання з питань надання висновків у справах щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України. Якщо ж орган місцевого самоврядування вважає, що прийнятий закон чи інший акт Верховної Ради України, Президента, Кабінету Міністрів України, правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим, що стосується прав місцевого самоврядування, не відповідає Конституції України, він може реалізувати своє право на захист у Конститу-

дійному Суді опосередковано через інших суб'єктів права на конституційне подання, які можуть звернутися в орган конституційної юрисдикції в інтересах відповідної територіальної громади чи органів місцевого самоврядування.

Принцип повноти повноважень місцевого самоврядування закріплено у ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування де зазначається, що місцеві власті, в межах закону, мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу. Повноваження, якими наділяються місцеві власті, як правило, мають бути *повними і виключними*. Свідченням повновладності місцевого самоврядування є закріплення на конституційному рівні обов'язковості рішень органів місцевого самоврядування на відповідній території (ст. 144). Повноваження депутата місцевої ради є непорушними, він наділений усією повнотою повноважень, передбачених законами України. Обмеження повноважень депутата місцевої ради можливе лише у випадках, передбачених Конституцією та законами України¹.

Принцип територіальності означає, що місцеве самоврядування має здійснюватися на територіях, які відмежовані одна від одної. На одній території не може бути кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування. За територіальною ознакою створюються органи самоорганізації населення². Значення ж *принципу повсюдності* полягає у тому, що місцеве самоврядування має здійснюватися на всій території України без будь-яких обмежень.

Суттєвий вклад у дослідження принципів місцевого самоврядування вносить Конституційний Суд України. Так, у рішенні від 9 лютого 2000 року № 1-рп/2000 (справа про місцеве самоврядування) Конституційний Суд України зазначив, що *принцип колегіальності* в організації та діяльності місцевого самоврядування зумовлює відповідну природу органів місцевого самоврядування – рад, що безпосередньо впливає з Конституції України (ч. 3 ст. 140, ч. 1 ст. 141).

Важливе значення для принципів місцевого самоврядування має *наступність правового регулювання*. Основні принципи місцевого самоврядування були закріплені у статті 4 Закону СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР»: а) волевиявлення народу через Ради народ-

¹ Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р.// Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — № 40. — Ст. 290.

² Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р.// Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — № 48. — Ст. 254.

них депутатів, місцеві референдуми та інші форми безпосередньої демократії; б) законності; в) самостійності і незалежності Рад народних депутатів, їх відповідальності за вирішення питань місцевого значення; г) захисту прав та законних інтересів громадян; д) виборності Рад народних депутатів, органів територіального громадського самоврядування, їх підконтрольності населенню; е) гласності і врахування громадської думки; є) поєднання місцевих і державних інтересів. Зазначені принципи отримали свій подальший розвиток в ст. 3 Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»¹. В цьому Законі закріплювалися такі основні принципи місцевого та регіонального самоврядування: народовладдя; законність; самостійність і незалежність Рад народних депутатів у межах своїх повноважень; захист прав, свобод і законних інтересів громадян, соціальна справедливість; виборність Рад народних депутатів, органів територіальної самоорганізації громадян, їх підконтрольність, підзвітність і відповідальність перед населенням; колегіальність; гласність і врахування громадської думки; поєднання місцевих і державних інтересів, інтересів особи і всього населення відповідної території; взаємодії органів місцевого та регіонального самоврядування з трудовими колективами, громадськими організаціями і рухами; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації; реальної керівності територією; обов'язковості рішень органів місцевого та регіонального самоврядування, прийнятих у рамках закону.

Таким чином: 1) принципи місцевого самоврядування — це обумовлені природою публічної влади відправні начала, ідеї і вимоги, які лежать в основі організації і функціонування місцевого самоврядування, регламентації соціальних зв'язків, визначення форм і методи діяльності суб'єктів місцевого самоврядування; 2) кожен з принципів місцевого самоврядування, з одного боку, має самостійне значення, з іншого — тісно взаємодіє з іншими принципами, що об'єднує їх в єдину цілісну систему; 3) багатогранність місцевого самоврядування зумовлює необхідність застосування різних видів класифікації його принципів; 4) потребують наукового дослідження, розробки і удосконалення механізми реалізації принципів місцевого самоврядування; 5) комплексне застосування принципів місцевого самоврядування забезпечить сталий розвиток цього важливого інституту, зокрема, і громадянського суспільства в цілому.

¹ Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 26.03.92 р.// Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 28. — Ст.387.

РОЗВИТОК СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

§ 1. Система місцевого самоврядування

Визначення системи місцевого самоврядування має суттєве значення для розуміння механізму впливу місцевого самоврядування та його органів на соціально-економічні процеси.

Поняття системи місцевого самоврядування має перш за все теоретичний характер. Але в юридичній літературі немає його досить чіткого визначення¹. Зокрема, П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко та М.В. Підмогильний визначають систему місцевого самоврядування як сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення й організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини здійснюють задачі і функції самоврядування, вирішують питання місцевого значення².

¹ Див.: Пухтинський М. Система місцевого самоврядування в Україні // Вісн. Укр. акад. держ. управління. 1996. — № 1. — С. 68–89; Болдирев С.В. Система місцевого самоврядування в Україні // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Мат. наук.-практ. конф. (Харків, 4–5 груд. 2001 р.). Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. — С. 120–122.

² Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навч. посібник. — К.: Атіка, 2000. — С. 26.

Відомі радянські вчені Г.В. Барабашев та К.Ф. Шеремет пропонували два поняття: система рад і радянська представницька система. При цьому під системою рад розумілися принципи її побудови, види Рад, їх взаємодія з системою інших державних органів, громадськими організаціями, трудовими колективами і формами безпосередньої демократії. Радянська представницька система визначалася як система взаємопов'язаних організаційно-політичних форм і відповідних правових інститутів, за допомогою яких забезпечується функціонування народного представництва на усіх рівнях державної структури¹.

Наводячи останні два визначення системи, не можна стверджувати, що на сьогоднішній день ці поняття втратили свою актуальність. Це пояснюється тим, що в даний час система рад існує, але вже як система органів самоврядування, а не органів державної влади. Верховна Рада України та органи місцевого самоврядування є виборними і формуються з представників народу. Тому вони є представницькими органами. Визначення поняття системи місцевого самоврядування є складним і з точки зору законодавчого закріплення. Так із аналізу ст.5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» випливає, що до системи місцевого самоврядування входять: територіальна громада, сільська, селищна, міська рада, сільський, селищний, міський голова, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районні та обласні ради, органи самоорганізації населення. Але із самого поняття місцевого самоврядування, яке дає Закон випливає, що це не тільки право, а й реальна здатність громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Відповідно, таку здатність громада може самостійно реалізовувати тільки використовуючи різноманітні форми безпосередньої демократії. Тому ніяк не можна відкидати форми безпосереднього народовладдя, коли ми аналізуємо систему місцевого самоврядування.

Виходячи з вищевикладеного, на нашу думку, систему місцевого самоврядування можна визначити як об'єднання взаємопов'язаних його суб'єктів і форм здійснення місцевого самоврядування, через які населення територіальної громади реалізує надані їй функції і повноваження.

Система місцевого самоврядування виникла у 70-ті роки, тобто тоді, коли почали формуватися громадські сільські, селищні,

¹ Советское строительство: Учебник / Под ред. Барабашева В.Г., Шеремета К.Ф. — М.: Юрид.лит., 1988. — С. 9, 10, 40.

вуличні, квартальні, дільничні, будинкові комітети, статус яких на той час визначався Положенням, затвердженим 17 жовтня 1975 р. Президією Верховної Ради Української РСР¹. Ці громадські формування створювалися для організації участі громадян у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення. Їхня діяльність обмежувалася лише сприянням місцевим радам та їх виконавчим комітетам по впровадженню у життя рішень цих органів, які на той час були органами державної влади і управління.

Починаючи з 1990 р., до системи місцевого самоврядування було внесено ряд змін, чому сприяв Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР»². У ст.2 цього Закону йшлося про те, що система місцевого самоврядування включає: місцеві ради народних депутатів; органи територіального громадського самоврядування (ради і комітети мікрорайонів, житлових комплексів, будинкові, вуличні, квартальні, селищні, сільські комітети та інші органи); місцеві референдуми, збори, сходи громадян, інші форми безпосередньої демократії. Крім того, в цій же статті визначався первинний рівень місцевого самоврядування – сільрада, селище (район), місто (район у місті).

Прийнятий 7 грудня 1990 року Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», включив до системи місцевого самоврядування сільські, селищні, районні, міські, районні у містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які були державними органами місцевого самоврядування; органи територіального громадського самоврядування (комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, будинкові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети та інші органи); місцеві референдуми, загальні збори (сходи) громадян, інші форми безпосереднього волевиявлення населення, передбачені законодавством УРСР (ст.2)³. Основною ланкою у системі місцевого самоврядування

¹ Див.: Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР: Затв. Указом Президії Верховної Ради УРСР від 17 жовтня 1975 р. (з наступними змінами і доповненнями) // Відом. Верхов. Ради Української РСР. — 1975. — №44. — Ст. 479.

² Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР от 9 апреля 1990 г. // Ведом. Съезда нар. депутатов СССР. — 1990. — №16. — Ст.267.

³ Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон УРСР, прийнятий на другій сесії Верховної Ради України дванадцятого скликання 7 груд. 1990 р. — К., 1991. — 62 с.

були визнані місцеві Ради народних депутатів як представницькі органи державної влади, основним завданням яких були об'єднання та координація діяльності всіх інших ланок місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне управління» вніс деякі зміни в систему місцевого самоврядування, поділивши місцеве самоврядування на два рівні — місцевий і регіональний¹. Так, відповідно до ст.2 цього Закону система місцевого самоврядування включала сільські, селищні, міські Ради народних депутатів та їх органи, інші форми територіальної самоорганізації населення. Що стосується регіонального рівня самоврядування, то його становили районні і обласні Ради народних депутатів, місцеві референдуми в межах території району, області, інші форми самоорганізації громадян районів і областей.

Конституція України 1996 року (ст.140) включила до системи місцевого самоврядування територіальні громади, а також сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, районні та обласні ради, що, безумовно, є звуженим розумінням законодавством місцевого самоврядування.

Розвиваючи та конкретизуючи конституційні положення, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», на наш погляд, більш широко визначив систему місцевого самоврядування, яку складають: територіальна громада; сільська, селищна, міська ради; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні й обласні ради, що представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним розподілом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть також створюватися районні в містах ради, що створюють свої виконавчі органи й обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету. Районні в містах ради, їх голови також відносяться до системи місцевого самоврядування. Але не слід при цьому забувати про форми безпосередньої демократії.

Система місцевого самоврядування, яка існує на сьогодні зараз, дещо відрізняється від попередніх систем, розширяє перелік суб'єктів, що входять до неї, не заперечує ані органи самоврядування, ані різні форми безпосередньої демократії на ло-

¹ Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 26 берез. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — №28. — Ст.387.

кальному рівні. І це є досить важливим для розуміння цієї системи, тенденцій і динаміки її розвитку на майбутнє. Сьогодні є підстави говорити, що в Україні існує цілісна система місцевого самоврядування, яка виступає його організаційною основою і складається з відповідних взаємопов'язаних підсистем. Вона, безумовно, є необхідною умовою становлення демократичної правової держави, тому що через різні структурні елементи цієї системи, безпосередньо або через відповідні органи громадяни беруть активну участь в управлінні місцевими справами. І це досить важливо.

Разом з цим немає підстав вважати, що на сьогодні в Україні є ефективна система місцевого самоврядування. Насамперед, дуже мало функцій і повноважень реалізується самим населенням і тим приватним капіталом, що зароджується на місцях. Активність громадян низька. Крім того, занадто багато місцевих питань все ще вирішуються державою (або через регіональні органи влади, або за допомогою державних фінансових важелів). Тому сьогоднішня функціональна структура органів місцевого самоврядування ще далека від тієї, яку мають країни з розвинутою системою місцевого самоврядування.

Проаналізувавши ті зміни, що сталися у системі місцевого самоврядування, можна відмітити, що змінилися назви структурних підрозділів органів місцевого самоврядування, виникли деякі нові, значно зросли штати. Однак, в сутності, поки що можна говорити не про систему реального самоврядування, а скоріше, про систему управління на місцевому рівні, яка, не дивлячись на різні регіональні умови, однорідна. Це свідчить про те, що дана система місцевого самоврядування недосконала.

Питання подальшого розвитку системи місцевого самоврядування тісно пов'язані з проблемою проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Існуючий адміністративно-територіальний поділ України склався більш сімдесят років тому відповідно до інтересів бюрократичної «партійно-радянської» піраміди влади. Сьогодні він уже не відповідає новим політичним та соціально-економічним реаліям, гальмує вирішення нагальних завдань соціально-економічного розвитку країни. Насамперед, це стосується територіальної основи місцевого самоврядування.

Однак проблема адміністративно-територіальної реформи є надзвичайно складною і багатоплановою. Вона пов'язана з більш вагомих врахуванням чинників історичного, демографічного, економічного, географічного, етнічного, урбаністичного характеру. Вважаємо, що її неможливо вирішити тільки шля-

хом прийняття Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України». Вона потребує ретельного наукового аналізу та дослідження, проведення державно-правового експерименту, вивчення досвіду інших держав світу, врахування всього комплексу факторів. Виходячи з цього, є всі підстави зазначити, що існуюча система місцевого самоврядування в Україні спрямована на розкриття його потенціалу в різних сферах соціальної практики. Разом з тим ця система потребує свого подальшого вдосконалення з урахуванням різних чинників об'єктивного і суб'єктивного характеру.

В даному розділі монографії ми будемо аналізувати не всю систему місцевого самоврядування, а тільки ті елементи, які закріплені в ст.5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Місцевий референдум, інші форми безпосередньої демократії ми не розглядаємо.

§ 2. Територіальні громади в системі місцевого самоврядування: концептуальні підходи дослідження

Провідне місце у запровадженій за Конституцією України 1996 р. системі місцевого самоврядування посідають територіальні громади. Дослідження їх набуває особливого значення за сучасних політико-правових умов, коли громади на найвищому законодавчому рівні визначені в якості первинного суб'єкта місцевого самоврядування, джерела самостійної форми публічної влади в Україні.

Поняття «громади» як територіальної самоорганізації певного кола осіб здавна добре відоме і українській громадській думці, і українському державотворенню¹. Процес становлення громад, починаючи з родин та родів, був простежений М. Грушевським, який показав, як на певному етапі родинні зв'язки слабшали і все більшого значення набувало сусідство, близькість не походження, а мешкання. «Сім'ї, які мешкали разом, хоч би були й не одного роду, не одного походження, порішували і вели всякі справи, що займали всю околицю, за спільною

¹ Черкаський І. Громадський (копний) суд на Україні — Русі XVI — XVIII ст. // Праці Комісії для вивчення історії західноруського та українського права. Вип.4 / За ред. Н.П. Василенка: 3б. соц.-екон. відділу Української академії наук; № 13. — К.: УАН, 1928. — 255 с.

радою віча старців, себто старших з усіх сімей»¹. Еволюція територіальної громади тривала століттями, а роль і значення її в українському суспільстві завжди були важливими. Наприкінці ХІХ століття І. Франко зазначав, що коли кожний повіт, край, кожна держава складається з громад — сільських чи міських, то все одно перша і найголовніша задача тих, хто управляє державою, краями, повітами, повинна бути така, «... щоб добре упорядкувати і мудрими правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, що й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий»².

Наукові дослідження поняття територіальної громади, її правового статусу активізувалися наприкінці 80-их — початку 90-их років минулого століття і були пов'язані з законопроектними пошуками конституційної моделі організації місцевого самоврядування в Україні. З цього часу почали активно вивчатися проблеми визначення поняття, видів, функцій, компетенції, форм діяльності та інших аспектів функціонування територіальних громад. У цей період склалися і основні концептуальні підходи дослідження поняття територіальної громади. Їх вивчення надає можливість простежити широкий спектр наукової думки з цієї проблематики, а також проаналізувати поняття територіальної громади у повноті інституціоналізуючих ознак, встановити місце та роль цього суб'єкта в системі місцевого самоврядування.

Конституція України у ст. 140 закріпила конституційну правосуб'єктність територіальної громади, визначивши, що саме їй належить право на здійснення місцевого самоврядування, яке реалізується у самостійному вирішенні громадою питань місцевого значення в межах Конституції і законів України³. Це положення Основного Закону ґрунтується на самобутніх самоврядних традиціях українського народу, а також враховує демократичний досвід організації місцевого самоврядування зарубіжних країн.

¹ Грушевський М.С. Ілюстрована історія України / АН України, Ін-т укр. археогр., Ін-т історії України. — К.: Наук. думка, 1992. — С. 59–60.

² Франко І. Що таке громада і чим би вона повинна бути? // Збір. творів: У 50 т. — К.: Наук. думка, 1985. — Т. 44. — Кн.2. — С.175.

³ Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — №30. — Ст.141.

В основу західноєвропейських концепцій територіальної громади покладений розгляд цього суб'єкта в якості територіальної корпорації — юридичної особи публічного права, що заснована на членстві громадян, об'єднаних фактом сумісного проживання. Такий підхід знайшов своє відбиття, зокрема, в законодавстві земель Німеччини. Світовий досвід організації місцевого самоврядування знає також випадки, коли членство в громаді пов'язується не лише з місцем проживання, але й з наявністю майнового інтересу. Так, законодавством про місцеве самоврядування Швеції встановлюється, що членами комуни є особи, які зареєстровані в комуні, мають там нерухомість або майнові доходи, з яких справляються муніципальні податки¹.

Разом з цим первинність статусу громад відносно інших суб'єктів місцевого самоврядування визнається законодавством зарубіжних країн далеко не завжди. Європейська хартія місцевого самоврядування, яка встановлює міжнародно-правові стандарти організації місцевого самоврядування в демократичних країнах, виходить з більш прагматичного визначення місцевого самоврядування. Під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного таємного прямого і загального голосування. Ради чи збори можуть мати у своєму розпорядженні підзвітні їм виконавчі органи. Це положення не виключає звернення до зборів громадян, референдуму або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, там, де це припускається за законом (ст.3)². Отже, первинний характер отримує діяльність органів місцевого самоврядування, в той час, як звернення до населення з питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, здійснюється ними на власний розсуд, факультативно, і має додатковий, відносно діяльності органів місцевого самоврядування характер³.

В цьому контексті відповідні положення Конституції України можуть розцінюватися як такі, що, виходячи з загальноде-

¹ Перспективи розвитку місцевого самоврядування: досвід України і Швеції. Аналітичний бюлетень. — К.: ПрутПринт, 1998. — С. 51.

² Європейська хартія місцевого самоврядування // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2002. — №10. — С. 11.

³ Vandelli L. La cellule de base de toute les democraties // Pouvoirs. — P., 2000. — № 95. — P.15.

мократичних засад місцевого самоврядування, розвивають і збагачують передбачену Європейською хартією модель організації місцевого самоврядування. Проте реалізація їх пов'язана з додатковими складнощами. Визнання за територіальною громадою статусу первинного суб'єкта, носія функцій і повноважень місцевого самоврядування вимагає формування та функціонування його не як простої сукупності жителів певного населеного пункту, а як дієздатного суб'єкта, соціально і політично активного, самодостатнього з точки зору забезпечення матеріально-фінансовими ресурсами, спроможного на ефективне та відповідальне управління власними справами, а також потребує узгодження його статусу з правовим статусом інших суб'єктів місцевого самоврядування, побудови ефективної системи розподілу функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Тому прийняття Конституції України 1996 р. не лише не припинило, але й актуалізувало подальшу законодавчу регламентацію функціонування територіальних громад, а також науково-теоретичні та практико-прикладні дослідження правового статусу цього суб'єкта місцевого самоврядування в Україні.

В юридичній науці поняття «територіальна громада» не мало і не має єдності визначень та підходів дослідження. Серед усього їх кола умовно можна виділити такі основні підходи, як територіальний, інтелектуально-комунікативний, публічно-правовий та комплексний. Виокремлення їх базується на визнанні науковцями тієї чи іншої ознаки територіальної громади або їх сукупності в якості основоположної, понятійноутворюючої.

Територіальний підхід дослідження поняття територіальної громади пов'язаний з використанням такої характеристики, як постійне проживання осіб на території певного населеного пункту, і відповідним застосуванням термінів «населення», «жителі», «громадяни, які мешкають на території», «територіальний колектив» і таке інше. Зокрема, М.І.Корнієнко визначає територіальний колектив як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, ототожнюючи його з населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці¹. В.М.Кампо вказує, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування фактично виступає територіальний колектив в особі жителів села, селища або міста². Росій-

¹ Корнієнко М. Пошук варіантів місцевого самоврядування ще продовжується // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1994. — Вип.4 (9). — С.17.

² Кампо В. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1993. — Вип.1-2 (4-5). — С. 68–73.

ський вчений Ю.О.Тихомиров вживає термін «соціальна спільнота», під яким розуміє населення міст, сіл тощо¹.

Територіальний підхід був використаний і законодавцем: ч.2 ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає територіальну громаду як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр². В якості базового це визначення територіальної громади використовується у багатьох сучасних дослідженнях проблем місцевого самоврядування. Воно дозволяє сформулювати декілька інституціоналізуючих ознак цього суб'єкта місцевого самоврядування – інтеграційну та територіальну.

Інтеграційна ознака характеризує територіальну громаду як сукупність фізичних осіб, причому законодавче застосування узагальнюючого терміна «жителі» надає підстави включити до її складу не лише громадян України, але й іноземних громадян і осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах. Так, чисельність територіальної громади м.Харкова за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року становить 1449,9 тис. осіб. Серед них 1437,9 тис. громадян України, що складає 99,2% від загальної кількості членів громади міста; 9,9 тис. іноземних громадян, серед яких найбільшу кількість становлять громадяни Російської Федерації, Азербайджану, Грузії, Вірменії, Молдови, Узбекистану, Білорусі; а також близько 1 тис. осіб без громадянства.

Склад територіальної громади може бути охарактеризований через різноманітні демографічні, трудові, науково-освітні, національно-етнічні та інші показники. Зокрема, члени територіальної громади м.Харкова складають наступні вікові групи: у віці до 14 років – 185,1 тис. осіб, що становить 12,7% від загальної чисельності громади; від 15 до 24 років – 265,1 тис. (18,2%); від 25 до 34 років – 212,97 тис. (14,8%); від 35 до 44 років – 225,9 тис. (15,7%); від 45 до 54 років – 221,04 тис. (15,3%); від 55 до 69 років – 214,5 тис. (14,8%); 70 і більше років – 122,93 тис. (8,5%). Серед останньої групи – 25 осіб, які досягли 100 і більше років (3 чоловіка і 22 жінки). Працездатний вік мають 64,1% членів громади. Коефіцієнт навантаження на них скла-

¹ Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. — М.: Изд-во «БЕК», 1995. — С.118.

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст.170.

дає 647 непрацевдатних осіб на 1 тис. осіб працевдатного віку. Середній вік членів територіальної громади м.Харкова складає 38 років (36 років для чоловіків і 41 рік для жінок). Розподіл складу громади міста за статтю становить 664,3 тис. чоловіків та 785,6 тис. жінок, що відповідно – 46% та 54% від загальної чисельності членів громади. 24,4% харків'ян мають закінчену вищу освіту, 21% не завершили навчання у вищих навчальних закладах або мають початкову вищу освіту, повну загальну середню освіту мають 32,8% осіб, а неповну середню освіту – 19,6% від загальної чисельності територіальної громади міста.

Територіальна громада м.Харкова є багатонаціональною – на території міста постійно проживають представники 111 національностей та народностей. У національному складі громади переважна більшість українців, чисельність яких становить 884,2 тис. або 60,99% від загальної кількості членів громади. За роки, що минули від перепису населення 1989 року, кількість українців зросла на 10,1%. Друга за чисельністю національність членів територіальної громади міста – росіяни. Їх кількість порівняно з переписом 1989 року зменшилася на 28,6% і нараховує 496,5 тис. осіб, що складає 34,25%. Крім українців та росіян найчисельнішими національностями є євреї, білоруси, вірмени, татари, азербайджанці.

Формування громади як сукупності тих осіб, що пов'язані з територією відповідного населеного пункту фактом постійного проживання, розкриває територіальну ознаку громади. Вона також визначає просторові межі функціонування громади – територія окремого села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, а також декількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр, в разі добровільного об'єднання громад. Встановлення територіальної ознаки надає змогу виокремити наступні види територіальних громад: територіальна громада села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл; територіальна громада селища; територіальна громада міста¹. Описано Закон

¹ В науковій літературі застосовуються й інші підходи до класифікації територіальних громад. Див.: Иванов С.Н., Югов А.А. Территориальные коллективы в системе социалистического самоуправления советского народа: XXVII съезд КПСС и повышение эффективности конституционного регулирования: Межвузовский сборник научных трудов. — Свердловск: Изд-во Свердловского юрид. ин-та, 1988. — С.94; Ильинский И.П. На пороге обновлений // Советы народных депутатов. — 1989. — №6. — С.39–46; Выдрин И. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государ-

України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує і на такий вид громад, як територіальна громада району в місті (ч.5 ст.6, ч.4 ст.16)¹.

Виокремлення територіальної ознаки як інституціоналізуючої зумовлює необхідність розмежування територіальної громади з іншими спільнотами, які також можуть бути сформованими за територіальним принципом. При цьому мають використовуватися як кількісні, так і якісні показники. Перші відбивають відмінність територіальної громади за чисельністю жителів певного населеного пункту. Не встановлюючи кількісних меж складу територіальної громади, законодавець враховує кількісні показники при вирішенні питань про віднесення населених пунктів до певних категорій².

Серед якісних показників, диференціюючих територіальні громади від інших соціально-територіальних спільнот (зокрема, народу, націй, народностей), слід зупинитися на наступних. По-перше, останні спільноти складаються в межах самостійних держав або національно-територіальних утворень та на відміну від територіальних громад вони мають особливу якість — народний і національний суверенітет, завдяки якому визначають свій полі-

ственно-правовые аспекты) // Правоведение. — 1992. — №4. — С.84–91; Орзих М. Самоврядні території в системі державного устрою України // Місьцеве та регіональне самоврядування України. — 1993. — Вип.1-2 (4-5). — С.61–67; Гараджаев Д., Куранин В. Защита прав граждан как членов территориального коллектива // Юридический вестник. — 1995. — №2. — С.91–94; Нагорний О. Від територіальної громади — до регіону // Самоврядування та самоорганізація територіальних громад: Матеріали наук.-практ. конф. (м.Львів, 24–25 червня 1999 р.). — Львів: Добродієвський громадський Фонд ім. Князя Осмомисла, 1999. — С.176–178; Баймуратов М.О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України // В кн.: Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С.125; Батанов О.В. Територіальні громади як первинні суб'єкти місцевого самоврядування: проблеми класифікації // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — 2002. — С.137–146.

¹ Див.: Борденюк В.І. Територіальні громади та органи місцевого самоврядування у містах з районним поділом: наближення влади до людей // Актуальні проблеми державного управління: Науковий збірник. — Харків: УАДУ ХФ, 2001. — №1 (9). — С. 50–60.

² Выдрин И. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) // Правоведение. — 1992. — №4. — С.84–91.

тичний статус, здійснюють народовладдя і, живучи на цій території, утворюють державність із притаманними їй атрибутами. Територіальні громади сіл, селищ, міст мають інший статус. Вони є перш за все частиною соціально-територіальної організації суспільства і держави та функціонують на локальному рівні.

По-друге, якщо великі соціально-територіальні спільноти характеризуються особливим державно-правовим зв'язком з територією проживання — громадянством, що виступає запорукою участі кожного члена такої спільноти в управлінні державними справами, то зв'язок членів територіальної громади з територією населеного пункту є іншим — він проявляється у встановленому факті постійного проживання на певній території. Отже, як слушно зауважує Н.І. Руда, функціонування макрокollektivів як спільнот, що проживають у межах держави, оформлюється загальнодержавними соціально-нормативними стандартами, і тут держава і її органи мають справу з громадянином, а територіальні громади, що функціонують у межах адміністративно-територіальних одиниць у середині держави і які складаються з населення, що проживає у межах адміністративно-територіальних одиниць, визнаються державою як такі, що мають право на здійснення місцевого самоврядування, і в цьому випадку органи місцевого самоврядування мають справу з жителями¹.

По-третє, вищезазначені спільноти функціонують на різних «поверхах» політико-територіальної організації суспільства — якщо перші мають право діяти на вищих ступенях державного управління, то другі — на рівні місцевого самоврядування².

Важливою характеристикою територіальної громади, яка впливає також з територіальної ознаки, є наднаціональний та позаполітичний її характер. Зокрема, на відміну від політичних партій, що виражають інтереси осіб — прихильників певної політичної ідеології та політичної програми розвитку суспільства і держави, територіальна громада об'єднує усіх осіб, що проживають на певній території, незалежно від їх поглядів та ідеологічних міркувань. Саме так територіальна громада не має

¹ Руда Н.І. Територіальна громада — суб'єкт конституційно-правових відносин: теоретичний та історичний аспекти // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. Вип.12. — К., 2001. — С.232–243.

² Выдрин И. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) // Правоведение. — 1992. — №4. — С.88.

в якості утворюючого її чинника національну або етнічну приналежність осіб. Хоча це не виключає в жодному разі, а навпаки створює необхідні передумови для наявності таких елементів громадської інфраструктури територіальної громади як місцеві осередки політичних партій, громадські організації, національні товариства, землячества тощо. Так, за станом на кінець 2003 року на території м.Харкова діють місцеві осередки 97 політичних партій, 2856 громадських організацій, 150 релігійних та 50 національно-культурних об'єднань, 41 об'єднання іноземних громадян (землячество).

Таким чином, територіальний підхід є не лише законодавчим до визначення поняття територіальної громади та її видів, він дозволяє встановити дві важливі інституціоналізуючі ознаки територіальної громади – інтегративну та територіальну, а також надає уявлення про територіальну громаду у системі соціально-територіальних спільнот.

Разом з цим територіальний підхід до визначення поняття територіальної громади уявляється дещо звуженим. Він не розкриває усієї сукупності ознак громади, які б дозволили характеризувати її як дієздатний суб'єкт місцевого самоврядування. Тому територіальний підхід неодноразово піддавався критиці з боку науковців. Зокрема, Ю.Наврузов вказує, що цей підхід всю систему стосунків між індивідуумами, які є членами громади, зводить лише до приналежності або неприналежності до певної території¹. При цьому, зазначає М.О.Баймуратов, втрачається соціально-правова сутність феномену територіальної громади, що містить у собі розуміння населення як локального співтовариства громадян (міське співтовариство), об'єднаних спільною діяльністю, інтересами, цілями щодо задоволення потреб, пов'язаних з побутом, середовищем проживання, дозвіллям, навчанням, вихованням, спілкуванням².

Більш повним, на погляд цих вчених, і таким, що доповнює попередній, є той підхід, що розглядає територіальну громаду

¹ Наврузов Ю.В. Системне визначення поняття категорії «громада» // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць УАДУ (Львівський філіал) / За заг. ред. А.О. Чемериса. — Львів: ЛФ УАДУ; Кальварія, 2000. — Вип.4. — С. 221–236.

² Баймуратов М.А. Територіальні громади: конституційні, законодавчі та наукові аспекти регламентації // Матеріали науково-практичної конференції «Теоретичні та практичні питання реалізації Конституції України: проблеми, досвід, перспективи» 25 червня 1997 р., Київ / Упорядник Ю.М.Грошевий. — Харків: Право, 1998. — 232 с. — С.10.

як особливу соціальну спільноту, засновану на спільності інтересів і потреб осіб, які складають її, системності зв'язків і відносин між ними, і який у зв'язку з цим можна визначити як інтелектуально-комунікативний.

Зокрема, М.О. Баймуратов характеризує територіальну громаду як сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру¹.

Ю. Наврузов визначає територіальну громаду як певний соціальний організм, визначною ознакою якого є узгодженість, гармонійність суспільних і індивідуальних потреб та інтересів². Саме за умови існування такої узгодженості і спільності, громада, вказує П.П. Білик, має право і можливість існувати³. Пріоритет спільності інтересів при становленні і функціонуванні територіальної громади підкреслює також І.П. Бутко⁴.

В.В. Медведчук зазначає, що громада – це сплетіння соціальних відносин між людьми, які мають багато спільних інтересів, потреб, це спільноти, які можуть найповніше забезпечити здійснення та задоволення цих інтересів і потреб⁵.

Російські вчені І.В. Видрін, А.Н. Кокотов характеризують місцеве співтовариство як об'єднання людей за місцем проживання з чисельними формальними, безособовими і неформальними, особисто забарвленими зв'язками між ними⁶.

Досить обґрунтований та систематизований аналіз категорії «громада» з позицій інтелектуально-комунікативного підходу зробив Ю. Сурмін. Під громадою він пропонує розуміти автономну соціальну надбудову, об'єднану перманентною спільною діяльністю, місцеве співтовариство (певну незалежну частину суспільства, яка характеризується своєю локальною цілісністю), а також соціально-територіальну спільноту (тобто територіаль-

¹ Баймуратов М.А. Вказана праця. — С.11.

² Наврузов Ю. Вказана праця. — С.227.

³ Білик П.П. Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону» // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2001. — №1. — С.145.

⁴ Якому бути територіальному самоврядуванню (з науково-практичної конференції) // Місьцеве та регіональне самоврядування України. — 1993. — Вип. 1-2 (4-5). — С.26.

⁵ Медведчук В. Місьцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні // Урядовий кур'єр. — 1995. — 28 грудня (№195-196). — С.11.

⁶ Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учебник для вузов. — М.: Издательство «НОРМА», 2000. — 368 с. — С.49.

но об'єднану сукупність людей, що формується у специфічне соціальне утворення, яке виступає носієм локально виявлених зв'язків і стосунків, що панують в даному товаристві)¹.

В межах цього підходу П.П. Білик, Ю.В. Филипов, Т.Т. Авдеева, крім ознак населення і території, наголосили на необхідності виділення і таких ознак територіальної громади, як соціальна взаємодія членів громади, що може відбуватися у різноманітних формах, а також відчуття спільності, до якого віднесені психологічне усвідомлення єдності місцевих інтересів та психологічна ідентифікація особи з громадою².

Дійсно, уявлення про територіальну громаду як не про просту сукупність мешканців певного населеного пункту, а відносно усталену і цілісну соціальну спільноту вимагає знаходження і вивчення дії інтеграційного чинника не в зовнішніх обставинах, а в особливостях самої соціальної матерії територіальної громади.

Соціальна інтеграція є сучасною загальносвітовою тенденцією міжнародного і внутрішньодержавного розвитку, що простежується на рівні майже всіх соціальних спільнот та інститутів, що ними утворюються. Термін «інтеграція» походить від латинського *integratio* — «відновлення», «восповнення» і використовується для позначення поняття, що означає стан пов'язаності окремих диференційованих частин і функцій системи або організму в ціле, а також процес, що призводить до такого стану³.

Інтеграційні чинники виразно проявляють себе у територіальній громаді. Вони породжують такі відносини і зв'язки між її членами, які, з одного боку, обумовлюють своєрідність територіальної громади, а з іншого — об'єднують її членів у єдину соціальну спільноту. В якості такого інтеграційного чинника виступають різноманітні, різнопланові та різнорівневі інтереси, що формуються і реалізуються у межах територіальної громади. Вони виступають формою відношення осіб — членів громади до своїх

¹ Сурмін Ю. Місцеве самоврядування та громадянське суспільство: моніторинг суспільної думки // Актуальні проблеми державного управління. — 2000. — №1. — С.123—134.

² Білик П.П. Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону» // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2001. — №1. — С.146; Филипов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основи розвитку місцевого хазяйства: Учебник. — М.: Дело, 2000. — С.44—45.

³ Советский энциклопедический словарь / А.М. Прохоров, М.С. Гиляров, Е.М. Жуков и др. — М.: «Советская энциклопедия», 1980. — С.501.

потреб і визначаються суспільно-історичними умовами їх проживання на території певного населеного пункту.

У філософській літературі інтерес часто характеризується як така, що має значення, причина дій суб'єкта. Причому сила такого інтересу проявляється у тій наполегливості, з якою він реалізується. Базуючись на усвідомленні своїх потреб, особа формує інтерес, оцінюючи об'єктивні і суб'єктивні можливості і умови для їх реалізації, здійснює постановку цілей, підбір необхідних засобів їх досягнення. Тому інтерес стає і причиною соціальної взаємодії. Різноманітність соціальних зв'язків і відносин між членами територіальної громади зумовлює формування та функціонування громадської інфраструктури громади, до якої можна віднести різноманітні організаційні форми та інститути, спрямовані на задоволення потреб та інтересів членів громади, — громадські об'єднання, засоби масової інформації, органи самоорганізації населення, підприємства, організації, суб'єкти підприємницької діяльності, тощо.

Важливу інституціоналізуючу територіальну громаду роль виконують місцеві інтереси — інтереси територіальної громади. Вони, як зазначає П. П. Білик, не можуть бути ототожненими з інтересами населення території, з інтересами окремих громадян, які проживають в певній місцевості, інтересами особистості і всього населення¹. Інтереси територіальної громади носять колективний характер і не дорівнюють простій сукупності інтересів індивідуальних. Вони отримують спільний характер внаслідок сумісного мешкання осіб — членів громади на території певного населеного пункту. Місцеві інтереси, зароджуючись у кожній окремій особистості, первісно усвідомлюються як такі, що є спільними з іншими особами і можуть бути реалізованими лише за допомогою спільних, колективних дій.

При цьому важливими психологічними чинниками формування територіальної громади стають усвідомлення особою важливості і спільності місцевих інтересів, самоідентифікація її як члена цієї спільноти — носія місцевих інтересів, готовність особи в разі необхідності підпорядковувати свої інтереси колективним і розуміння нею того, що в реалізації місцевих інтересів реалізується і її індивідуальний інтерес, здатність своїми активними діями якщо не реалізовувати, то сприяти реалізації місцевих інтересів, розуміння значущості цих дій і готовність нести за це відповідальність.

¹ Білик П. П. Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону» // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2001. — № 1. — С. 145.

Місцеві інтереси, будучи зумовленими соціально-економічними, територіальними, історичними та іншими особливостями існування та функціонування територіальних громад, спрямовуються на забезпечення належних умов життєдіяльності і розвитку цих соціальних спільнот. Власне такі інтереси визначаються і гарантуються державою в якості публічно-правових, відокремлюються від інтересів державних. Сферою їх дії є місцеве господарство, благоустрій населених пунктів, соціальне забезпечення та захист населення, екологічна, протипожежна безпека, забезпечення правопорядку, питання комунальної власності, місцевих бюджетів та фінансів, тощо. Проте розмежування цих інтересів з інтересами державними викликає певні труднощі, оскільки будь-яке загальне питання є в той же самий час і місцевим для кожної окремої території, і, навпаки, у вирішенні багатьох місцевих питань бере участь загальнодержавний інтерес¹. З цього приводу російський державознавець О. Васильчиков писав: «Відшукати межу, що відокремлює державні інтереси, потреби і повинності від земських було б даремною працею – вони постійно змішуються, збігаються та розбігаються, погоджуються та протиставляються; ті ж самі предмети відання, які в одних державах завідуються з повним успіхом обивателями, зборами, виборними людьми, в інших доручаються адміністрації, центральній владі, коронним чиновникам...»². Як зазначається в Пояснювальній доповіді Ради Європи до Європейської хартії місцевого самоврядування, однозначно вирішити, якими, власне, питаннями повинні займатися органи місцевого самоврядування, взагалі неможливо, оскільки в дійсності більшість проблем, що вирішуються ними, мають як місцеве, так і загальнонаціональне значення, і обмеження компетенції цих органів лише суґубо локальними, вторинними питаннями значило б відведення вторинної ролі самому місцевому самоврядуванню³.

Отже, місцеві інтереси, здатність їх опрацювати і реалізувати є тією якісною ознакою, яку отримує територіальна громада як цілісна соціальна спільнота і яка не лише інституціоналізує громаду, а й виступає одночасно і її породженням.

¹ Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России. — М.: Типография Императорского Московского Университета, 1910. — С.146.

² Васильчиков А. О самоуправлении. Том 1. — СПб: Типография Эдуарда Пратца, 1870. — С.22.

³ Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. — М.: Издательская группа «Форум — Инфра-М», 1998. — С.33.

Як і будь-яка соціальна спільнота, територіальна громада існує в просторі і часі. Вона зазнає впливу чималої кількості чинників історико-культурного характеру, що відбиваються у якісних і кількісних показниках її розвитку, суттєво впливаючи на функціонування громад. Під дією цих чинників формуються і ті соціокультурні надбання, що вшановуються громадою як особлива цінність – звичаї, традиції громади, її свята.

Так, проявляючи повагу до історичних традицій м.Харкова, турбуючись про їх збереження та збагачення, самобутній розвиток територіальної громади, були встановлені міські свята: День міста, День звільнення міста Харкова від фашистських загартників – 23 серпня.

Історичні, культурні, соціально-економічні й інші особливості та традиції територіальної громади міста відбиває її символіка – прапор і герб територіальної громади. Зміст, опис та порядок використання символіки, згідно з ч.3 ст.22 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначаються рішенням місцевої ради.

Так, рішенням ІХ сесії ХХІІ скликання Харківської міської ради від 14 вересня 1995 р. «Про затвердження прапора міста» встановлено: прапор м.Харкова являє собою прямокутне полотнище світло-зеленого кольору із зображенням у його центральній частині герба міста. Останній, згідно з рішенням міської ради «Про герб міста Харкова» (за тими ж вихідними даними), є геральдичний щит французької форми (чотирикутний, загострений донизу), на зеленому полі якого зображені перехрещені ріг достатку, наповнений плодами та завітчаний, і кадуцей (золотий жезл із срібними крилами), оповитий зміями срібного кольору. Зелений колір у геральдиці символізує надію, радість, достаток; ріг достатку – природні багатства; кадуцей є незмінним атрибутом бога Меркурія, який в епоху античності вважався заступником торговців, мандрівників, парламентарів; змії, що обвивають кадуцей, символізують мудрість. Еталонний зразок герба м.Харкова з описом зберігається у міському архіві; прапора – у кабінеті міського голови, що знаходиться у будинку міськвиконкому, а його опис – у міському архіві.

Символіка міста розміщується на будинках міської ради, її виконавчого комітету, районних в місті рад, їх виконавчих комітетів, зображується на бланках ділових паперів цих органів. Прапор міста може підніматися на будинках підприємств, організацій, установ м.Харкова в дні державних і міських свят. З ініціативи жителів міста, органів міського самоврядування може бути заснована й інша символіка територіальної громади.

Враховуючи історичні традиції міської громади, за великий внесок у її культурний, економічний, соціальний розвиток запроваджені знаки пошани територіальної громади — присвоєння звання «Почесний громадянин міста Харкова» та нагородження «Почесною грамотою міста Харкова». Зокрема, звання «Почесний громадянин міста Харкова» надається членам територіальної громади міста, які своєю працею, видатними досягненнями у виробничій, науковій, культурній та громадській діяльності сприяли розвитку та пропаганді міста, досягли визнання в різних галузях літератури та мистецтва, фізичної культури та спорту. Воно може також надаватися мешканцям інших міст України, а також громадянам інших держав за особливий внесок у розвиток міста Харкова або на честь великої поваги до їх політичної та громадської діяльності. Церемонія надання почесного звання проводиться щорічно на День міста. Посвідчення та відповідний нагрудний знак вручаються міським головою або за його дорученням одним з заступників, а імена громадян, яким надано звання, вносяться у «Книгу Почесних громадян міста Харкова», що довічно зберігається у міській раді¹.

Отже, розкриття сутнісної характеристики територіальної громади як особливої, цілісної соціальної спільноти вимагає введення і таких інституціоналізуючих ознак, як інтелектуально-комунікативна, яка передбачає наявність місцевих інтересів, що є колективними інтересами територіальної громади, та системи різноманітних інтересів, соціальних зв'язків і відносин, що існує в межах громади, а також історико-культурна ознака, яка пов'язана з наявністю у територіальної громади власної історії, культури, традицій, які вшановуються як особлива цінність, і відбиваються, зокрема, у символіці територіальних громад.

Територіальний і інтелектуально-комунікативний підходи мають важливе значення для розкриття поняття територіальної громади, а встановлені за допомогою їх застосування ознаки — для соціальної і правової інституціоналізації громади. Разом з цим вказані підходи характеризують громаду у її статистиці. Функціонально-цільова активність, що є змістовним аспектом поняття територіальної громади, може бути дослідженою лише при застосуванні публічно-правового підходу. Ігноруючи ж його, ми втрачаємо той важливий момент у вивченні феномену територіальної громади, який визначає місце і роль

¹ Про присвоєння звання «Почесний громадянин міста Харкова»: Рішення виконавчого комітету Харківської міської ради від 12 серпня 1998 р. — №781.

громади у системі місцевого самоврядування та організації публічної влади в цілому, і є таким, що задає саму мету наукового пошуку.

В сучасних дослідженнях поняття територіальної громади здебільшого панує той підхід, за яким визначення територіальної громади надається окремо від зазначення особливих ознак правового статусу цього суб'єкта. Підстави цьому надав законодавець, який не ввів інституціоналізуючі територіальну громаду ознаки, що впливають з її правового статусу, у визначення громади. Хоча окремо встановив, що територіальна громада села, селища, міста є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень (ч. 1 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Територіальні громади виступають, як зазначає Ю.М. Тодика, самостійним джерелом публічної недержавної (муніципальної) влади, і ця ідея покладена в основу усієї моделі місцевого самоврядування, що реалізується в Україні¹. Публічна влада територіальної громади, обмежуючись територією певного населеного пункту, розповсюджується на всіх осіб, що перебувають на цій території. Вона спрямовується на вирішення питань місцевого значення і реалізується територіальною громадою безпосередньо, а також через створені нею органи місцевого самоврядування на основі власної самостійної та достатньої матеріально-фінансової бази.

Проте, слід зауважити, що природа владної діяльності територіальних громад, ступінь та характер її самостійності є давнішим предметом наукових дискусій, в основі якого лежить питання про громадівську або державницьку природу місцевого самоврядування. Аналіз сучасного законодавчого регулювання цього інституту дозволяє зробити висновок про поєднання в місцевому самоврядуванні громадівських та державницьких заasad. Така неоднорідна природа стала наслідком реалізації законодавцем намагання закріпити загальносоціальну (громадівську) цінність місцевого самоврядування не шляхом самоусвідомлення та самоорганізації територіальних громад, а шляхом адміністрування державою. При цьому, як зазначає В.І. Васильєв, тут відіграли свою роль не прагнення до чистоти втілення теоретичних ідей і конструкцій, а бажання скоріше відійти від старих форм державного управління на місцях, побороти опір

¹ Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины: Учебное пособие. — Харьков: Факт, 1999. — 320 с. — С.80.

становленню нових форм та забезпечити правові гарантії незворотності їх ствердження¹.

Як вбачається, власне наявність у природі владної діяльності територіальних громад громадських засад, що ґрунтуються на своєрідності місцевих інтересів, обумовлюють ті особливості, які дозволяють характеризувати її як самостійну форму публічної влади в Україні.

В основі правової, в тому числі й конституційної, інституціоналізації територіальних громад лежить визнання та гарантування місцевих інтересів в якості публічно-правових, а їх носіїв — територіальних громад — як суб'єктів, здатних до цілеспрямованої діяльності щодо реалізації цих інтересів. Конституція України, закріпивши право територіальних громад на самостійне під свою відповідальність врядування власними справами, тим самим: по-перше, визнала на найвищому законодавчому рівні можливість існування місцевих інтересів, які можуть не співпадати з державними інтересами. Як зазначає В.І. Бирлєдню, за умов виникнення ідеологічної багатополлярності, коли неможливо більш говорити про «монопольне» знання інтересів всього народу, держава вимушена визнавати право на інші варіанти інтерпретації інтересів певних соціальних спільнот, що є ознакою демократичної держави¹; по-друге, визнала цінність місцевих інтересів для суспільства і держави; по-третє, місцеві інтереси були трансформовані в публічно-правові інтереси, тобто такі, без задоволення яких неможливо, з одного боку, реалізувати індивідуальні інтереси, а з іншого — забезпечити цілісність, усталеність і розвиток соціальних спільнот, та які визнаються державою і забезпечуються правом²; по-четверте, передбачила створення легальних механізмів їх реалізації, забезпечення та захисту (визначила коло питань, які надаються для самостійного вирішення територіальними громадами, встановила ресурси, гарантії функціонування системи місцевого самоврядування).

Місцеві інтереси стають соціальним інтеграційним чинником побудови цілісної системи місцевого самоврядування. При цьому слід зазначити, що на відміну від загальної системи, яка є

¹ Васильєв В.И. Местное самоуправление: Учебное пособие. — М.: Юринформцентр, 1999. — С.20.

² Бирлєдню В.И. Публично-правовые интересы населения муниципального образования. Дис...к.ю.н.: 12.00.02. — Саратов, 1998. — С.32.

³ Тихомиров Ю. А. Публичное право: Учебник. — М.: Издательство «БЕК», 1995. — С.54–55.

утворенням комплексним, ознакою цілісності, вказує М.І. Корнієнко, наділена лише система місцевого самоврядування певного села, селища або міста¹. Так, дія місцевих інтересів в інституційній підсистемі зумовлює формування та функціонування таких інститутів, які відповідають вимогам ефективного та оптимального їх задоволення, в тому числі й використання тих чи інших форм здійснення місцевого самоврядування. В функціонально-компетенційній підсистемі місцеві інтереси визначають зміст питань місцевого значення, важливість і пріоритетність їх вирішення, а реалізація місцевих інтересів – основні напрямки діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Вони стають основною причиною здійснення більшості юридично-значущих дій; за допомогою задоволення або незадоволення, зазначає В.І. Бирлєдjanу, місцевих інтересів формується певне емпіричне поле опрацювання загальноприйнятих локальних правил поведінки, спрямованих на вирішення питань місцевого значення¹.

Такий підхід дозволяє, вважає П.П. Білик, трансформувати проблеми муніципального управління з рівня надбудови на базовий рівень. При цьому функції самоврядування виступають не як результат розподілу та децентралізації влади і управління, а як похідна від колективних інтересів територіальних громад². Це є принципово важливим з точки зору побудови нової демократичної державності в Україні – не держава і органи влади ставлять завдання перед людиною, а сама вона висуває певні вимоги до органів влади, її потреби й інтереси стають визначальним чинником їх діяльності.

Територіальна громада визнається Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключним первинним суб'єктом права на здійснення місцевого самоврядування. Разом з цим в науковій літературі була висловлена і підтримана ідея дворівневості первинних суб'єктів місцевого самоврядування: з одного боку – територіальна

¹ Корнієнко М.І. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування. — В кн.: Муніципальне право України: Підручник / За ред. Погорілка В.Ф., Фрицького О.Ф. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С.89.

² Бирлєдjanу В.И. Публично-правовые интересы населения муниципального образования. Дис...к.ю.н.: 12.00.02. — Саратов, 1998. — С.50–51.

³ Білик П.П. Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону»// Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2001. — № 1. — С.146.

громада, з іншого – фізичні особи – громадяни, що мають спеціальну правосуб'єктність і з яких складається територіальна громада.¹ Проте, формально-юридичний аналіз ст.140 Конституції України, статей 1,2,5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не дозволяє віднести громадян до суб'єктів місцевого самоврядування, тобто тих суб'єктів права, які наділені повноваженнями з вирішення питань місцевого значення. Вони виступають суб'єктами відносин місцевого самоврядування (муніципально-правових відносин), будучи наділеними правом не на здійснення, а на участь у місцевому самоврядуванні. Це право не є тотожним колективному праву територіальних громад, але виступає його основою і необхідною передумовою реалізації. Воно є елементом загального правового статусу людини і громадянина та містить дві складові — status activus — намагання участі у формуванні та здійсненні місцевого самоврядування як індивідуально, так і спільно з іншими особами, та status positivus — звернене до держави намагання щодо забезпечення та захисту свого права².

Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні закріплене ст.3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Воно хоча прямо і не передбачене Конституцією України, але має конституційний зміст і впливає з низки положень Основного Закону, зокрема: права народу здійснювати свою владу безпосередньо, через органи державної влади і органи місцевого самоврядування (ст.5); права громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади і органів місцевого самоврядування (ст.38); права направляти індивідуальні або колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та до посадових і службових осіб цих органів (ст.40). Суб'єктивне право громадянина на участь у місцевому самовря-

¹ Опришко В.Ф. Якою має бути єдність системи органів місцевого самоврядування // Актуальні проблеми управління територіями в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. 26–27 листопада. — К., 1993. — С.298; Смирнова Т. Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України // Право України. — 1998. — №5. — С.22; Хоменець Р. Особливості правового статусу фізичної особи як суб'єкта місцевого самоврядування // Правничий часопис Донецького університету. — 2001. — №1 (6). — С.26–31.

² Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. — М., 1997. — С.97–101.

дуванні базується на конституційному принципі рівноправ'я людини й громадянина і не може бути обмеженим за ознаками статі, віку, раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними та іншими ознаками. Воно реалізується громадянами за їх належністю до територіальних громад.

Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні конкретизується у комплексі прав, які в науковій літературі характеризуються як муніципальні права і свободи. До них, крім вищевказаних прав, закріплених Конституцією України, слід віднести: право брати участь у прийнятті рішення про дострокове припинення повноважень місцевої ради, окремих її депутатів, місцевого голови; право доступу до служби в органах місцевого самоврядування; право одержувати повну й об'єктивну інформацію про діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; право одержувати копії нормативно-правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування; право персонального прийому посадовими особами органів місцевого самоврядування; право вносити пропозиції про перегляд актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що суперечать Конституції та законам України; право брати участь у створенні органу самоорганізації населення; право брати участь у громадських слуханнях; право брати участь у загальних зборах громадян за місцем проживання; право входити до ініціативних груп з питань місцевих ініціатив; право оскаржувати у суді дії та бездіяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування; право вимагати відшкодування за рахунок органів місцевого самоврядування шкоди, що заподіяна їх незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю та інші права.

Згідно зі ст.26 Конституції України іноземні громадяни та особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах користуються усіма тими ж правами, що й громадяни України, за виключеннями, встановленими Конституцією та законами України. У сфері місцевого самоврядування вказані особи позбавлені, зокрема, прав щодо обрання органів місцевого самоврядування, участі у місцевому референдумі, доступу до служби в органах місцевого самоврядування, участі у прийнятті рішення про дострокове припинення повноважень органів і посадових осіб органів місцевого самоврядування.

В цілому слід відмітити, що широке коло передбачених законодавством прав забезпечує реальні можливості кожному члену територіальної громади брати участь у вирішенні питань місце-

вого значення, в управлінні комунальною власністю, користуватися матеріальними і духовними благами, що розподіляються за територіальним принципом, безперешкодно здійснювати особисту свободу на основі безпеки і недоторканості людини у територіальній громаді.¹ Але воно не надає достатніх підстав для визнання громадян суб'єктом права на здійснення місцевого самоврядування – єдиним первинним суб'єктом місцевого самоврядування виступає територіальна громада.

Процесом реалізації, функціонування належної громаді влади виступає специфічна форма управління, яка носить характер самоврядування, тобто такого управління, суб'єкти і об'єкти якого співпадають. При цьому відбувається перетворення територіальної громади з учасника управління в його первинного суб'єкта. Як відомо, під управлінням розуміється будь-який цілеспрямований вплив управляючої системи (суб'єкта управління) на управляєму (об'єкт управління) для оптимального функціонування і переведення останньої у новий стан². Але якщо мова йде про самоврядування, в наявності вплив управляючої системи самої на себе, і, таким чином, є не дві системи – управляюча та управляєма, а одна – самоуправлінська.

Філософські та загальносоціальні основи теорії управління дають підстави визначити особливість територіальної громади – суб'єкта управління як такого, що, з одного боку, здійснює самодіяльність, саморегулювання та самоорганізацію, а з іншого – перебуває у сфері упорядковуючого впливу з боку держави, виступаючи об'єктом зовнішнього відносно нього управління. Ця особливість втілюється у підзаконному характері діяльності територіальної громади – вона реалізує своє право на здійснення місцевого самоврядування лише в межах Конституції та законів України.

Діяльність територіальних громад носить цілеспрямований характер – лише усвідомлення певного очікуваного стану майбутнього активізує пошук та використання засобів його досягнення. Територіальна громада, зазначається у ст.3 Статуту територіальної громади м.Харкова, здійснює міське самоврядування для загального блага, сприяє створенню умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток кожного члена те-

¹ Нудненко Л.А. Институты непосредственной демократии и права граждан Российской Федерации в системе местного самоуправления // Право и политика. — 2001. — №11. — С.58–63.

² Тихомиров Ю.А. Диалектика управления и самоуправления // Вопросы философии. — 1983. — №8. — С.23.

риторіальній громаді¹. Ця мета конкретизується у завданнях громади, якими виступають: а) економічний розвиток міста, зберігання рівноваги між економічним розвитком і екологічним середовищем; б) забезпечення кожній людині безпечного для життя і здоров'я навколишнього середовища; в) зберігання, раціональне і справедливе використання природних ресурсів; г) розвиток у місті ефективних виробничої, соціальної, транспортної систем; д) здійснення обґрунтованої політики розвитку соціальної сфери міста, що користується громадською підтримкою; е) створення умов для працевлаштування жителів міста та їх матеріально-фінансової самостійності; є) забезпечення достатньої пропозиції та вибору доступного за ціною житла; ж) забезпечення різноманітного асортименту доступних та якісних послуг і товарів; з) створення умов життя в місті, що сприяють досягненню фізичного, культурного, морального і духовного розвитку особистості; и) організація закладів для підтримки здоров'я жителів міста, заохочення їх прагнення вести здоровий спосіб життя; і) розширення пільгових, доступних для різних категорій населення форм користування соціально-культурними, спортивними закладами, спорудами міста; ї) надання підтримки в розвитку національно-етнічних, вікових, фахових, культурних, релігійних та інших груп населення, створення умов для їх діяльності і мирного співіснування, участі в них широкого кола жителів міста; й) зберігання і реставрація історичних пам'ятників і споруд, розвиток якісної сучасної архітектури, формування естетичного зовнішнього вигляду міста; к) створення безпечного міста, забезпечення ефективного захисту від злочинності, правопорушень, будь-яких форм насильства; л) організація безпеки руху в місті, створення гармонічного балансу між усіма, хто користується вулицями – водіями і пішоходами. Зазначені завдання опосередковують мету розвитку громади з суспільно-історичними умовами життєдіяльності її членів. Разом з цим виконання їх сприяє всебічному розвитку та самореалізації людини, гідному її соціальному обслуговуванню, демократизації системи управління на місцях, забезпеченню усталеності та ефективності розвитку території, регіону, держави – досягненню загальних цілей функціонування інституту місцевого самоврядування в сучасних демократичних державах.

Важливим елементом правового статусу територіальних громад, що дозволяє розкрити основні напрямки діяльності цього

¹ Статут територіальної громади міста Харкова: Затверджений рішенням XVIII сесії Харківської міської ради XXIII скликання від 29 листопада 2000 р. // Слобода. — 2001. — №38. — 15 травня.

суб'єкта, визначити його роль у системі місцевого самоврядування, організації суспільства і держави, виступають функції громад. Питанню їх класифікації науковцями приділена певна увага. Так, І.В. Видрін, Н.І. Руда виокремлюють інтегративну, виробничу, виховну та політичну функції, функцію соціального контролю за діяльністю і поведінкою членів колективу¹. О.В. Батанов вказує на об'єктні функції — політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні; відповідно до статусу адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких функціонують територіальні громади — функції територіальних громад села і селища, функції територіальних громад міст районного підпорядкування і територіальних громад районних у містах (де вони утворюються), функції територіальних громад міст обласного підпорядкування, міст Києва і Севастополя); функції за засобами і методами діяльності територіальних громад².

Систему функцій територіальних громад становлять об'єктні — соціальна, політична, економічна, екологічна, ідеологічна функції та управлінські функції — установча, нормотворча, контрольна.

Соціальна функція характеризує самоврядну діяльність територіальних громад як інституцію громадянського суспільства, від якої в чималій мірі залежать формування всебічно розвинутої особи, гідні її обслуговування та захист. Це той напрямок діяльності територіальних громад, що пов'язаний з задоволенням потреб життєзабезпечення її членів, створенням умов вільної реалізації членами громади їх вікових, фахових, культурних, національно-етнічних, релігійних та інших інтересів, розвитком системи соціальної комунікації та розбудовою громадянської інфраструктури громади.

Політична функція виступає одним з основних напрямків діяльності територіальних громад як інституції не лише громадянського суспільства, але й правової держави, зміст якого складає здійснення на місцевому рівні особливої форми публічної

¹ Видрін І.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) // Правоведение. — 1992. — №4. — С.88–89; Руда Н.І. Територіальна громада — суб'єкт конституційно-правових відносин: теоретичний та історичний аспекти // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. Вип.12. — К., 2001. — С.232–243.

² Батанов О.В. Основні напрями і види діяльності територіальних громад: проблеми класифікації // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 1998. — №4. — С.20.

влади. Ця діяльність базується на широких можливостях для власної самоорганізації громад, вона позбавлена жорстких нормативів, що встановлювали б її організаційні форми з державного рівня, і визначається намаганням представляти колективні інтереси територіальних громад на різних рівнях публічного управління. Роль же здійснюваного територіальною громадою самоврядування в системі публічної влади має розглядатися не як «підлеглого» або «суперника» державної влади, а як її соратника в реалізації публічно-правових інтересів народу, що разом з цим забезпечує децентралізацію в управлінні суспільством, підвищує його ефективність та поширює демократичні засади¹.

Економічна функція характеризує діяльність територіальних громад щодо формування достатньої для задоволення потреб громад та їх членів матеріально-фінансової бази та ефективного її використання. Це вимагає здійснення заходів фінансово-економічного характеру, в тому числі в сфері формування сприятливого інвестиційного клімату, виробництва товарів і послуг, товарного обміну, фінансової, банківської діяльності, а також науково-інноваційної діяльності з питань соціально-економічного планування та прогнозування, ціноутворення, використання трудових ресурсів тощо.

За умов сучасного науково-технічного прогресу важливого значення набуває той напрямок діяльності територіальних громад, що пов'язаний з підтриманням безпечного для життя і здоров'я громадян навколишнього середовища, доцільним, ефективним і дбайливим використанням належних громаді природних ресурсів і охоплюється поняттям екологічної функції територіальних громад.

Ефективність місцевого самоврядування в чималому залежить від ступеня готовності територіальної громади та її членів до здійснення самоврядування. Тому актуальною є й ідеологічна функція територіальних громад. Вона пов'язана з впровадженням у суспільну свідомість розуміння сутності та цінності інституту місцевого самоврядування в світлі його міжнародних стандартів, соціально-психологічною, інформаційною, просвітницькою підготовкою суб'єктів відносин місцевого самоврядування до використання потенційних можливостей цього соціально-політичного інституту; з формуванням довіри громадян до інституту місцевого самоврядування і створюваним органам, поживаленням їх громадської активності. В кінцевому рахунку

¹ Замотаев А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства // Российская юстиция. — 1996. — №6. — С.16.

це сприяє також і соціальній інтеграції та політичній мобілізації суспільства в цілому.

Роль територіальних громад у механізмі здійснення місцевого самоврядування наочно проявляється через систему управлінських функцій.

Важливою складовою самоврядування виступає самоорганізація територіальних громад, яка спрямовується на досягнення певної оформленості, усталеності та упорядкованості функціонування. Базуючись на конституційному принципі організаційної самостійності, територіальна громада запроваджує власну організаційну систему – сукупність інститутів і форм реалізації повноважень з вирішення питань місцевого значення. Складовими її виступають система форм безпосереднього здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування та система органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Необхідність утворення останньої визначається тим, що в силу об'єктивних причин, громада не може здійснювати належну їй публічну владу в її повноті на постійній і професійній основі. Тому виникає потреба, щоб «народ робив через своїх представників усе, чого він не може зробити сам» (Ш.-Л. Монтеск'є). Отже, установчою функцією охоплюється діяльність територіальної громади щодо запровадження організаційної системи здійснення місцевого самоврядування та формування органів місцевого самоврядування. За допомогою її відбувається легітимізація цих органів, передача на визначений термін публічної влади від первинного суб'єкта місцевого самоврядування іншим суб'єктам. При цьому місце територіальної громади у системі суб'єктів місцевого самоврядування можна визначити як того елемента суспільно-політичної системи, що виступає своєрідним стрижнем, основою системи, а інші елементи є похідними від нього та такими, що обслуговують провідний елемент, водночас активно на нього впливаючи¹. Крім того установча діяльність територіальної громади може бути пов'язаною з заснуванням нового суб'єкта місцевого самоврядування (територіальної громади), його реорганізацією та ліквідацією.

Самоврядна діяльність територіальних громад передбачає можливість самостійного врегулювання ними суспільних відносин, що виникають у зв'язку з вирішенням питань місцевого значення. Принцип правової самостійності місцевого самоврядування надає конституційні підстави для нормування тери-

¹ Афанасьев В.Г. Системность и общество. — М.: Политиздат, 1980. — С.94.

торіальною громадою на власний розсуд, але в межах Конституції і законів України, соціально-значимої поведінки суб'єктів суспільних відносин шляхом встановлення певних стандартів, правил, масштабів, еталонів дій. Нормотворча діяльність територіальних громад носить активний творчий характер і пов'язана з виявленням, артикуляцією, формалізацією і реалізацією інтересів територіальних громад, її членів, інших суб'єктів відносин місцевого самоврядування. Ця функція здійснюється громадою безпосередньо, а також через створені нею органи, що діють від імені і в інтересах територіальних громад, шляхом прийняття обов'язкових для виконання локальних підзаконних нормативно-правових актів – рішень.

Особливе місце в системі локального нормативного регулювання займають статuti територіальних громад. Цей акт приймається представницьким органом місцевого самоврядування з метою створення достатньої правової основи функціонування громади з врахуванням історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших її особливостей. Так, в преамбулі Статуту територіальної громади міста Харкова вказано, що Харківська міська рада, в особі її депутатів, відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», представляючи інтереси жителів міста Харкова, враховуючи історичні, культурні та соціально-економічні особливості міста, усвідомлюючи свою відповідальність за його соціально-економічний і культурний розвиток, прагнучи до створення гідних умов життя людини, ухвалює Статут, що юридично оформляє об'єднання жителів міста у територіальну громаду, визначає правовий статус територіальної громади, її компетенцію, основи і форми організації та діяльності, взаємодію з іншими суб'єктами суспільних відносин. Вказане свідчить про те, що цей нормативно-правовий акт має значний регулятивний потенціал, що дозволяє конкретизувати положення законодавства України стосовно здійснення місцевого самоврядування певною територіальною громадою, відбиваючи особливості останньої. Він також виконує юридично й організаційно конституюючу територіальну громаду роль. Статут, вказує В.І. Васильєв, є правовим символом самоорганізації та саморегулювання, що визначає роль громади в публічному управлінні¹.

Контрольна функція полягає у систематичному спостереженні територіальною громадою за вирішенням питань місце-

¹ Васильєв В.І. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. — М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 1999. — 453 с. — С. 145.

вого значення органами місцевого самоврядування та передбачає поінформованість громади про діяльність цих органів і здатність до її коригування, що реалізуються за допомогою передбачених законами та статутами територіальних громад форм. Порівнюючи фактичний стан життєзабезпечення з цілями та завданнями розвитку, територіальна громада може встановити ступінь їх відповідності, можливі відхилення у виконанні поставлених завдань та відповідно оцінити ефективність та доцільність діяльності органів місцевого самоврядування. Заснована на принципах об'єктивності, дієвості, гласності та систематичності, контрольна діяльність дозволяє громаді публічно-владну діяльність органів місцевого самоврядування своєчасно привести у відповідність з вимогами розвитку громади, мінімізувавши можливі порушення її інтересів. У разі встановлення фактів порушення законів та статутів територіальних громад, обмеження індивідуальних і колективних прав місцевого самоврядування, невиконання або неналежного виконання їх повноважень контрольна діяльність громади передбачає здійснення заходів дострокового припинення повноважень відповідних органів та посадових осіб місцевого самоврядування у порядку, передбаченому чинним законодавством. Таким чином, контрольна діяльність територіальної громади сприяє функціональній єдності системи місцевого самоврядування, де кожний елемент, виконуючи власну відведену йому роль в управлінні місцевими справами, здійснює єдиноспрямовану на розвиток територіальної громади та максимальне задоволення її інтересів діяльність.

Забезпечення ефективної реалізації функцій і задач територіальної громади вимагає нормативного встановлення компетенції цього суб'єкта місцевого самоврядування. Виступаючи основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування, територіальна громада має загальну (універсальну) компетенцію. Ст.4 Статуту територіальної громади м.Харкова встановлює, що громада правомочна безпосередньо або через створені нею органи розглядати і вирішувати будь-яке питання, віднесене Конституцією України і законами України до відання місцевого самоврядування. До виключної ж її компетенції відносяться питання: а) формування місцевої ради, обрання місцевого голови й ухвалення рішення про дострокове припинення їх повноважень; б) заслуховування звітів депутатів та місцевого голови; в) здійснення контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування у встановлених законодавством і статутом формах; г) визначення переліку об'єктів

комунальної власності, що не можуть бути відчужені у будь-якій формі; д) найменування і перейменування територіальної громади; е) об'єднання з іншими територіальними громадами і вихід із таких об'єднань, ліквідація територіальної громади як самостійного суб'єкта місцевого самоврядування. Не можуть вирішуватися територіальною громадою безпосередньо питання виконання делегованих місцевому самоврядуванню повноважень органів виконавчої влади.

Територіальна громада реалізує належне їй конституційне право на здійснення місцевого самоврядування, як вже зазначалося, безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Діяльність органів місцевого самоврядування буде розглянута дещо нижче, тут же вважаємо за необхідне детальніше зупинитися на формах безпосереднього вирішення громадою питань місцевого значення. До таких форм законодавцем віднесені місцеві вибори, місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, громадські слухання, місцеві ініціативи. Кожна з цих форм має власне призначення в системі народовладдя.

Вибори органів і посадових осіб територіальної громади є формою прямого волевиявлення громадян, за допомогою якої відбувається формування сільських, селищних, міських, районних в місті, районних та обласних рад, а також обрання сільських, селищних та міських голів. Порядок організації та проведення виборів визначається Законом України «Про вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів»¹.

Згідно вказаного Закону та ст.22 Статуту територіальної громади м.Харкова члени територіальної громади мають право у встановленому законодавством порядку висувати кандидатів у депутати міської ради і кандидатів на посаду міського голови, що реалізується ними як безпосередньо шляхом самовисування, а також висування на зборах громадян за місцем їх проживання, трудової діяльності або навчання і через міські осередки політичних партій, виборчі об'єднання міських осередків політичних партій – блоки, громадські організації, що легалізовані відповідно до чинного законодавства України. З дня реєстрації кандидатів відповідними виборчими комісіями члени територіальної громади мають право вільно і всебічно обговорювати їх передвиборні програми, політичні, ділові й особисті якості, безпере-

¹ Про вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів: Закон України від 14.01.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — №3—4. — Ст.15.

шкодно проводити агітацію за або проти того чи іншого кандидата у встановленому законодавством порядку.

Місцевий референдум є формою волевиявлення територіальної громади з питань місцевого значення, а також формою нормотворчої діяльності цього суб'єкта місцевого самоврядування, яка дозволяє громаді безпосередньо здійснювати управління місцевими справами. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму визначається Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»¹ та іншими законами.

Референдум проводиться шляхом голосування членів територіальної громади — громадян України, які досягли 18-річного віку з найбільш важливих питань місцевого значення. Предметом його можуть бути прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством до відання місцевого самоврядування, дострокове припинення повноважень місцевої ради та місцевого голови. Виключно шляхом проведення місцевого референдуму вирішуються питання про найменування або перейменування сіл, селищ, міст, про об'єднання територіальних громад, які мають єдиний адміністративний центр. На референдум не можуть виноситися питання про скасування законних рішень органів державної влади і місцевого самоврядування, питання, віднесені до відання органів суду і прокуратури, питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної ради та її виконавчих органів, а також інші питання, що належать до відання органів місцевого самоврядування.

Рішення, прийняті місцевим референдумом, мають вищу відносно рішень місцевої ради, інших органів місцевого самоврядування, юридичну силу. Вони є обов'язковими для виконання всіма особами, які знаходяться на території відповідного населеного пункту. Ст.20 Статуту територіальної громади м.Харкова передбачає, якщо для реалізації рішення міського референдуму потрібно прийняття іншого правового акта, орган міського самоврядування, до компетенції якого відноситься дане питання, зобов'язаний прийняти такий акт невідкладно, але не пізніше, ніж у місячний термін після набуття чинності рішення міського референдуму.

Відповідно до ст.21 Статуту територіальної громади м.Харкова з метою виявлення волі членів територіальної гро-

¹ Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 03.07.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — №33. — Ст. 443.

мади під час вирішення важливих питань міського життя можуть проводитися консультативні опитування жителів. Рішення про проведення такого опитування приймається міською радою і одночасно нею ж створюється комісія з вивчення і узагальнення його результатів. Останні мають бути оприлюдненими в міських засобах масової інформації і повинні враховуватися органами міського самоврядування при прийнятті ними рішень. Застосування цієї форми діяльності територіальної громади не лише дозволяє встановити та врахувати думку членів громади з того чи іншого питання місцевого життя, воно значно підвищує авторитет прийнятих з цих питань рішень органів місцевого самоврядування, а також і відповідальність за їх виконання.

Однією з форм безпосереднього здійснення місцевого самоврядування є загальні збори громадян. Ст.8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. Такий порядок встановлений, зокрема, ст.23 Статуту територіальної громади м.Харкова, яка визначає загальні збори громадян як форму безпосередньої участі громадян у вирішенні питань міського значення, що скликаються за місцем проживання громадян (мікрорайону, житлового комплексу, вулиці, кварталу, будинку або іншого територіального утворення) для обговорення або вирішення питань міського життя.

Компетенція загальних зборів визначається чинним законодавством. Вони мають право: а) обговорювати будь-які питання, віднесені Конституцією України і законами України до відання міського самоврядування, а також такі, що стосуються інтересів жителів відповідної території; б) вносити пропозиції в органи місцевого самоврядування щодо вирішення питань міського значення; в) обговорювати проекти рішень міської ради і її органів; г) вносити пропозиції з питань порядку денного сесій ради і засідань виконавчого комітету; д) заслуховувати звіти депутатів і міського голови, керівників виконавчих органів ради, комунальних підприємств; е) ініціювати розгляд питань про притягнення посадових осіб міського самоврядування до відповідальності; є) створювати органи самоорганізації населення, обирати керівників цих органів, визначати умови оплати керівників і інших працівників органів самоорганізації населення, затверджувати граничні суми на їх утримання; ж) затверджувати статuti органів самоорганізації населення, вносити до них зміни і доповнення; з) висувати кандидатів у депутати і на посаду міського голови;

и) приймати рішення про передачу або продаж майна органу самоорганізації населення іншим юридичним або фізичним особам; і) вносити пропозиції про передачу або продаж у комунальну власність підприємств, організацій, окремих об'єктів, що мають важливе значення для забезпечення побутових і соціально-культурних потреб населення даної території, функціонування міського господарства; ї) приймати рішення про самооподаткування; й) залучати на добровільній основі кошти населення, трудові та матеріально-технічні ресурси підприємств, організацій на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, благоустрою територій, заходів з охорони навколишнього природного середовища; к) розглядати питання про надання допомоги інвалідам, ветеранам війни і праці, самотнім громадянам похилого віку, багатодітним сім'ям та іншим категоріям малозабезпечених громадян; л) обговорювати питання про найменування, перейменування населених пунктів, районів, мікрорайонів, вулиць, вносити відповідні пропозиції з цих питань; м) вимагати від органів міського самоврядування надання інформації про стан навколишнього природного середовища, а також заслуховувати інформацію про заходи, що вживаються з метою його поліпшення; н) обговорювати дії або бездіяльність посадових осіб, органів міського самоврядування, внаслідок якої заподіюється шкода інтересам територіальної громади, подавати міській раді пропозиції про вжиття тих або інших заходів, а також здійснювати й інші повноваження, передбачені чинним законодавством.

Загальні збори скликаються міським головою, виконавчими органами міської ради, органами самоорганізації громадян, громадськими комітетами та радами самоврядування, а також за пропозицією не менше 1/3 від загальної чисельності громадян відповідного територіального утворення, не менше 1/3 загальної кількості депутатів ради, постійної комісії, депутатської групи відповідної ради. У випадку, якщо загальні збори скликаються органами самоорганізації громадян або ініціативною групою членів територіальної громади, вони повідомляють про це міського голову не пізніше, ніж за 10 днів до їх проведення. В разі, коли скликання загальних зборів пов'язане із певними організаційними труднощами, можуть скликатися збори (конференція) представників громадян від відповідних територіальних утворень.

У роботі загальних зборів громадян за місцем проживання (далі — загальні збори) можуть брати участь громадяни України — члени територіальної громади, які досягли на момент проведен-

ня зборів 18 років, депутати рад, обрані від відповідних територій, представники державних органів і органів місцевого самоврядування. Не можуть брати участь у зборах громадяни, визнані в судовому порядку недієздатними, особи, що знаходяться в місцях позбавлення волі або примусового лікування.

Загальні збори є правомочними, якщо в їх роботі бере участь більше половини жителів, що мешкають на відповідній території і мають право брати участь у зборах, а у випадку проведення зборів (конференції) — не менше 2/3 представників відповідних територіальних утворень. Загальні збори може відкривати і вести міський голова, а у випадку, коли збори скликаються за рішенням відповідного органу самоорганізації громадян, — керівник цього органу. Для ведення зборів може обиратися голова, президія і секретар зборів. Порядок денний і порядок роботи затверджуються зборами.

З питань, що розглядаються, загальні збори більшістю голосів жителів, що присутні на зборах, відкритим або таємним голосуванням приймають рішення. Вони є обов'язковими для виконання всіма членами територіальної громади, органами самоорганізації громадян, повинні враховуватися органами міського самоврядування в їх діяльності. Рішення органу міського самоврядування, що суперечить рішенню загальних зборів, приймається не менше ніж 2/3 від загального його складу. У випадку одноособового ухвалення такого рішення посадова особа зобов'язана перед його ухваленням у письмовому вигляді викласти свою позицію з даного питання і довести її до відома учасників загальних зборів через міські засоби масової інформації.

Питання, що стосуються проведення загальних зборів, регулюються також Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р¹.

Територіальна громада має право проводити громадські слухання — зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання є формою безпосередньої реалізації компетенції територіальної громади, однією з форм контрольної ді-

¹ Положення про загальні збори (сходи) громадян за місцем проживання в Україні: Затверджене Постановою Верховної Ради України від 17.12.93 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — №6. — Ст.30.

альності цього суб'єкта місцевого самоврядування. Вони повинні проводитися не рідше одного разу на рік.

Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади. Відповідно такий порядок регламентований ст.24 Статуту територіальної громади м.Харкова, згідно з яким громадські слухання проводяться з ініціативи не менше 20 членів територіальної громади, органів самоорганізації населення. У пропозиції про їх проведення повинні зазначатися питання (проекти актів), що пропонуються до обговорення, посадові особи міського самоврядування, які повинні взяти участь у громадських слуханнях. Така пропозиція направляєється міському голові, який зобов'язаний у 10-денний термін видати розпорядження про проведення громадських слухань або відхилити пропозицію, мотивуючи при цьому своє рішення. Громадські слухання призначаються в обов'язковому порядку, якщо пропозицію про їх проведення підписали 100 членів територіальної громади. У розпорядженні міського голови повинні бути зазначені відомості про місце і час проведення громадських слухань, питання і пропозиції (проекти актів), що пропонуються до обговорення, склад посадових осіб, які будуть брати участь у громадських скликаннях. Для участі в громадських слуханнях можуть запрошуватися фахівці, експерти з питань, що будуть розглядатися. Воно доводиться до відома відповідних органів і посадових осіб міського самоврядування, а також публікується в міських засобах масової інформації не пізніше ніж за 20 днів до їх проведення.

Загальноміські слухання веде міський голова. У випадку, коли їх предметом є діяльність міського голови, головуєчий обирається учасниками слухань. Пропозиції, внесені за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами і посадовими особами міського самоврядування.

Відповідно до ст.9 Закону України «Про місцеве самоврядування» в Україні члени територіальної громади мають право в порядку місцевої ініціативи ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи територіальною громадою м.Харкова або її членом встановлюється ст.25 Статуту територіальної громади м. Харкова. У цьому акті місцева ініціатива визначається як викладена в письмовій формі пропозиція про необхідність розгляду питання й ухвалення рішення або внесення у відповідну раду проекту нормативно-правового акта з питань, віднесених до її компетенції.

Місцева ініціатива члена територіальної громади може попередньо обговорюватися на загальних зборах громадян за міс-

цем проживання, за результатами якого обирається житель або ініціативна група жителів, яким доручається розробити проект рішення з даного питання та довести до відома міського голови рішення загальних зборів з пропозицією про включення питання до порядку денного сесії міської ради.

Член територіальної громади має право ініціювати розгляд питання на сесії міської ради, засіданні виконавчого комітету, звернувшись із заявою (клопотанням, листом) до міського голови, депутата міської ради, а також у постійну комісію або виконавчий комітет міської ради, до компетенції якого віднесене дане питання. Вказані органи і посадові особи міського самоврядування, розглянувши ініціативне звернення, приймають відповідне рішення. Питання, визнане доцільним для розгляду на сесії, включається до порядку денного пленарного засідання сесії міської ради. Про час і місце проведення засідання завчасно сповіщається зацікавлена особа або група осіб, що запрошується на засідання сесії міської ради. Орган або посадова особа, що прийняли рішення про недоцільність винесення питання, ініційованого членами територіальної громади на розгляд сесії міської ради, зобов'язані у 10-денний термін письмово інформувати зацікавлених осіб із зазначенням мотивів відмови. Проекти нормативно-правових актів, внесених у порядку місцевої ініціативи і підтриманих підписами не менше 10% членів територіальної громади, підлягають розгляду в першочерговому порядку на сесії відповідної ради. Прийняте з цього питання рішення ради повинно бути оприлюднене у міських засобах масової інформації.

Отже, зазначені форми є інститутами безпосереднього здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування, основними формами діяльності цього суб'єкта, що забезпечують реалізацію його функцій і повноважень з вирішення питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

Реалізація належної територіальній громаді публічної влади потребує створення самостійної і достатньої матеріально-фінансової основи та запровадження ефективної системи управління нею. Тому важливим елементом правового статусу територіальної громади є характеристика її як суб'єкта права комунальної власності — самостійної форми власності в Україні.

Об'єктами власності громад можуть бути рухоме і нерухоме майно; доходи місцевого бюджету і комунальні позабюджетні, у тому числі валютні, кошти; земля та інші природні ресурси, що знаходяться в комунальній власності; комунальні підприємства, організації або частка в майні підприємств; комунальні

банки, страхові товариства, пенсійні фонди, комунальний житловий і нежитловий фонд; комунальні заклади освіти, культури, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування; інше майно і майнові права. Ці об'єкти можуть знаходитися як на території населеного пункту відповідної громади, так і за її межами.

Територіальна громада вправі володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах належним їй майном як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Це право захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти його не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без попередньої згоди територіальної громади чи уповноваженого нею органу, крім випадків, передбачених законом.

Фінансову основу територіальної громади становлять кошти місцевого бюджету, самостійність якого гарантована законом, позабюджетні кошти, кошти підприємств комунальної власності, кошти, що мобілізуються на фінансовому ринку. За джерелами формування доходи громади включають податкові та неподаткові доходи, доходи за рахунок кредитів та позик, а також трансфери від центральної влади та органів влади вищого територіального рівня¹. Важливою умовою забезпечення фінансової самостійності територіальних громад є наявність власних джерел формування доходів громади. Так, ст.3 Європейської хартії місцевого самоврядування встановлює, що, принаймні, частина коштів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих зборів і податків. Крім того, за рішенням зборів громадян за місцем проживання можуть запроваджуватися місцеві збори на засадах добровільного самооподаткування для цільового фінансування заходів соціально-побутового характеру.

Наявність власної та достатньої для виконання функцій і повноважень місцевого самоврядування матеріально-фінансової основи стає запорукою розвитку територіальних громад, гарантією реального забезпечення належного їм права на здійснення самоврядування.

Отже, публічно-правовий підхід до визначення поняття територіальної громади дозволяє не лише розкрити особливості правового статусу цього суб'єкта, місцевого самоврядування, але

¹ Кравченко В. Місцеві фінанси: Навчальний посібник. — К.: Знання, 1999. — С.45.

й встановити такі його ознаки, як, по-перше, функціонально-цільова, що передбачає особливий зміст діяльності територіальної громади і проявляється у її самостійних функціях та компетенції; по-друге, організаційна ознака розкриває самоорганізацію територіальної громади шляхом запровадження організаційної системи — сукупності інститутів і форм здійснення місцевого самоврядування; по-третє, нормативна ознака характеризує саморегулювання територіальної громади шляхом прийняття локальних нормативно-правових актів, особливе місце серед яких займає статут територіальної громади; по-четверте, майнова ознака встановлює наявність у територіальної громади власної матеріально-фінансової основи, яка перебуває у її власності.

Відповідно, територіальна громада уявляється як первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування, який має право і реальну здатність на самодіяльність шляхом реалізації наданої компетенції щодо самостійного вирішення питань місцевого значення на підставі власної матеріально-фінансової бази, на самоорганізацію за допомогою форм безпосередньої і представницької демократії та на саморегулювання шляхом прийняття локальних нормативно-правових актів у межах Конституції і законів України.

Вищепроаналізовані територіальний, інтелектуально-комунікативний та публічно-правовий підходи до визначення поняття територіальної громади надали змоги встановити основні інституціоналізуючі і понятійноутворюючі ознаки територіальної громади — інтеграційну, територіальну, інтелектуально-комунікативну, історико-культурну, функціонально-цільову, організаційну, нормативну та майнову. Кожен з цих підходів має достатні об'єктивні, в тому числі і законодавчі, підстави застосування. Проте, взяті окремо, вони розкривають лише один з аспектів феномену територіальної громади. Повне ж розкриття його можливе лише шляхом поєднання їх у єдиному, комплексному підході.

Останній був застосований, зокрема, В.І. Кравченком, який визначає територіальну громаду як сукупність громадян, які спільно проживають в міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус¹. Н.І.Руда характеризує територіальну громаду як визнану законом групу людей, яка володіє правом на місцеве самовря-

¹ Кравченко В. Місцеві фінанси: Навчальний посібник. — К.: Знання, 1999. — С.77, 82.

дування і виражає свою волю у самостійному розв'язанні місцевих справ, єдиному зверненні до державних органів і посадових осіб місцевого самоврядування¹. Ю.М.Тодика, Г.Клименко зазначають, що територіальна громада — це певна самоорганізація громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб і запитів, а також захисту своїх законних прав і інтересів².

Найбільш розгорнуте визначення територіальної громади було запропоноване О.В.Батановим: це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб — жителів, які постійно проживають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду жителів декількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки і пов'язані територіально-особистими зв'язками системного характеру³. Але слід погодитися з П.М.Любченком у тому, що це визначення не позбавлене дискусійних моментів стосовно включення до складу членів територіальної громади поряд з особами, які постійно проживають, також осіб, які працюють на цій території або мають нерухоме майно, або є платниками комунальних податків⁴.

Отже, вивчення публічно-правового феномену територіальної громади, місця та ролі громади в системі місцевого самоврядування дозволяє охарактеризувати її як специфічний первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з громадян України, іноземних громадян й осіб без громадянства, об'єднаних фактом постійного проживання на території населеного пункту (села, селища, міста або декількох

¹ Руда Н.І. Територіальна громада — суб'єкт конституційно-правових відносин: теоретичний та історичний аспекти // *Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України*. Вип.12. — К., 2001. — С.232–243.

² Тодика Ю.М., Клименко Г.Б. Конституційне право України: Навчальний посібник. — Харків: Консум, 1998. — С.110.

³ Батанов О.В. Територіальні громади як первинні суб'єкти місцевого самоврядування в Україні: Проблеми класифікації // *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. — 2002. — С.137.

⁴ Любченко П.М. Територіальна громада: проблеми регулювання правового статусу // *Державне будівництво та місцеве самоврядування: Збірник наукових праць Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України*. — Вип.2. — Харків: Право, 2002. — С.54.

сіл — в разі добровільного об'єднання територіальних громад) та спільністю місцевих інтересів, який наділений гарантованим державою правом самостійно на основі належної йому комунальної власності в межах Конституції і законів України вирішувати питання місцевого значення у різноманітних формах реалізації компетенції.

Запровадження конституційно-правової моделі функціонування територіальних громад в Україні зіткнулося з чималими труднощами політико-правового, організаційного, матеріально-фінансового, соціально-психологічного характеру. Чимало проблемних питань організації та діяльності громад потребують свого вирішення на законодавчому рівні, в тому числі й шляхом прийняття закону про територіальні громади в Україні. До них, перш за все, слід віднести питання щодо вдосконалення системи територіальних громад в Україні — запровадження громад областей та районів, а також усунення так званої «матрьошки» територіальних громад міст та районів у місті; розширення кола громад — суб'єктів права на утворення добровільних об'єднань, що сприятиме вирішенню значної кількості адміністративно-територіальних колізій та підвищенню організаційної та матеріально-фінансової спроможності територіальних громад на здійснення місцевого самоврядування.

Первинністю ролі територіальних громад в системі місцевого самоврядування визначається і те, що важливим чинником підвищення ефективності функціонування цих суб'єктів місцевого самоврядування виступатиме вдосконалення організаційної системи місцевого самоврядування, покращення якості локального нормативно-правового регулювання, забезпечення достатності матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування та ефективного її використання.

Разом з цим, реалізація територіальною громадою конституційного права на здійснення місцевого самоврядування вимагає високого рівня політико-правової культури, самосвідомості та активності громад. На сьогоднішній день, на жаль, можна говорити про самоврядування, скоріше, не територіальних громад, а їх органів. Низький рівень політико-правової культури громадян, незначна активність громад, домінування патерналістської моделі взаємодії територіальних громад та органів місцевого самоврядування — ті реалії сьогодення, що значно гальмують розбудову місцевого самоврядування в Україні. Подолання цих негативних явищ потребує здійснення широкої низки заходів правового, організаційного, інформаційного, виховного та іншого характеру — від створення належної законодавчої бази функ-

ціонування територіальних громад до забезпечення сприятливого психологічного клімату у взаємодії їх з органами місцевого самоврядування. Важливу роль при цьому повинні відігравати самі суб'єкти місцевого самоврядування, накопичуючи та збагачуючи досвід та традиції самоврядної діяльності населення — активно залучати представників територіальної громади до процесу прийняття управлінських рішень, що мають важливе значення для розвитку громад; здійснювати активну інформаційну політику; постійно вивчати і враховувати в управлінській діяльності громадську думку; поважно ставитися до будь-яких проявів громадської активності; сприяти діяльності інститутів самоорганізації населення; виховувати у кожному члені громади почуття належності до певної соціально-територіальної спільноти та поваги до її традицій і історії тощо.

Отже, територіальним громадам в Україні доведеться ще пройти тривалий шлях розвитку, але вже зараз слід усвідомити, що ефективне їх функціонування, відповідальне ставлення до здійснення повноважень місцевого самоврядування, відносини взаємодії між суб'єктами місцевого самоврядування повинні цілеспрямовано і поступово розбудовуватися об'єднаними зусиллями самих громад, органів місцевого самоврядування і державної влади, громадськості.

§ 3. Місцеві ради в системі місцевого самоврядування України

В системі органів місцевого самоврядування провідна роль належить виборним органам — сільським, селищним, міським радам, які, по суті, виступають основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування. Ці ради називають вторинним суб'єктом місцевого самоврядування, який підзвітний і підконтрольний своєму первинному суб'єкту — територіальній громаді. Місцеві ради вирішують всі питання стосовно місцевих інтересів та потреб територіальних громад та наділені відповідними повноваженнями. Це органи публічної влади, які мають статус юридичних осіб і володіють певною правосуб'єктністю в сфері конституційного і цивільного права.

Призначення і юридична природа місцевих рад визначається декількома аспектами: по-перше, вони є самовладними органами, створеними територіальними громадами для вирішення питань місцевого значення; по-друге, вони реалізують делего-

вані їм державою повноваження; по-третє, вони є господарюючими суб'єктами, які реалізують від імені територіальних громад повноваження власника щодо управління, використання та розпорядження природними ресурсами і комунальною власністю.

Конституція України 1996 року радикально змінила природу місцевих рад, визнавши їх представницькими органами місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпив їх самоврядницький статус, тобто невходження до системи органів державної влади. Система місцевих рад має децентралізований характер — ради не підпорядковані одна одній, їх повноваження визначені законом і в межах цих повноважень вони мають організаційну, правову і матеріально-фінансову самостійність.

Для з'ясування сутності цих органів доцільно визначити їх роль та місце в системі органів місцевого самоврядування. Згідно з Конституцією України та Законом основним елементом місцевого самоврядування є територіальна громада. Однак це положення не відповідає положенням, закріпленим у Європейській хартії місцевого самоврядування, яка первинним елементом місцевого самоврядування визнає саме органи місцевого самоврядування, а не територіальну громаду. І це цілком справедливо, бо, як свідчить міжнародний досвід, представницька демократія більш професійна, ніж безпосередня, а державні та місцеві справи спроможні здійснювати відповідні органи, які на відміну від територіального колективу працюють постійно, кваліфіковано і повинні нести відповідальність за свою діяльність, що не властиво територіальній громаді. Представницьким органом місцевого самоврядування є рада, що складається з депутатів, представляє інтереси територіальної громади і приймає рішення від її імені.

В юридичній літературі під представницькими органами місцевого самоврядування розуміються колегіальні органи загальної компетенції, які складаються з обраних безпосередньо населенням відповідної територіальної громади депутатів, виражають її волю, приймають від її імені рішення, що мають загальнообов'язковий характер, і які сполучають місцеві і загальнодержавні інтереси¹.

Представницький орган також можна визначити, використовуючи поняття «місцевої ради в широкому розумінні». Звід-

¹ Муніципальне право України: Підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін. / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 153.

си, місцева рада є системою, організаційна структура якої включає різні елементи, до яких належать, власне, рада, її постійні комісії, депутати, а також відповідний голова, виконавчий комітет, заступники голови з питань діяльності виконавчих органів, секретар ради, відділи, управління та інші органи і посадові особи.

Таким чином, врахування наведених ознак дає підставу сформулювати певні ознаки представницьких органів місцевого самоврядування. По-перше, ради є колегіальними органами, які складаються з обраних безпосередньо населенням на підставі виборів депутатів; по-друге, рада є легітимним органом, тому що депутати здобувають мандат довіри безпосередньо від населення в межах територіальної громади; по-третє, діяльність ради розповсюджується на всю територію громади; по-четверте, ради відповідно до закону наділяються правом представляти інтереси територіальних громад і виражають волю всього населення територіальної громади, надаючи їй загальнообов'язкового характеру і здійснюючи, таким чином, місцеву владу; по-п'яте, ці органи приймають рішення від імені громад; по-шосте, ради є органами загальної компетенції, до відання яких відносяться всі питання, які вимагають нормативного регулювання; по-сьоме, представницькі органи займають провідне місце у системі всіх органів місцевого самоврядування; по-восьме, у своїй діяльності ради сполучають місцеві інтереси з державними.

Таким чином, місцева рада – це представницький, колегіальний, виборний, легітимний орган місцевого самоврядування загальної компетенції, який посідає провідне місце в системі органів місцевого самоврядування і діяльність якого поширюється на всю територію відповідної громади, наділений правом представляти інтереси територіальної громади й виступати від її імені.

Система представницьких органів місцевого самоврядування безпосередньо залежить від існуючого в Україні адміністративно-територіального устрою. У зв'язку з тим, що адміністративно-територіальні одиниці за своїми соціально-територіальними ознаками поділяються на населені пункти, які є просторовою основою для формування і функціонування рад базового рівня, та регіони, які є просторовою основою для організації та діяльності регіональних представницьких органів місцевого самоврядування, у системі рад як представницьких органів місцевого самоврядування виділяють дві підсистеми – базовий і регіональний рівні.

До представницьких органів місцевого самоврядування базового рівня відносяться сільські, селищні, міські ради, що пред-

ставляють сільські, селищні, міські громади і здійснюють від їхнього імені й у їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування.

Регіональна підсистема місцевих рад складається з обласних та районних рад, які утворюються на території відповідних областей і районів і представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Важливо зазначити, що вибірні органи називаються вторинним (похідним) суб'єктом місцевого самоврядування, оскільки вони підзвітні та підконтрольні своєму первинному суб'єктові — територіальній громаді.

Загальний склад цих рад визначається відповідною радою в межах, установлених Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»¹ і залежить від чисельності виборців в тій чи іншій адміністративно-територіальній одиниці. В селах, селищах, містах, районах у місті, районі, області загальний склад відповідної ради має становити при чисельності до 3 тисяч виборців — від 16 до 26 депутатів; до 5 тисяч — від 20 до 30 депутатів; до 20 тисяч — від 30 до 36 депутатів; до 50 тисяч — від 30 до 46 депутатів; до 100 тисяч — від 36 до 50 депутатів; до 250 тисяч — від 40 до 60 депутатів; до 500 тисяч — від 50 до 76 депутатів; до 1 мільйона — від 60 до 90 депутатів; до 2 мільйонів — від 76 до 120 депутатів, понад 2 мільйони — від 76 до 150 депутатів (ст.16).

Однак, на нашу думку, ця норма потребує деяких змін, а саме зменшення загального складу місцевої ради. Крім того, уявляється можливим надати депутатам місцевих рад, подібно до народних депутатів Верховної Ради, статусу працюючих на постійній та професійній основі. Вважається, що прийняття таких рішень з вищезазначених проблем підвищить ефективність роботи депутатів місцевих рад, адже депутати збираються на сесії один раз на квартал, і як правило, порядок денний сесії дуже насичений. Крім того, частину рішень приймає вже не рада, а її виконавчий орган, який збирається на засідання один раз на місяць.

¹ Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 06.04.2004 р. // Уряд. кур'єр від 10.04.2004 р., № 68—69.

Згідно з законом вибори депутатів сільських, селищних, міських рад є вільними і відбуваються кожні чотири роки на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Слід зазначити, що депутати сільських, селищних, міських рад та сільські, селищні, міські голови обираються громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад. Депутати районних, обласних рад обираються громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад в межах району та області.

Вибори депутатів сільських та селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості по одномандатних виборчих округах, на які поділяється вся територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища.

Вибори депутатів міських рад, районних у містах рад, районних та обласних рад, міст Києва та Севастополя проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками кандидатів у депутати від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами території відповідно міської громади, відповідного району у місті, району, області, міст Києва та Севастополя.

Вибори сільських, селищних, міських голів проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному окрузі, межі якого збігаються з межами відповідної територіальної громади.

Право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад, яким на день виборів виповнилося 18 років.

Як уже зазначалося, строк повноважень ради складає чотири роки, однак згідно з чинним виборчим законодавством цей строк може бути припинений достроково. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» порушувати питання про дострокове припинення повноважень ради можуть територіальна громада, рада, її голова та Верховна Рада України. З питань дострокового припинення повноважень місцевої ради проводиться місцевий референдум за ініціативою голови цієї ради або на вимогу не менш як 1/10 частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу. Дострокове припинення повноважень ради тягне за собою конституційно-правову відповідальність місцевих рад, яка застосовується державою чи територіальною громадою до місцевих рад, а також адміністративно-правову, цивільно-правову та інші види відповідальності.

Рада вважається правомочною за умови обрання не менш двох третин депутатів від загального складу ради. Тому депутат ради є головною фігурою в представницькому органі і користується правами, передбаченими Законом України «Про статус депутатів місцевих рад». Він веде роботу у виборчому окрузі, виконує доручення ради і її комісій тощо. Статус депутатів і гарантії їх діяльності визначаються законом. Згідно із законом депутатом може бути обраний громадянин України, який має право голосу і якому на день виборів виповнилося 18 років. Не може бути депутатом громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку. Крім того, депутат ради не може займатися підприємницькою діяльністю або займати посади, які згідно із законом визнаються несумісними з його статусом.

Обласні та районні ради, у відповідності зі ст.10 Закону, є органами місцевого самоврядування, що представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Дане визначення обласних і районних рад підтверджує те, що вони мають відмінну від сільських, селищних і міських рад природу і є органами місцевого самоврядування вторинного рівня. Це впливає з того, що обласні і районні ради не виступають представницькими органами обласних і районних громад, оскільки Конституція України не розглядає населення області і району в якості суб'єктів місцевого самоврядування. Ці ради виступають інтегративним рівнем місцевого самоврядування, що покликаний на демократичних основах забезпечити загальні інтереси територіальних громад відповідних районів і областей.

Районні й обласні ради не створюють своїх виконавчих органів, а мають тільки виконавчий апарат, що забезпечує їхню діяльність, сприяє взаємодії і встановленню зв'язків із територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами і посадовими особами місцевого самоврядування. Рішення районних, обласних рад виконують місцеві державні адміністрації — у частині, що до них відноситься (бюджети районів, областей), а також сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи — щодо питань загальних інтересів.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що якщо думки фахівців про організацію місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ, міст переважно збігаються, то щодо ор-

ганізації місцевого самоврядування на рівні районів та областей такої єдності немає. Так, В. Рубцов переконаний, що сильне самоврядування повинно бути у містах, а не на територіях (район, область), які тяжіють до автономії та підвищення державного статусу¹. Інший фахівець, І. Федів вважає, що тенденція розвитку самоврядування спрямована до однорівневої структури, яка формується на функціональній основі. Він вказує на те, що в Англії у 1996 р. завершилася чергова реформа, яка передбачає один рівень самоврядування з ліквідацією районних та обласних самоврядних структур². Таку точку зору підтримує І. Бутко, який робить висновок, що система територіального самоврядування в Україні має будуватися виключно на місцевому («базовому») рівні, тобто в місцях традиційного населення людей — селах, селищах, містах. Адже тільки в цих територіальних межах відчують себе територіальною громадою, об'єднаною спільними інтересами. Що ж до районів, то в них можуть на договірних засадах утворюватися, у разі необхідності, районні асоціації міських, селищних і сільських рад — для виконання певних цілей і завдань переважно організаційно-господарського характеру³. Науковець М. Корнієнко вважає, що спільні інтереси існують і у громад району (сьогодні вся інфраструктура знаходиться саме там), а також області. В усьому світі місцеве самоврядування здійснюється не тільки на первинному, а й на інших рівнях територіального поділу країн. При цьому рівнів самоврядування може бути або два (наприклад, у більшості земель ФРН), або три — Франція, Італія тощо⁴.

Таким чином, можна визначити дві позиції: перша — необхідність регіонального самоврядування і утворення на рівні областей і районів представницьких органів, тому що вони представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; друга — регіональне самоврядування — нежиттєздатний

¹ Рубцов В. До питання про структуру органу місцевого самоврядування // Міське та регіональне самоврядування України. — К., 1994. — Вип. 3 (8). — С. 59.

² Федів І. Міське самоврядування, територіальне і регіональне управління в історії України // Міське та регіональне самоврядування України. — К., 1995. — Вип. 1-2. — С. 49.

³ Бутко І. Якому бути територіальному самоврядуванню (з наук.-практ. конф.) // Міське та регіональне самоврядування України. — К., 1993. — Вип. 1-2. — С. 25-26.

⁴ Корнієнко М. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики // Українське право. — 1995. — №1. — С. 74.

елемент, що так само, як і існування районних та обласних рад, не має основи, не має перспективи¹.

Однак, на сьогоднішній день, згідно з Конституцією і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», обласні і районні ради є складовою частиною системи місцевого самоврядування і відіграють в цій системі відповідну роль. Однак, щоб підвищити їх роль і значення, на нашу думку, назріла необхідність прийняття окремого закону про організацію і діяльність цих виборних органів. З одного боку, це пов'язано з чітким визначенням їх повноважень, відокремленням їх від повноважень місцевих державних адміністрацій, визначенням власної (самоврядної) компетенції, наданням цим органам власної матеріально-фінансової основи, а саме власного бюджету. З іншого боку, це наділення обласних і районних рад виконавчими органами. Адже це є однією з вимог Європейської хартії місцевого самоврядування (ч.2 ст.3, ч.1 ст.6).

Говорячи про систему місцевих рад, слід окремо розглянути проблему районних у містах рад, тому що на сьогоднішній день залишається спірним питання про статус цих рад².

Згідно із Законом у містах з районним поділом питання про створення районних рад віднесені до компетенції міських рад. Це і зрозуміло, оскільки населення районів у містах не складає самостійних громад: вони можуть створюватися міськими радами.

Районні в містах ради та їхні виконавчі органи здійснюють управління рухомим і нерухомим майном й іншими об'єктами комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети і контролюють їхнє виконання, а також виконують інші повноваження, передбачені законом, в обсязі і межах, установлених міськими радами.

Однак на практиці виникає проблема із визначенням статусу районних у містах рад. Якщо звернутися до розділу IX Кон-

¹ Руденко В. Яким має бути майбутнє рад? // Місцеве самоврядування в Україні: Історія. Проблеми. Пропозиції. — К., 1994. — С. 41–42.

² Захарченко М.А. До питання про створення районних у містах рад // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Мат. наук.-практ. конф. (Харків, 4–5 груд. 2001 р.). Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. — С. 126–129; Тягло В.М. Обласні та районні ради в системі місцевого самоврядування // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Мат. наук.-практ. конф. (Харків, 4–5 груд. 2001 р.). — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. — С. 3–8, та ін.

ституції «Територіальний устрій України», то ст.133 визначає наступну систему адміністративно-територіального устрою України: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Аналіз цієї норми дає можливість зробити висновок, що район у місті є однією з самостійних частин територіального устрою України. Місцеве самоврядування існує на всіх зазначених рівнях — у селі, селищі, місті, районі, області, окрім району у містах. Тому можна було б виділити територіальну громаду на рівні районів у містах і як наслідок — районні у містах ради, оскільки формування органів представницької влади повинно все ж таки йти знизу доверху, а не навпаки. Такий підхід відповідав би нормам Конституції, які визначають адміністративно-територіальний устрій.

Однак на сьогоднішній день місцеве самоврядування в містах з районним поділом потребує деяких змін. Згідно зі ст.41 Закону, обсяги і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням з районними у містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах. Тобто, по суті, районні у містах ради та їх виконавчі органи здійснюють повноваження відносно загальноміського управління, адже міська рада надала їм ці повноваження щодо управління об'єктами комунальної власності, що згідно з Законом належать виконавчим органам відповідної ради.

У практиці діяльності органів місцевого самоврядування чимало прикладів, коли міські ради приймають рішення про ліквідацію районних рад як органів місцевого самоврядування і замість них створюються інші структури виконавчих органів міської ради. Звідси можна зробити висновок, що районна у місті рада, перебуваючи у системі міського самоврядування, має бути підзвітною та підконтрольною загальноміській владі. Отже, як висновок, може бути зроблена наступна пропозиція, а саме, ліквідування районних у містах рад як представницьких органів і залишення на цьому рівні тільки територіальних виконавчих органів, які б були підпорядковані міським виконавчим органам. Саме завдяки цьому можна забезпечити управління містом як злагодженим механізмом з одночасним залученням членів громади.

Що стосується Київської і Севастопольської міських рад, то їхнє функціонування має свої особливості. Так, згідно з Конституцією України міста Київ та Севастополь мають особливий статус, однак при цьому територіальні громади цих міст не ма-

ють рівних з іншими містами України прав щодо організації та матеріально-фінансової самостійності. Це, зокрема, стосується того, що міські ради зазначених міст позбавлені власних, підконтрольних, відповідальних та підзвітних виконавчих органів, а це в свою чергу призводить до порушення всієї системи взаємодії представницького і виконавчого органів місцевого самоврядування¹. У зв'язку з цим виникає необхідність визначити особливості функціонування Київської і Севастопольської міських рад окремими законами про місцеве самоврядування в цих містах.

Визнання місцевих рад представницькими органами місцевого самоврядування та їх роздержавлення свідчить про те, що ці органи похідні тепер не від загальнодержавної волі, а від волі виборців, тобто конкретних територіальних громад. І це не означає, що вони вилучаються із системи народовладдя взагалі. Місцеві ради й надалі залишаються однією з важливіших форм участі громадян в управлінні справами суспільства і держави. Як справедливо зазначає один з фахівців в галузі місцевого самоврядування М. Корнієнко, процес «роздержавлення» місцевих рад, перетворення їх в органи місцевого самоврядування не повинен супроводжуватися їх повною деполітизацією², про що свідчить новий виборчий закон. Адже без політичної структуризації наше суспільство приречене на постійні труднощі.

§ 4. Місце і роль виконавчих органів місцевих рад в системі місцевого самоврядування

Виконавчі органи місцевих рад являють собою систему, що має відповідну організаційну структуру, яка характеризується існуючими елементами та зв'язками. В залежності від мети дослідження виконавчі органи місцевих рад можна розглядати з двох позицій. По-перше, внутрішній аспект функціонування системи виконавчих органів передбачає предметом дослідження будову цих органів, особливості їх організації та діяльності, взаємовідносини між ними, з'ясування недоліків, що мають міс-

¹ Соляник К.Є. Організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад в Україні (дис...канд. юрид. наук: 12.00.02) // Нац. юрид. акад. України. — Х., 2002. — С. 81–82.

² Корнієнко М. Місцеві ради. Легітимність надає життя // Віче, 1993, №6. — С.21.

це при функціонуванні цієї системи. По-друге, виконавчі органи можна розглядати як цілісне явище, що має місце в організації місцевого самоврядування. Аналіз системи цих органів з позицій можливого і необхідного, структурно-функціональне становище цих органів відносно представницького органу та територіальної громади допоможе розглянути зовнішній бік діяльності системи виконавчих органів, розкривши їх місце та роль в управлінні територіальною громадою місцевими справами.

Конституція України (ст. 140) встановлює, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі — Закон) одним з елементів системи місцевого самоврядування є виконавчі органи місцевих рад¹. Таким чином, законодавчо встановлена обов'язкова наявність в місцевому самоврядуванні села, селища, міста виконавчих органів відповідних рад. Їх фактична діяльність, про що свідчить практика, має велике значення для функціонування місцевого самоврядування. «Після територіального колективу, — вважає В. Кампо, — головна роль серед інших суб'єктів самоврядування належить виконавчим органам сільських, селищних та міських рад»². Ці органи є організаційною основою всієї системи місцевого самоврядування, стрижнем, що забезпечує вирішення завдань місцевого значення³. З'ясування сутності цих органів, визначення їх місця і ролі в системі місцевого самоврядування та в системі місцевої ради є важливим завданням для розвитку науки й практики місцевого самоврядування України.

Важливість і необхідність дослідження сутності виконавчих органів зумовлена кількома факторами. По-перше, будучи фактичними наступниками виконавчих органів місцевих рад радянського періоду, їх сучасна законодавчо встановлена і практична організація та діяльність у багатьох випадках не відповідає сутності виконавчих органів місцевого самоврядування. В першу чергу це стосується їх взаємовідносин з територіальною грома-

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

² Кампо В. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1993. — № 1–2 (4–5). — С. 71.

³ Постовой Н.В. Муниципальное право России. — М.: Новый Юрист, 1998. — С. 238.

дою і відповідною радою. По-друге, з'ясування питання про сутність виконавчих органів, їх місця та ролі для функціонування місцевого самоврядування сприятиме визначенню напрямку розвитку останнього, який відповідатиме демократичній державі. Як слушно вказував М. М. Коркунов, організація саме виконавчих органів відображає та зумовлює рівень наданої самоврядуванню самостійності¹. Крім того, вирішення багатьох питань організації і діяльності виконавчих органів, без дослідження їх сутності може призвести до неправильних висновків.

Для того, щоб з'ясувати сутність та місце виконавчих органів місцевих рад в системі місцевого самоврядування, потрібно провести системний і функціональний аналіз становища останніх у цій системі та в самих радах. Системний аналіз (статика) й аналіз функцій (динаміка) дадуть координати, що визначають сутність та місце виконавчих органів². При цьому, їх аналіз в системі місцевого самоврядування повинен відобразити їх взаємовідносини з територіальною громадою, оскільки вона є первинним, системовстановлюючим суб'єктом місцевого самоврядування.

Відповідно до Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140). Додержання саме такого визначення надає змогу вирішити питання щодо організації органів місцевого самоврядування, в тому числі виконавчих органів місцевих рад. Відповідне застереження зроблено нами для того, щоб не позбавити категорію територіальної громади якісних характеристик, якими вона наділена для здійснення своїх прав. Тобто, в силу існуючих об'єктивних причин територіальна громада практично не здатна реалізувати своє право з управління, що приводить деяких вчених до думки про спірність закріплення її як основного елемента місцевого самоврядування, такому, що не відповідає у всіх відношеннях реаліям сьогодення³.

¹ Коркунов Н. М. Русское государственное право. — Т II: Часть особенная / Под. ред М. Б. Горенберга. Изд. 7-е. — СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1913. — С. 569.

² Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов (проблемы совершенствования организации и деятельности). — К.: Наук. думка, 1980. — С. 56.

³ Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 152.

Однак, на наш погляд, таке твердження є не зовсім правильним. Самоврядування полягає в тому, що все місцеве населення завідує та управляє місцевими справами. Але, будучи за кількістю численним, безпосереднє управління населенням робиться неможливим, в силу чого, і як єдиний засіб здійснити ідею самоврядування, є місцеве представництво¹. До того ж, саме поняття «самоврядування» передбачає, що суб'єкт управління постає об'єктом, а об'єкт набирає властивості суб'єкта управлінського впливу. В цьому розумінні самоврядування передбачає собою систему управління суспільними справами на основі самоорганізації, самодіяльності та саморегулювання². Іншими словами, місцеве самоврядування є врядування територіальної громади, а не його органів.

На відміну від цього, Європейська хартія місцевого самоврядування в ст. 3 основним елементом місцевого самоврядування визнає органи, а не територіальні колективи³. «І це є цілком закономірним, — пише О.Ф. Фрицький, — адже вся історія існування самоврядування протягом багатьох століть довела, що державні і місцеві справи спроможні на місцях здійснювати відповідні органи, які працюють, на відміну від громади, постійно, кваліфіковано і повинні нести відповідальність за свою діяльність, що не властиво територіальній громаді»⁴.

Місцева рада, в свою чергу, також не в змозі виконувати деякі функції, які відповідно покладаються на її виконавчі органи. Але останні вже не виступають як уособлення територіальної громади і можуть виступати тільки від імені ради, що їх утворила. Вони є формою роботи ради, коли поряд з іншими формами (робота депутатів, постійних комісій) забезпечують здійснення останньою своїх функцій. Тобто, можна висловити тезу, що організація місцевого самоврядування здійснюється за принципом субсидіарності (в дещо іншому значенні, ніж цей принцип звичайно вживається), точніше горизонтальної субсидіарності. Так, за територіальною громадою повинна закріплюватися необхідність вирішення загальних, вихідних питань, а також можливість ви-

¹ Ивановский В. Опыт исследования деятельности органов земского самоуправления в России. — Казань: Тип. Императорского университета, 1881. — С. 22.

² Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. — М.: Изд-во «БЕК», 1995. — С. 118.

³ Європейська хартія місцевого самоврядування // Віче. — 2000. — № 3. — С. 43–50.

⁴ Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 151–152.

рішення будь-якого іншого питання, яке остання надає для вирішення раді. За радою також закріплюються відповідні функції та повноваження, при цьому виділяються виключні повноваження ради, тобто такі, які вона повинна вирішувати безпосередньо і не може передати іншим органам. Виконавчі органи здійснюють функції та повноваження, які рада надає їм в силу неможливості їх здійснення. За нею також повинно залишатися право прийняття до свого вирішення питання, яке було передане нею до відання своїх виконавчих органів. Таким чином, зазначений принцип субсидіарності треба розуміти як похідність функцій та повноважень від громади ради, а від останньої — виконавчим органам ради, але ні в якому разі не навпаки.

Неможливість місцевої ради безпосередньо здійснювати більшість функцій з управління зумовлена існуванням ряду об'єктивних підстав — соціально-економічних, функціональних, організаційних¹. Так, за думкою Б.Н. Габричидзе, під соціально-економічними підставами мається на увазі об'єктивно зумовлений поділ праці з управління та зумовлені цим поділом наслідки, що мають першорядне значення для виділення самостійного органу управління. Функціональні підстави полягають у тому, що діяльність виконавчого і представницького органів пов'язана не тільки за напрямком, але й за змістом. Існує своєрідний функціональний зв'язок між цими органами при збереженні їх самостійності. Процес управління обіймає ряд функцій, які повинні виконувати різні за своєю будовою органи. Так, для ради властивою є установча функція, а також нормотворча та контрольна. Виконавчі органи здійснюють техніко-економічні, оперативні, організаційно-методичні й інші функції. Особливість організації представницького органу зумовлює організаційні підстави. Рада, як сукупність депутатів, які мають різну освіту і професію та працюють не на постійній основі, не в змозі здійснювати ефективну діяльність з управління².

Зазначені підстави приводять до створення виконавчих органів. Це є цілком закономірним, адже громадські представники, які обираються на загальних, вільних, прямих виборах, в

¹ Габричидзе Б.Н. Аппарат управления местных Советов. — М.: Юрид. лит., 1971. — С. 7; Азовкин И.А. Местные советы в системе органов власти. — М.: Юрид. лит., 1971. — С. 116 — 125; Цветков В.В., Юзьков Л.П., Фрицкий О.Ф. Наука управления і місцеві Ради. — К.: Вища школа, 1970. — С. 140 — 164; Лазарев Б.М. Аппарат управления общенародного государства. — М.: Юрид. лит., 1978. — С. 3—5.

² Габричидзе Б.Н. Аппарат управления местных Советов. — М.: Юрид. лит., 1971. — С. 8—12.

принципі, не повинні займатися на численних засіданнях питаннями, що не мають великого значення, а скоріше концентруватися на найсуттєвіших завданнях територіальної громади¹.

Зазначене вище викликає необхідність розгляду питання про можливість застосування принципу «поділу влади» в організації місцевого самоврядування.

З цього приводу існують різні думки. Більшість українських вчених взагалі поділяє думку, що у системі місцевого самоврядування ніякого поділу влади немає². Такої думки також додержуються російські вчені В.І. Васильєв і К.С. Шугрина³. Г.В. Барабашев вважає, що у співвідношенні компетенції ради та голови виконавчого апарату у відповідній частині присутній цей принцип⁴. О.І. Писарев і В.О. Кряжков зазначають, що чим нижче рівень влади, тим менш чітким є прояв поділу влади⁵, а О.В. Берг стверджує, що застосування цього принципу в системі місцевого самоврядування залежить від створення в муніципальному утворенні представницького і виконавчого органів⁶. Також існує думка, що поділ влади на місцевому рівні не є традиційним та класичним для держав світу. Частіше забезпечується не рівновага влад в системі місцевого самоврядування, а пріоритет однієї влади при обмеженнях, стримуваннях з боку іншої влади⁷.

¹ Местное самоуправление в Германии (на примере Положения об общинах земли Баден-Вюртмберг). — М.: Изд-во «ДЕ-ЮРЕ», 1996. — С. 16.

² Закон про місцеве самоврядування в Україні: Науково-практичний коментар / За ред. В.Ф. Опришка. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999. — С. 96; Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 161.

³ Васильєв В.И. Местное самоуправление: Учеб. и науч.-практ. пособие. — М.: Юринформцентр, 1999. — С. 136; Шугрина Е.С. Муніципальное право: Учебник. 2-е изд. — М.: Дело, 2000. — С. 164.

⁴ Барабашев Г.В. Совет и «мэр» в упряжке самоуправления // Нар. депутат. — 1991. — № 11. — С. 37.

⁵ Писарев А.И. Муніципальное право Российской Федерации: Учеб. пособие. — М.: Триада ЛТД, 1997. — С. 58; Кряжков В.А. Местное самоуправление: правовое регулирование и структуры // Сов. государство и право. — 1992. — № 1. — С. 20.

⁶ Берг О.В. О применимости принципа разделения властей в местном самоуправлении // Право и политика. — 2001. — № 1. — С. 146.

⁷ Представительные и исполнительные органы власти в системе местного самоуправления Российской Федерации (научно-аналитический обзор). — М.: РАН ИНИОН, 1994. — С.29.

На нашу думку, дискусія навколо цього питання виникає зі спрощеного розуміння принципу поділу влади. По-перше, він передбачає, що владні повноваження поділяються між державними органами за трьома головними функціональними напрямками. В такому розподілі обов'язково присутня судова влада (функція правосуддя). Якраз вона і створює цей принцип дієвим засобом організації влади в державі, спрямованої на захист прав всього народу й окремих громадян. По-друге, при поділі влади кожна гілка є самостійною при здійсненні своїх функцій та повноважень, а також органи, які становлять структуру кожної гілки, виступають від імені держави.

Органи місцевого самоврядування поділяються на представницькі та виконавчі. Їх діяльність організована за принципом розподілу повноважень, що є лише одним з елементів механізму реалізації принципу поділу влади. М.І. Корнієнко зазначає, що принцип поділу влади в системі місцевого самоврядування не повинен діяти, бо тут нічого ділити, але це не виключає відповідного розподілу функцій та повноважень між радою і тими органами та окремими посадовими особами, які здійснюють виконавчі функції¹. О.Ф. Фрицький вважає, що йдеться не про розподіл владних повноважень, а про функціональне розмежування за напрямком діяльності між відповідними радами, їх виконавчими органами та сільським, селищним, міським головою². Інакше кажучи, законодавчо закріплене найменування «виконавчі органи місцевих рад» потрібно розуміти буквально, тобто це органи, які створюються радою для здійснення виконавчих функцій.

Розглянуті вище положення характеризують становище виконавчих органів місцевих рад в загальній системі місцевого самоврядування. Воно дає вихідне, системоутворююче уявлення про організацію та діяльність виконавчих органів. Також за допомогою наведеного розгляду можна прийти до висновку, що виконавчі органи входять до системи відповідного представницького органу, створюючи одночасно її підсистему – систему виконавчих органів. Тому тепер розглянемо відносини виконавчих органів з відповідною радою.

Питанню співвідношення виконавчих органів з відповідною радою приділялося багато уваги в радянській науці. Як зазна-

¹ Корнієнко М.І. Діюча виборча система України: шляхи вдосконалення // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1993. — № 1–2 (4–5). — С. 83.

² Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 161.

чав Ю.М. Козлов, немає більш гострого, що постійно привертає до себе увагу з позиції як теорії, так і практики, злободенного на кожному історичному етапі розвитку суспільства та державності, поняття про співвідношення рад і підзвітних їм виконавчих органів¹.

Однак для того часу питання цього співвідношення мало дві сторони існування. По-перше, що займало основну увагу, була проблема підпорядкування виконавчих органів. Висувалося багато різних думок, кому мають підпорядковуватися відповідні виконавчі органи. Так, підпорядкування передбачалося по горизонталі — раді; по вертикалі — відповідному органу державного управління вищого рівня; а також «подвійне підпорядкування» — раді та органу державного управління вищого рівня в межах, визначених нормативно-правовими актами. На практиці спостерігалася постійна зміна статусу виконавчих органів, змінювалося і їх підпорядкування. Але з відмовою від радянських принципів побудови місцевих органів влади, запровадженням місцевого самоврядування проблема підпорядкування виконавчих органів радам втратила сенс.

Інша сторона питання про співвідношення представницьких і виконавчого органів має більш складний характер. Зміст його зводиться до того, як в місцевому самоврядуванні поєднуються принципи представництва та професійності. Від того, наскільки законодавець правильно використовує ці принципи в організації місцевого самоврядування, залежить вирішення багатьох питань, зокрема порядок створення органів, обсяг їх компетенції, питання контролю тощо. Ю.О. Тихомиров вказував, що співвідношення принципів професійності та представництва в організації місцевих рад пов'язано з такою великою і складною проблемою, як проблема демократії та науково-технічного прогресу². Крім того, прояв цих принципів, їх відповідність умовам життя, які постійно змінюються, надають особливо динамічного характеру зазначеним органам та зв'язкам між ними³.

Деякі вчені, розглядаючи статус представницького органу висловлювали думку, що співвідношення зазначених принци-

¹ Советы народных депутатов и органы государственного управления / Под. ред. Г.В. Барабашева, Ю.Н. Козлова. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987. — С. 5.

² Тихомиров Ю.А. Разделение властей или разделение труда? // Сов. государство и право. — 1967. — № 1. — С. 18.

³ Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. — М.: Юрид. лит., 1968. — С. 106.

пів є головним в їх організації та діяльності. Зокрема, Г.В. Барабашев, К.Ф. Шеремет і В.І. Васильєв вважали, що у всій історії рад докорінна проблема їх співвідношення з апаратом управління, їх ролі як центрів прийняття рішень пов'язана з головною діалектичною суперечністю, що з самого початку була в радах як організації влади самих трудящих мас, які не займаються платною, професійною, управлінською діяльністю, та властивій сучасній цивілізації постійного ускладнення об'єктів і процесів управління з похідною від цього об'єктивною потребою професіоналізації управління¹.

Ця проблема є дуже складною, має велику актуальність на сьогоднішній день. Її вирішення неможливе, як нам здається, з суто юридичних позицій. Так, з одного боку, розвиток України як демократичної, загальнонародної держави неможливий без розвитку представницьких органів на всіх рівнях управління. Але, в той же час, в сучасних умовах вкрай необхідним є створення органів, у яких працюють професійні фахівці – управлінці, економісти, фінансисти, юристи та інші. І це питання не тільки теорії, але й проблема практики.

Тепер розглянемо взаємовідносини ради і виконавчих органів не з позиції співвідношення принципів професіоналізму та представництва, а з позиції співвідношення органів. Про виконавчі органи місцевих рад в юридичній літературі часто говорять, що вони є так звані «органи органів» місцевого самоврядування². Дійсно, розглянуте нами вище становище виконавчих органів в системі місцевого самоврядування, організація їх діяльності не за принципом поділу влади, а за принципом розподілу повноважень, а також подальший розгляд функцій останніх свідчить про структурну та функціональну єдність в організації представницького і виконавчих органів місцевого самоврядування. З цього випливає думка про необхідність вживання окремого терміна, який зможе відобразити таку єдність. Так, прикладом може бути поняття «муніципалітет». Під ним розуміються складні утворення, що поєднують в собі виборну колегію та професійний апарат, де перша виступає представницьким ядром цього «муніципального» атома, зосереджуючи пре-

¹ Барабашев Г.В., Васильєв В.И., Шеремет К.Ф. Советы народных депутатов: время перемен // Сов. государство и право. — 1988. — № 5. — С. 7.

² Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування: вибір зроблено, проблеми залишилися // Вісник Академії прав. наук. — 1996. — № 7. — С. 90; Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 161.

рогати́ви муніципальної корпорації¹. М.І. Корнієнко також говорить, що в системі місцевого самоврядування є розподіл повноважень між представницькою та виконавчою частинами при забезпеченні єдності цих частин².

Радянська юридична наука також ставила питання про можливість існування окремого терміна, який мав би поєднати діяльність ради і виконавчих органів. Проте, на той час мотивація об'єднання в одне ціле двох частин була дещо іншою. Оскільки місцева Рада визнавалася органом державної влади на відповідній території, а виконавчі органи належали до системи органів державного управління, одночасно будучи виконавчорозпорядчими органами відповідної ради, необхідно було зв'язати діяльність Ради та виконавчого комітету під керівництвом Ради. Для цього в науковий обіг було введено поняття «місцева Рада в широкому розумінні». Як відмічав Б.М. Лазарєв, самого поняття «місцева рада в широкому розумінні» немає в законодавстві, воно вироблено в теорії державного права на основі тлумачення законів і положень про місцеві Ради, які спочатку сумарно характеризують компетенцію Ради та компетенцію підлеглих йому органів, а вже потім приступають до відокремлення, причому лише в загальних рисах, компетенції між Радою, як представницькою установою і підлеглими їй органами державного управління³. Інші вчені вважали, що, коли йдеться про управління територіями, законодавець використовує поняття «місцева Рада» як охоплююче, маючи на увазі саму Раду — представницький орган і підлеглий йому виконавчий апарат⁴.

По суті, вся проблема про можливість використання поняття «місцева рада в широкому розумінні» зводилася до питання про компетенцію ради, тобто, чи можливо тлумачити поняття «компетенція місцевої ради» як комплексне. Дехто з авторів однозначно вважали таке за можливе. Так, О.Є. Кутафін і К.Ф. Шеремет визначали, що законодавець виходить з єдності компетенції ради та різних організаційно-правових форм її здійснення.

¹ Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1971. — С. 43.

² Конституційне право України / За ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики. — К.: Український центр правничих студій, 1999. — С. 361.

³ Лазарев Б.М. Исключительные полномочия местных органов управления // Сов. государство и право. — 1970. — № 8. — С. 104.

⁴ Советы народных депутатов и органы государственного управления / Под ред. Г.В. Барабашева, Ю.Н. Козлова. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987. — С. 53—54.

Іншими словами, компетенція ради здійснюється шляхом діяльності самої ради на сесії, роботи його постійних комісій, виконкомів, відділів, управлінь і депутатів. При цьому поняття «компетенція ради» зовсім не виключає поняття «компетенція виконкому», «компетенція відділу», «компетенція управління». Все залежить від того, в рамках якої системи досліджуються предмети відання, права та обов'язки відповідного виконавчого і розпорядчого органу¹.

Інші вчені, навпаки, вважали, що повноваження Ради та повноваження її виконавчо-розпорядчих органів неможливо поєднувати в узагальнену «компетенцію місцевої Ради». Вони стверджували, що існує компетенція місцевої Ради – представницького органу державної влади і компетенція його виконавчо-розпорядчих органів як самостійні (правові) категорії, та в такій якості вони постають перед правом як об'єкт впливу його норм². При цьому прихильники цієї точки зору вирішення проблеми ставили в залежність від існуючої на той час системи «демократичного централізму». Відповідно до неї виконавчі органи входили не тільки до системи місцевої Ради, але й до системи центральних органів державного управління. З цього останні можуть доручати ланкам нижчого рівня своєї системи вирішення деяких питань, які входять до їх компетенції (незалежно від того, чи «закладені» ці питання в компетенцію місцевих Рад)³. В даному разі обсяг компетенції представницького органу прямо залежить від правотворчої діяльності центральних органів управління не тільки загальної, але й галузевої компетенції, що навряд чи є доцільним, оскільки компетенція може не тільки розширятися, але й звужуватися⁴.

О.Ф. Фрицький, розглядаючи співвідношення місцевих рад з їх органами управління, вказував, що це проблема комплексна, багатофакторна. Тут необхідно використання системного і функціонального методів дослідження, урахування специфіки компетенції цих органів, а також вплив на їх діяльність різних

¹ Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов: Учеб. пособие. — 2-е изд. — М.: Юрид.лит., 1986. — С. 44–45.

² Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов (конституционные основы, теория и практика). — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1980. — С. 30.

³ Лазарев Б.М. Исключительные полномочия местных органов управления // Сов. государство и право. — 1970. — № 8. — С. 105.

⁴ Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов (конституционные основы, теория и практика). — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1980. — С. 31.

ліній підпорядкування, що виникають в процесі їх функціонування. У зв'язку з цим, місцеву Раду неможливо зводити до простої сукупності, яка викликає виникнення сумативної системи, де на перший план висуваються лише кількісні показники. Таким чином, існує необхідність застосування поняття «механізм місцевої Ради»¹.

Все викладене вище підводить нас до питання, наскільки можливе та необхідне використання в сучасній науці поняття «місцева рада в широкому розумінні» чи «механізм місцевої ради». При цьому необхідно відмітити, що причини, які викликали суперечку про можливість існування таких понять, вже не існують. Але існує система місцевого самоврядування, де головним суб'єктом визнається територіальна громада села, селища, міста. Крім того, деякі вчені, які вважали про доцільність використовувати поняття «місцевої ради в широкому розумінні», за сучасних умов визнають це за неправильне. Так, О.Є. Кутафін вважає, що практика показала: виконавчі комітети, які створювалися місцевими Радами та були їм підпорядковані, фактично повністю підміняли Ради. Таке становище не могло змінитися також за допомогою законодавчо закріпленого за Радою права розглядати і вирішувати кожне питання місцевого значення, а також її виключних повноважень. Виконавчі комітети розглядали сесію Ради як формальну процедуру проходження підготовлених ними проектів рішень². Однак з цим висловлюванням важко погодитись. Безумовно, представницькі органи були позбавлені можливості ефективно та самостійно впливати на вирішення питань місцевого значення на відповідній території. Але таке становище було зумовлено існуючою системою керівництва країною, де важливі рішення, як правило, приймалися партійними органами. Система призначень і звітності передбачала існуючі зв'язки представницького та виконавчого органів, а також їх взаємовідносини з партійними органами. Відсутність дієвого контролю, механізмів підзвітності, підконтрольності та відповідальності місцевих органів влади перед місцевим населенням створювали відповідну практику функціонування місцевих Рад і їх виконавчих комітетів. Якщо б компетенція кожного з цих органів була закріплена окре-

¹ Фрицкий О.Ф. Местные Советы народных депутатов и управление (организационно-правовые проблемы). — К.: Вища школа, 1977. — С. 36–47.

² Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2002. — С. 356.

мим Законом, як власна, про що говорить О.Є. Кутафін, то ситуація б суто не змінилася. До того ж, необхідно пам'ятати, інші вчені наполягали, що місцева Рада та її виконавчі органи мають власну компетенцію.

Слід зауважити, що необхідність використання в науці державного будівництва та місцевого самоврядування поняття «місцева рада в широкому розумінні» існує. В першу чергу для того, щоб правильно встановлювати зв'язки між всіма суб'єктами системи місцевого самоврядування. Крім того, введення аналогічного терміна («муніципалітет») в законодавство, теорію і практику вирішить багато проблем, які виникають в процесі організації та діяльності виконавчих органів. Перш за все це вирішить проблему взаємоскоординованості і взаємозалежності діяльності місцевої ради та її виконавчих органів, спрямування їх діяльності на вирішення єдиного завдання задоволення потреб та інтересів територіальної громади, проблему застосування принципів колегіальності та єдиноначальності в системі виконавчих органів, можливість реорганізації існуючої системи місцевої ради і її виконавчих органів тощо. Також це поняття дасть можливість ефективно визначити і встановити компетенцію місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, виконавчого комітету, відділів, управлінь та інших виконавчих органів з урахуванням функцій кожного з цих органів в загальній управлінській системі, ролі представницького органу, а також взаємовідносин цих органів з територіальною громадою.

Закінчуючи розгляд взаємовідносин виконавчих органів і місцевої ради, потрібно розглянути питання, чи є виконавчі органи організаційними формами роботи ради. Г.В. Барабашев і К.Ф. Шеремет визначали організаційну форму як відносно відокремлений елемент організації роботи ради, в рамках якої забезпечується як поєднання, так і поділ праці депутатів, працівників виконавчого апарату з метою здійснення конкретних завдань, функцій та повноважень рад. Тому виконавчі органи можуть бути визначені як організаційна форма роботи ради¹.

Заперечуючи на це, О.О. Безуглов говорив, що, по-перше, якщо розглядати діяльність ради як систему, то її елементами, підсистемами буде діяльність виконавчих комітетів, постійних комісій. А частина цілого, системи ніяк не може бути формою цілого, всієї системи. По-друге, зміна форми не тягне за собою

¹ Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство: Учебник. — М.: Юрид. лит., 1988. — С. 102—103.

зміни змісту, що робить неможливим розглядати сесію, постійні комісії, виконавчі комітети як різні форми прояву одного й того ж змісту¹.

Проте з цим важко погодитись. З приводу першого можна навести вислів О.Ф. Фрицького, який вважав, що безперечне перенесення основних положень системного аналізу до галузевої науки має загрозу викликати негативні наслідки, оскільки при цьому можна прийти до неправильних висновків. Цей метод не дозволяє з'ясувати керівну роль місцевої ради, яка є визначаючим елементом системи по відношенню до інших її складових, розкрити механізм взаємодії, що виникає в процесі функціонування всіх частин системи². Використання закону форми та змісту також приводить до неправильних висновків. Так, якщо точно додержуватися вимог положень цього закону, то сесія, як форма роботи ради, може бути такою лише в тому випадку, коли в її роботі беруть участь абсолютно всі депутати, які в своїй сукупності і складають раду. У випадку відсутності хоча б одного з них змінюється зміст і, відповідно, сесію вже неможливо вважати формою роботи ради.

Поняття «організація» стосовно до рад поєднує в собі не тільки формування органів і колективів, але й їх функціонування. Тому кожний орган або колектив, що формується радою, є не тільки формою об'єднання депутатів, працівників апарату, але й відповідними формами їх діяльності, це — єдність структурних і функціональних основ³.

Таким чином, виконавчі органи місцевої ради є формою роботи останньої. Деякі організаційні форми мають ознаки самостійних органів, що мають власну будову, склад та компетенцію⁴, які, в свою чергу, мають свої організаційні форми діяльності.

Отже, з'ясувати сутність виконавчих органів місцевих рад без дослідження їх відносин з територіальною громадою неможливо. Визначення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, носія всіх прав та обов'язків,

¹ Советское строительство: Учебник / Под ред. А.А. Безуглова. — М.: Юрид. лит., 1985. — С. 211.

² Фрицкий О.Ф. Местные Советы народных депутатов и управление (организационно-правовые проблемы). — К.: Вища школа, 1977. — С. 40.

³ Советское строительство: Учеб. пособие / Под ред. О.Ф. Фрицького, В.Ф. Кузнецовой. — К.: Вища школа, 1988. — С. 55.

⁴ Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство: Учебник. — М.: Юрид. лит., 1988. — С. 104.

застосування принципу субсидіарності надає можливість дещо з'ясувати їх роль і загальне призначення. Відсутність принципу поділу влади в організації місцевого самоврядування дозволяє правильно визначити їх місце та роль, яку вони займають. Ці органи мають посідати останнє місце в ланцюгу «територіальна громада – місцева рада – виконавчі органи місцевої ради».

Неможливість та недоцільність місцевою радою здійснювати окремі функції з управління змушує її створювати виконавчі органи. Загальним показником, який лежить в основі організації виконавчих органів, тобто визначає функції та їх обсяг, є співвідношення принципів представництва і професійності в місцевому самоврядуванні.

Функціональна єдність представницького та виконавчих органів, обумовленість функцій і повноважень останніх від місцевої ради змушує застосовувати поняття «місцева рада в широкому розумінні» для правильного встановлення зв'язків між місцевою радою та її виконавчими органами. Залишаючись самостійними органами публічної влади, вони в той же час мають розглядатися як внутрішні робочі підрозділи ради, набираючи ознак так званих «органи органів». При цьому, введення аналогічного поняття в законодавство, теорію і практику допоможе уникнути проблем, пов'язаних з визначенням адміністративного статусу виконавчих органів та посадових осіб місцевої ради. Правильне сприйняття зв'язків, які існують в місцевому самоврядуванні, зокрема, між представницьким та виконавчими органами, допоможе правильно встановити їх повноваження, виходячи з центрального становища місцевої ради, а також допоміжності функцій виконавчих органів по відношенню до ради.

При з'ясуванні сутності виконавчих органів потрібно також розглянути питання про роль місцевої ради в їх організації і діяльності, оскільки дослідження основних системоутворюючих зв'язків між місцевою радою та її виконавчими органами (формування виконавчих органів і визначення їх системи та структури) має вплив на характер всіх інших взаємовідносин між радою та виконавчими органами, а також іншими органами місцевого самоврядування і державної влади.

Можливість мати свої виконавчі органи передбачає Європейська хартія місцевого самоврядування. Без шкоди для більш загальних законодавчих положень місцеві власті мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління (ч. 1 ст. 6). При цьому Хартія не робить винятків в залежності від рівня місцевого самоврядуван-

ня, наявності на відповідному рівні інших структур публічної влади і т.п. Необхідність створення поряд з представницьким органом також виконавчих зумовлена складністю управління, неможливістю забезпечення ефективності управління лише представницьким органом.

На відміну від Хартії, Закон позбавляє можливості обласні та районні ради мати власні виконавчі органи, закріплюючи функції останніх, крім «президіальної», і то не в повному обсязі, за відповідними обласними та районними державними адміністраціями. Таким чином, виникає питання, чому законодавець пішов таким шляхом, коли кожна рада має необхідність мати власні виконавчі органи? До того ж, досвід європейських держав свідчить про створення на всіх рівнях всіма представницькими органами виконавчих органів.

В сучасній українській юридичній літературі практично не висвітлене питання про можливість та необхідність представницького органу мати свої власні виконавчі органи. В російській літературі можна знайти згадку про це, але в дещо іншій площині. Так, М. В. Постовой говорить, що в Конституції Російської Федерації немає прямої вказівки про виконавчі органи, однак це не значить, що їх не повинно бути. Сучасна світова цивілізація не має прикладів, щоб місцеве самоврядування здійснювалося без виконавчих органів¹. Але, на наш погляд, враховуючи законодавство Російської Федерації в галузі місцевого самоврядування, можна сказати, що в даному випадку питання може ставитися лише в аспекті того, що демократичність вищезазначеного законодавства надає можливість вирішення питання про формування виконавчих органів самому муніципальному утворенню, тим самим надаючи йому права самостійного визначення форм його здійснення в рамках закону.

Питання про можливість і необхідність мати власні виконавчі органи було актуальним ще на початку минулого століття. Так, М. М. Коркунов вказував, що сама суть самоврядування в тому і полягає, що здійснення на місцевості окремих завдань державного управління відбувається не безпосередніми органами держави, а органами місцевого суспільства. Тому там, де вся участь місцевого суспільства в завідуванні справами місцевого управління обмежується тільки обговоренням та вирішенням питань, що виникають у процесі поточного управління, а саме виконання прийнятих рішень здійснюється урядовими за-

¹ Постовой Н. В. Муниципальное право России: Учебник. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Юриспруденция, 2000. — С. 163–164.

кладами, самоврядування у власному розумінні відсутнє¹. М. І. Лазаревський також говорив, що, коли виконання покладається на урядову адміністрацію, самоврядування позбавляється всякої дієвої сили, потрапляє у фактичну залежність від адміністрації. Створюється загострений антагонізм, який при безсиллі самоврядування позбавляє його можливості приносити яку-небудь дієву користь. Потреба кожної самоврядної одиниці у такого роду виконавчих органах, які б були органами самоврядування, зумовлена перш за все різновидом цих елементів, між якими, за самою їх природою, повинен існувати, щонайменш по деяких справах, антагонізм, тобто різне розуміння місцевих потреб. Тому доручення виконання постанов органів самоврядування членам урядової адміністрації приводить до того, що ці постанови приводяться до виконання особами, які зовсім не зацікавлені в їх здійсненні, що призводить до халатного ставлення, або ці постанови повністю перекручуються, а то й зовсім залишаються в бездії під яким-небудь більш чи менш пристойним приводом².

Сучасна українська система управління на регіональному рівні суперечить теорії цілісних соціальних систем. Так, М.І. Корнієнко зазначає, що не може один і той же соціальний елемент (орган місцевого самоврядування) одночасно належати двом різним системам (територіальній громаді як первинному суб'єкту місцевого самоврядування і державі)³. При цьому мається на увазі не тільки орган в цілому, але й окремі складові частини⁴.

Таким чином, на реальне становище виконавчих органів впливають не об'єктивні фактори, а якісь інші. За думкою М.І. Свешникова, питання про організацію виконавчої влади самоврядування, його відносини з представницьким органом складає політичну сторону організації самоврядування⁵. Тому, погоджую-

¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. — Т II: Часть особенная / Под. ред М.Б. Горенберга. — Изд. 7-е. — СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1913. — С. 569.

² Лазаревский Н.И. Самоуправление // Мелкая земская единица. — Ч. 1. — СПб.: Тип. тов. «Общественная польза», 1903. — С. 50–51.

³ Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 97.

⁴ Корнієнко М. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики / Українське право. — 1995. — № 1 (2). — С. 75.

⁵ Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших Европейских государств. — СПб.: Тип. В. Безобразова и Комп., 1892. — С. 165.

чись з думкою М.М. Коркунова, що від тієї чи іншої системи представництва залежить ставлення органів місцевого самоврядування до місцевого суспільства, а від тієї чи іншої організації виконавчих органів — до урядової влади¹, можна стверджувати, що можливість створення виконавчих органів місцевою радою зумовлена політичними факторами.

З проголошенням незалежності перед Україною постала проблема розбудови держави шляхом організації не тільки центральної влади, але й місцевого управління. З одного боку, було завдання розбудови демократії на всіх рівнях управління, а з другого — небажання бюрократичного апарату позбавлятися вертикалі влади. Тому існуючу організацію місцевого самоврядування можна охарактеризувати як досягнення компромісу з питання управління територіями на етапі запровадження місцевого самоврядування. Але вважаємо, що сучасний стан організації місцевої влади, зокрема, її регіональний рівень зумовлений перехідним етапом, на якому перебуває наша держава і, враховуючи досвід країн Східної Європи, можна прогнозувати, що незабаром і в Україні постане питання про формування повноцінного самоврядування на районному та обласному рівнях, бо існуюче становище є «нонсенсом, якого немає в практиці інших країн»².

Відсутність власних виконавчих органів змушує раду створювати інші структурні підрозділи, які зможуть більш-менш забезпечити їх самостійну і ефективну діяльність. Так, наприкінці 80-х років, коли перебудова місцевих органів влади потребувала піднесення представницьких органів — Рад, в законодавство були внесені доповнення, що передбачали створення президії Рад³. Зараз можливість створення президії законом передбачена для обласних і районних рад, а також для Київської міської ради. Також ці ради утворюють відповідно виконавчий апарат та секретаріат, як окремі організаційні структури. Саме цим радам бракує створення власних виконавчих органів.

¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. — Т II: Часть особенная / Под. ред М.Б. Горенберга. — Изд. 7-е. — СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1913. — С. 569.

² Корнієнко М. Місцеве самоврядування — зразок якості конституційного права, демократична клітинка держави // Закон і бізнес. — 2000. — № 21. — С. 28.

³ Слива А. Совет. Президиум. Исполком // Нар. депутат. — 1990. — № 11. — С. 10; Габричидзе Б.Н. Совет, президиум, исполком: соотношение и разграничение функций // Сов. государство и право. — 1991. — № 3. — С. 78.

Організація сільських, селищних, міських рад і їх виконавчих органів цілком забезпечує здійснення останніми властивої їм «президіальної» функції.

Таким чином, відсутність можливості створювати власні виконавчі органи місцевою радою значно понижує становище представницького органу, позбавляючи його можливості впливати на процес підготовки та реалізації власних рішень, що, в свою чергу, впливає на рівень організаційної автономії місцевого самоврядування, позбавляє його самостійності.

Але з цього виникає інше питання: наскільки місцева рада самостійна у вирішенні питань, пов'язаних зі створенням виконавчих органів. Іншими словами, наскільки законодавець, регулюючи місцеве самоврядування, може деталізувати організацію та діяльність виконавчих органів місцевих рад? Питання це постає у зв'язку з аналізом законодавства України та Російської Федерації. В науці також є відповідні точки зору. Погоджуючись з тим, що відповідно до принципів правової держави самостійна діяльність населення з ефективного вирішення питань місцевого самоврядування можлива тільки за умови достатньої правової регламентації суспільних відносин, що виникають у процесі здійснення місцевого самоврядування¹, постає питання: за ким слід визнавати право такої регламентації? Так, Г.В. Барабашев вважає, що «прийшов час повної самостійності рад у формуванні свого апарату, бюджетних асигнувань, заробітної плати тощо, потрібно надати місцевому самоврядуванню простір»².

Однозначно відповісти на запитання, що являє собою поняття «загальні законодавчі встановлення», досить складно. Прикладом його використання може служити українське та російське законодавство в галузі регулювання місцевого самоврядування. Взагалі, в світі по-різному вирішують цю проблему.

На нашу думку, вирішуючи це питання, необхідно керуватися двома вихідними принципами: місцеве самоврядування — це інститут демократії, атрибут саме демократичної держави, а також місцеве самоврядування — це право і реальна здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Виходячи з цього, маємо погодитися з В.П. Безо-

¹ Прієшкіна О.В. Місцеве самоврядування в Україні та проблеми розвитку його правової бази // Держава і право: Збірн. наук. праць. Вип. 9. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Спілка юристів України, 2001. — С. 168—169.

² Барабашев Г.В. Идеалы самоуправления и российская действительность // Государство и право. — 1996. — № 11. — С. 138.

бразовим, який вважав, що необхідно утримуватися від регламентації. Законодавство, допускаючи місцеве самоврядування як новий елемент політичного життя, повинно обмежитись найнеобхіднішим визначенням, встановлюючи лише загальні основи, установчі питання. Подальша доля місцевих установ повинна бути надана часу та життю, які самі будуть вимагати і викликати нові законодавчі визначення¹.

Для подальшого розвитку місцевого самоврядування України необхідно змінювати існуючу систему визначення системи виконавчих органів місцевою радою. З одного боку, Закон дає свободу дій місцевій раді щодо створення виконавчих органів. Вказується лише про мінімальні стандарти, як: обов'язкова наявність виконавчого комітету, секретаря ради, керуючого справами, заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів, а також існування відповідного голови, який керує роботою виконавчих органів. З іншого боку, існуючий порядок закріплення повноважень виконавчих органів змушує раду створювати під ці повноваження адекватну систему виконавчих органів, яка зможе задовольнити їх реалізацію.

Далі маємо розглянути питання про те, наскільки місцева рада самостійна у вирішенні питання про систему та структуру власних виконавчих органів. З одного боку, це є її невід'ємне право самостійно вирішувати питання про склад своїх виконавчих органів, але з іншого — існуюча бюджетна система України не дозволяє задовольняти це право місцевої ради. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 № 1349 «Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування»² рекомендується головам обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах рад, сільським, селищним, міським головам під час підготовки пропозицій щодо структури виконавчого апарату обласних, районних, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, загальної чисельності апарату рад та їх виконавчих комітетів дотримуватися типових штатів, наведених в додатках до Постанови. Таким чином, фінан-

¹ Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. — СПб.: Тип. В. Безобразова и комп., 1882. — С. 403.

² Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 р. № 1349 // Офіційно не опублікована

сова залежність місцевої ради приводить до порушення принципу організаційної самостійності.

Також до порушення принципу організаційної самостійності призводить існуючий порядок оплати праці службовців органів місцевого самоврядування. Так, Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 1999 року № 2288 «Про впорядкування умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів» встановлює розміри посадових окладів від міста до села, від голови до спеціаліста¹. Але це є не тільки протиправним, але й недоцільним. Беручи до уваги наведені постанови, можна зробити висновок, що місцева рада в організації своїх виконавчих органів має досить вузькі рамки вибору. Такий підхід до всіх сіл, селищ, міст, неврахування місцевих умов негативно позначається на діяльності ради. Крім того, територіальна громада позбавляється можливості встановлювати якісь нові, більш ефективні структури управління, що мають відповідати сучасним вимогам науки управління та менеджменту. Щодо умов оплати праці, то централізовано повинен встановлюватися лише мінімум, який має забезпечити достатній життєвий рівень (ст. 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»)²; умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються органом місцевого самоврядування, виходячи з умов оплати праці, встановлених для державних службовців відповідних категорій і посад.

На нашу думку, цю норму закону потрібно тлумачити так, що посадові особи органів місцевого самоврядування повинні бути забезпечені не нижче, ніж відповідні службовці органів державної влади, але максимум забезпечення повинен встановлюватися відповідною громадою чи радою, виходячи зі своїх можливостей. Але таке можливе з іншою бюджетною системою, яка буде будуватися на інших засадах відносин державного та місцевих бюджетів. Для належного управління комунальним господарством, соціальною та економічною галузями необхідні високопро-

¹ Про впорядкування умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 1999 року № 2288 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — Ст. 2469.

² Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493 // Відомості Верховної Ради. — 2001. — № 33. — Ст. 175.

фесійні фахівці. Залучення таких фахівців до виконавчих органів місцевих рад залежить від встановлення відповідного рівня заробітної плати, коли люди відчують матеріальну зацікавленість у вступі на службу в органи місцевого самоврядування. Необхідно надати місцевій раді можливість встановлювати різні тарифні сітки, пільги щодо оплати за житлово-комунальні послуги та квартирну плату, як робиться в багатьох країнах. Саме це допоможе місцевій раді визначати не тільки кількісну характеристику організації виконавчих органів, але й якісну.

Зазначені вище положення стосуються ролі місцевих рад у формуванні виконавчих органів села, селища та міста. Але відповідно до Закону виконавчі органи створюють також районні у містах ради. Крім того, Закон України «Про столицю України — місто-герой Київ», передбачає особливий порядок формування та функціонування виконавчих органів.

Виконавчими органами районних у місті рад є виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи (ст. 11 Закону). Очолює виконавчий комітет районної у місті ради голова відповідної ради, який обирається відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради (п. 5 ст. 51, п. 1 ст. 55 Закону).

Питання про створення районних у місті рад на сьогоднішній день має складний характер. Це породжується недоліками, які мають місце в Конституції України. Так, відповідно до ст. 140 місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста; питання організації управління районними в містах належить до компетенції міських рад. В той же час, ст. 142 визначає територіальні громади районів у містах суб'єктами права комунальної власності.

Вирішення питання про роль районної в місті ради у формуванні своїх виконавчих органів безпосередньо залежить від з'ясування питання про можливість визначити територіальну громаду району в місті окремим суб'єктом місцевого самоврядування (тобто чи має районна в місті рада щодо формування виконавчих органів такі ж права, як сільська, селищна та міська ради).

На нашу думку, використання в Конституції України терміна «територіальна громада» відносно населення району міста є не зовсім вдалим. Адже поняття територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування не стільки кількісне, скільки якісне. Його неможливо ототожнювати з терміном «населення адміністративно-територіальної одиниці». Понят-

тя територіальної громади «підкреслює особливий зв'язок фізичних осіб з відповідною локальною територією і їх особливий зв'язок між собою, що виникає при цьому, який не тільки визначає формування особливих місцевих потреб, але й створює соціальні підстави для консолідації фізичних осіб в суспільство, яке здатне виступати суб'єктом місцевого самоврядування»¹. А оскільки питання стосується міського населення, то головне значення мають якісні характеристики населення, його структурованість, де визначальним фактором є економічна та демографічна самодостатність, тобто можливість саморозвиватися і самозабезпечуватися². Тому важко назвати територіальними громадами «спальні» райони великих міст чи райони, в яких зосереджена основна інфраструктура міста — підприємства, організації, установи. Відповідно місто є єдиним цілим «організмом», в основі якого лежить єдина територіальна громада, яка за своїм бажанням може поділятися на відповідні частки.

З урахуванням зазначеного та враховуючи те, що райони в місті можна визначити як форму здійснення права місцевого самоврядування, зробимо висновок, що статус районних в місті рад повинен визначатися відповідною територіальною громадою міста чи радою і відповідати зазначеним вище положенням. Більш вдалим визначення рад в містах є в Законі України від 26 березня 1992 року «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», де районні в містах ради визначалися складовою частиною міського самоврядування³. Але В.І. Борденюк у цьому бачить негативне явище, тому що районні в містах ради перетворювалися не в органи місцевого самоврядування, а в своєрідні представництва частини населення міста без повноважень і власності, і їх статус прирівнювався до статусу органів територіальної самоорганізації громадян⁴.

¹ Бурмистров А.С. Местное сообщество как субъект самоуправления // Правоведение. — 2001. — № 5. — С. 38–39.

² Назарко А.Т. Конституционно-правовое понятие города // Актуальні проблеми держави та права. Вып.6.— Ч.1. — Одесса, 1999. — С. 169–170.

³ Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве та регіональне самоврядування: Закон України від 26 березня 1992 року № 2234 // Відомості Верховної Ради. — 1992. — № 28. — Ст. 387.

⁴ Борденюк В.І. Територіальні громади та органи місцевого самоврядування у містах з районним поділом: наближення влади до людей // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. — Х.: УАДУ ХФ, 2001. — № 1 (9). — С. 52.

Відповідно до ст. 41 Закону, обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням з районними в містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах. Також районні ради можна визначити як демократизацію виконавчої діяльності, адже, по суті, районні в місті ради та їх виконавчі органи здійснюють виконавчі функції відносно загальноміського управління, оскільки міська рада, надаючи повноваження щодо управління об'єктами комунальної власності, наділяє їх повноваженнями, що згідно з Законом належать виконавчим органам загальноміського рівня.

На сьогоднішній день деякі міські ради прийняли рішення про ліквідацію районних рад як органів місцевого самоврядування. Замість них створені районні адміністрації та інші структури виконавчих органів міської ради. Аналіз Статутів міст з районним поділом Російської Федерації дозволяє зробити висновок, що в районах міст, як правило, створюються тільки виконавчі органи місцевого самоврядування — адміністрації, які є структурними підрозділами міських виконавчих органів місцевого самоврядування¹.

Таким чином, населення району в місті є частиною територіальної громади міста, і відповідно районна в місті рада та її виконавчі органи є частиною, елементом системи міського самоврядування. Тому статус районної в місті ради не тотожний статусу сільської, селищної, міської ради, тобто вона не є самостійною та підзвітною, підконтрольною і відповідальною тільки перед відповідною громадою. Навпаки, районні в місті ради, перебуваючи в системі міського самоврядування, мають бути підзвітними та підконтрольними загальноміській владі. Саме завдяки цьому можна забезпечити управління містом як злагодженим механізмом, з одночасним залученням членів громади.

Існуючий зараз порядок формування виконавчих органів районних в місті рад відповідає концепції місцевого самоврядування. Але доцільніше було б встановити підпорядкованість виконавчих органів не тільки відповідній раді, але й відповідним виконавчим органам міської ради. Крім того, голову районної в місті ради доцільніше було б обирати відповідною радою за пропозицією міського голови. Кандидатури керівників виконавчих органів районної в місті ради також мають пого-

¹ Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. — 2-е изд. — М.: Дело, 2000. — С. 110.

джуватися з керівниками відповідних виконавчих органів міської ради. Взаємна діяльність виконавчих органів району та міста повинна будуватися на принципі розподілу функцій та повноважень. При цьому, за виконавчими органами міської ради необхідно закріпити право скасування рішень виконавчих органів районної в місті ради не тільки за мотивами незаконності, а також в разі недоцільності. Всі ці заходи дозволять збудувати злагоджену систему управління містом з одночасним збереженням районних в місті рад.

Відповідно до ч.2 ст. 140 Конституції України, організація виконавчих органів місцевих рад в містах Києві та Севастополі, на відміну від всіх інших міст України, має свої особливості.

Розглядаючи місцеве самоврядування як окреме явище, виходячи з категорій діалектики одиничного та загального, можна стверджувати, що його можливо розглядати з позицій загального, особливого та одиничного. Одиничне характеризує окремий предмет, явище, процес, який відрізняється за своїми просторовими, часовими та іншими властивостями від інших, у тому числі подібних до нього. Загальне — об'єктивно існуюча подібність характеристик одиничних предметів, їх однотипність у деякому відношенні, приналежність до однієї і тієї ж групи явищ або єдиної системи зв'язків. Особливе, відповідно, виступає в діалектиці як середній, проміжний ланцюг між одиничним та загальним¹. Таким чином, місцеве самоврядування окремого села, селища, міста є одиничним, місцеве самоврядування України взагалі — загальним. Особливе ж можна розглядати як, наприклад, самоврядування міст, тобто міське самоврядування, чи сільське або селищне. Але для нас є важливим розглянути саме особливість місцевого самоврядування для двох міст, що мають загальнодержавне значення.

Відповідно до ст. 5 Закону система місцевого самоврядування міст включає в себе територіальну громаду, міську раду, міського голову, виконавчі органи міської ради, а також органи самоорганізації населення. Зазначені складові системи повинні існувати в кожному місті. З урахуванням цього Верховна Рада України прийняла Закон «Про столицю України — місто-герой Київ». Цей Закон в ст. 7 передбачає систему місцевого самоврядування у місті Києві, яка повністю відповідає вимогам Закону. Однак п. 2 прикінцевих положень Закону про столицю гово-

¹ Введение в философию: Учебник в 2-х частях. — Ч.1 / Фролов И.Т., Араб-Оглы Э.А., Арефьева Г.С. и др. — М.: Политиздат, 1989. — С.109—110.

рять, що міська та районні в місті Києві ради протягом місяця після набрання чинності цим Законом вирішують питання щодо формування власних виконавчих органів на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві. На основі цього Київська міська рада приймає Рішення № 161/262 від 11 березня 1999 року, п. 2 якої передбачає формування власного виконавчого органу на базі державної адміністрації, шляхом розмежування повноважень між посадовими особами, управліннями, відділами та іншими підрозділами державної адміністрації у напрямку визначення виключних повноважень міської ради, її виконавчого органу та повноважень, що можуть бути делеговані державній адміністрації¹. Таким чином, виконавчий орган міської ради та Київська міська адміністрація являють собою одну організаційну структуру, яку очолює Київський міський голова, який одночасно є головою Київської міської адміністрації. Але, як ми вже згадували думку М.І. Корнієнка, один і той самий соціальний елемент не може одночасно належати двом різним соціальним системам (територіальним колективам громадян і державі, системі органів місцевого самоврядування і державному апарату), оскільки рано чи пізно він виявиться цілком підпорядкованим якійсь одній із цих систем².

Також потрібно розглянути юридичну сторону цього питання. Оскільки зараз діють два закони, що регулюють відносини організації та діяльності місцевого самоврядування в місті Києві, між ними існує суперечність, необхідно з'ясувати, який саме закон має бути застосований. Так, за загальним правилом, коли існує колізія законів, слід застосовувати закон, що був прийнятий пізніше. Крім того, при колізії між загальним та спеціальним законами, а саме Закон «Про столицю України — місто-герой Київ» є спеціальним по відношенню до загального Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», застосуванню підлягає спеціальний закон³. Саме так зараз застосовуються ці закони.

¹ Про виконавчий орган Київської міської ради: Рішення Київської міської ради від 1 січня 1999 року № 161/262 // Економіка, фінанси, право. — 1999. — № 5. — С. 13.

² Корнієнко М. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики // Українське право. — 1995. — № 1(2). — С. 72.

³ Юридический энциклопедический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева. — М.: Сов. энциклопедия, 1984. — С. 140.

Але в той же час залишається незрозумілим, чому законодавець не врахував свого застереження, яке існує в п. 1 прикінцевих та перехідних положень Закону, згідно якого, положення Закону є основою для розробки і прийняття інших законодавчих актів про місцеве самоврядування в Україні, а також законів про міста Київ і Севастополь. Прикладом колізії може служити п. 5 ст. 79 Закону. Так, питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільського, селищного, міського голови може порушуватись перед Верховною Радою відповідною сільською, селищною, міською радою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації. Практично це положення застосувати до міста Києва неможливо. Для того, щоб вирішити цю та інші правові проблеми, необхідно ввести інститут так званих «конституційних» законів, що можливо зробити шляхом прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти».

Складним питанням також залишається питання про організацію місцевого самоврядування в місті Севастополі. На рівні міста тут також діють органи державної виконавчої влади – Севастопольська міська державна адміністрація та районні в місті Севастополі державні адміністрації. Однак, на відміну від столиці, територіальна громада міста, згідно з проектом Закону України «Про місто-герой Севастополь» від 15 червня 2000 року, позбавлена можливості обирати міського голову, оскільки така посада не передбачається. За проектом голова міської державної адміністрації призначається Президентом України, а міська рада обирає зі свого складу голову Севастопольської міської ради, статус якого є аналогічним статусу голови обласної ради¹. Замість виконавчих органів місцева рада має лише виконавчий апарат з властивими йому функціями.

З урахуванням зазначеного можна розглянути безпосередньо питання, що стосується ролі місцевої ради в організації виконавчих органів. Встановлений статус цих міст позбавляє можливості міську раду самостійно вирішувати головні питання організації виконавчих органів, тобто визначати систему, структуру, штати та інше. Всі питання, як правило, вирішуються вищими органами виконавчої влади. Так, система управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у місті Києві державних адміністрацій встановлюється відповідно до примірних переліків, які передбачені Поста-

¹ Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 219–220.

новою Кабінету Міністрів України¹. Так само вирішуються питання щодо структури Севастопольської міської та районної в місті Севастополі державних адміністрацій, положень про структурні підрозділи державних адміністрацій Києва та Севастополя, про регламент державних адміністрацій, а також багато інших питань, пов'язаних з організацією і діяльністю державних адміністрацій². При цьому, як правило, не враховується той факт, що вони мають виступати як і виконавчі органи міської та районних в місті рад.

Таким чином, поділяючи думку В. Борденюка, можна зробити висновок, що Закон України «Про столицю України — місто-герой Київ», як засвідчує аналіз його норм, спрямований на визначення не стільки особливостей здійснення виконавчої влади, скільки особливостей місцевого самоврядування, які здебільшого зорієнтовані не на надання додаткових прав територіальній громаді міста, зумовлених його столичними функціями, а скоріше на обмеження місцевого самоврядування в ньому³. Таке ж становище існує в місті Севастополі, коли, з одного боку, є порушення прав територіальної громади на місцеве самоврядування, а з другого — відсутність з боку останньої незадоволення таким становищем. Таке можна пояснити в соціаль-

¹ Про примірні переліки управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у місті Києві державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2000 року № 733 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 18. — Ст. 745.

² Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2000 року № 821 // там же. — 2000. — № 20. — Ст. 835; Про затвердження Типового положення про Головне управління економіки обласної, Київської міської державної адміністрації та управління економіки Севастопольської міської державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 року № 1666 // Там же. — 2001. — № 51. — Ст. 2279; Про затвердження Порядку розгляду питань, пов'язаних з призначенням на посади та звільненням з посад керівників центральних органів виконавчої влади, урядових органів державного управління, державних підприємств та їх об'єднань, а також голів місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 року № 1658 // Там же. — Ст. 2275; Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 року № 2263 // Там же. — 1999. — № 50. — Ст. 2456.

³ Борденюк В. Особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві // Вісник прокуратури. — 2001. — № 4 (10). — С. 40.

но-політичному аспекті¹, з урахуванням демографічних, виробничих, інвестиційних, фінансових та інших характеристик.² Але подальший розвиток столиці повинен базуватися на формулі: «всі права Києва як міста плюс всі права та обов'язки Києва як столиці»³.

Практика організації органів місцевого самоврядування в містах, що мають особливий статус в інших країнах також має труднощі. Так, в столиці Російської Федерації – місті Москві встановлюється подвійний статус представницького та виконавчого органів міста, відповідно до якого ці органи одночасно є органами міського самоврядування й органами державної влади суб'єкта Російської Федерації (ст. 6 Статуту м. Москви)⁴. Однак таке становище також не відповідає принципам організації та діяльності місцевого самоврядування. З огляду на це, висуваються думки щодо відділення системи органів місцевого самоврядування від органів державної влади, зокрема, шляхом встановлення двох виконавчих структур, на чолі, відповідно, з мером та губернатором міста Москви⁵. На відміну від Москви, в місті Санкт-Петербурзі, яке також має загальнодержавне значення та особливий статус, організація влади відрізняється. Вибірчі загальноміські органи місцевого самоврядування не створюються. На цьому рівні діє лише система органів державної влади Санкт-Петербурга. Місцеве самоврядування здійснюється на всій території міста в межах територій міст, селищ, муніципальних округів Санкт-Петербурга, тобто територіальні одиниці міста розглядаються як муніципальні утворення зі всіма властивостями⁶. Подібна організація публічної влади існує

¹ Шульга М.О. Київ: утвердження у столичному статусі // Вісник НАН України. — 2001. — № 5. — С. 43.

² Див.: Барановський О. Київ: точка відліку // Український регіональний вісник. — 2002. — № 30. — С. 4.

³ Косаковский Л. Вернуть Киев киевлянам // Голос Украины. — 1998. — 12 июня. — С. 4 — 5.

⁴ Устав города Москвы: Закон города Москвы от 28 июня 1995 года (в ред. Закона г. Москвы от 24 июня 1998 года) // Муниципальное право Российской Федерации: Хрестоматия / Сост. Белоусова Е.В. — М.: Юристъ, 1999. — С. 482.

⁵ Самохвалов В. Местное самоуправление: законодательное регулирование и региональная практика // Российская юстиция. — 2000. — № 6. — С. 26.

⁶ Устав Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 28 февраля 1998 года № 13-4 // Муниципальное право Российской Федерации: Хрестоматия / Сост. Белоусова Е.В. — М.: Юристъ, 1999. — С. 507–510.

на тепер в місті Лондоні. Після скасування в 1985 році загальноміського органу муніципального управління – Ради Великого Лондону місцеве самоврядування здійснюється лише на окружному рівні¹.

Таким чином, можна зробити висновок, що місцеве самоврядування в містах Києві та Севастополі, які відповідно до Конституції України мають особливий статус, зараз не відповідає загальним вимогам, що властиві даному інституту. Так, територіальні громади цих міст не мають мінімально встановлених прав щодо організаційної та матеріально-фінансової самостійності нарівні з іншими містами України. Місцева рада позбавлена можливості створювати власні виконавчі органи, які повинна мати кожна рада для своєї ефективної діяльності. Вона не має змоги встановлювати систему та структуру виконавчих органів, затверджувати положення про відділи, управління та інші структурні підрозділи; порушується вся система взаємодії представницького та виконавчого органів місцевого самоврядування шляхом позбавлення підконтрольності, підзвітності та відповідальності другого першому; орган, що має виконувати виконавчі функції, ставиться в рівне, а то й вище становище над представницьким органом.

Для того, щоб вирішити цю проблему, існують різні шляхи. Як свідчить досвід країн, що були наведені вище, можна створювати різні моделі, які допоможуть вирішити проблему організації публічної влади в столичному місті та інших містах, які відповідно до законодавства мають особливий статус. Але кожен з наведених прикладів має відповідні недоліки, як ось: недемократичність чи, навпаки, порушення адміністративної цілісності в управлінні містом. На наш погляд, першим етапом у вирішенні цієї проблеми повинне стати рішення Конституційного Суду України щодо тлумачення поняття «особливості здійснення місцевого самоврядування в м. Києві». При цьому, таке рішення повинно мати концептуальний характер, що визначить основні принципи організації виконавчої влади та місцевого самоврядування, а не буде застосовуватися до кожного окремого випадку, коли розглядається питання про організацію влади в столиці (наприклад, справа про адміністративно-територіальний устрій).

Організація місцевого самоврядування в містах з особливим статусом має передбачати особливості в рамках загального, а не виняток з нього. Міста Київ та Севастополь мають повне право

¹ Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. — М.: ФОРУМ–ИНФРА-М, 1998. — С. 70.

на існування системи місцевого самоврядування, яка встановлюється Конституцією України для всіх міст України. В першу чергу це стосується виконавчих органів, адже міські ради зазначених міст позбавлені саме власних, підконтрольних, відповідальних та підзвітних виконавчих органів. Створення таких органів Київською та Севастопольською міськими радами, а також районними в цих містах радами є необхідною умовою розвитку місцевого самоврядування цих міст, запорукою реалізації конституційного права громадян на місцеве самоврядування.

Таким чином, виконавчі органи є одним з елементів у системі місцевого самоврядування, взаємовідносини якого з іншими елементами цієї системи визначають її основні характеристики, як цілісної і самодостатньої. Залежність і обумовленість функцій та повноважень виконавчих органів від головного суб'єкта – територіальної громади визначають їх місце і роль у цій системі. Принцип горизонтальної субсидіарності є основним в організації і діяльності місцевого самоврядування. Науково-технічний прогрес, постійне ускладнення процесу управління зумовлюють необхідність існування виконавчих органів. Вони мають вирішувати ті питання, які не здатна, в силу об'єктивних причин, вирішувати територіальна громада та місцева рада.

Демократизм місцевого самоврядування вимагає широку участь в управлінні населення адміністративно-територіальної одиниці. В той же час, реалізація форм такої участі потребує професійної діяльності, яка забезпечить належний рівень демократизму, буде гарантувати кожному члену територіальної громади здійснення права з управління місцевими справами.

Виконавчі органи місцевих рад є органами місцевого самоврядування зі складною природою. Функції та повноваження цих органів мають також похідний характер від місцевої ради. Будучи за структурно-функціональними характеристиками внутрішніми, робочими підрозділами місцевої ради, виконавчі органи в той же час, в рамках наданих їм повноважень, виступають як самостійні органи публічної влади в місцевому управлінні. Таке їх становище зумовлено багатьма факторами, але перш за все тим, що організація і діяльність виконавчих органів в місцевому самоврядуванні має забезпечувати ефективне поєднання принципів демократизму та професіоналізму.

Самостійність та дієвість місцевого самоврядування залежить від існування в його системі органів, що здійснюють виконавчі функції. Але не будь-які органи з відповідними функціями створюють умови самодостатності місцевого самоврядування, а тільки ті, які безпосередньо створюються місцевою радою

та є підзвітними, підконтрольними та відповідальними перед нею. Порушення принципів організації та діяльності виконавчих органів місцевих рад, що спрямовані на звуження ролі місцевих рад, і, відповідно, розширення прав інших органів щодо встановлення відносин організації та діяльності виконавчих органів, призводить до неефективності місцевого самоврядування, не дає можливості територіальній громаді реалізувати своє право з управління, яке має ґрунтуватися на організаційній автономії та фінансовій достатності її органів.

Можливість кожної місцевої ради у створенні власних виконавчих органів залежить не тільки від об'єктивної необхідності існування останніх, але й від політичної ситуації, яка безпосередньо впливає на законодавство, що регулює питання про організацію та діяльність місцевого самоврядування. Тільки ці причини можуть пояснити відсутність виконавчих органів у рад регіонального рівня, що робить їх неефективними за діяльністю та залежними від місцевих державних адміністрацій.

Закріплене за сільськими, селищними, міськими радами право самостійного формування власних виконавчих органів на практиці належним чином не реалізується. Фінансова залежність, яка змушує раду додержуватися відповідних стандартів щодо кількості відповідних працівників виконавчих органів, а також умов оплати їх праці безпосередньо впливає на організаційну автономію місцевих рад у створенні виконавчих органів. Можливість рад самостійно формувати кількісний та якісний склад виконавчих органів прямо залежить від зміни бюджетної системи, надання місцевій раді свободи у встановленні розмірів посадових окладів з додержанням мінімальних стандартів, встановлених державою.

§ 5. Місце і роль сільського, селищного, міського голови в управлінській системі територіальної громади

Особливе місце в системі місцевого самоврядування займає сільський, селищний, міський голова (далі — Голова), який є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села, селища, міста (ст. 12 Закону). Він обирається територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повнова-

ження на постійній основі. Голова очолює виконавчий комітет відповідної ради та головує на її засіданнях. Ст. 42 Закону передбачає його виключні повноваження.

Проте характеристика правового статусу цієї посадової особи приводить до висновку щодо його недосконалості. Існуюча правова основа функціонування в деяких випадках нечітко визначає окремі елементи, що викликало необхідність офіційного тлумачення певних положень законодавства, регулюючого його організацію і діяльність¹. Більше того, системний аналіз діючих законів приводить деяких вчених до твердження, що нормативне закріплення правового статусу Голови стосовно системи місцевого самоврядування є логічно непослідовним.

Так, Лабенська Л. ставить питання про правомірність Голови підписувати рішення відповідної ради, за які, згідно з його статусом, він не має право голосувати, оскільки не є депутатом ради. Він фактично обіймає три посади, а юридично може лише очолювати виконавчий комітет відповідної ради, перед якою повинен бути підконтрольний і підзвітний, у відповідності з місцем цього органу в системі місцевого самоврядування. Вважаючи існуюче становище цієї посадової особи протиправним і недоцільним, вчена пропонує поширити положення щодо статусу голів міської та районної у місті рад Севастополя, а також районних у місті рад і на голів всіх сільських, селищних, міських рад у новому Законі «Про місцеве самоврядування в Україні»². Безперечно, недосконалість українського законодавства призводить до окремих колізій, але позбавляти територіальну громаду права безпосередньо обирати Голову, запроваджувати інститут голів відповідних рад, є на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні недемократичним і недоцільним заходом.

Також багато питань викликає становище міського голови Києва. Хоча орган конституційної юрисдикції у своєму рішенні дав тлумачення окремих правових норм, які окреслюють становище Київського міського голови, залишається багато інших дискусійних положень, пов'язаних з його функціонуванням. Рішення Суду лише розв'язує невелику частку існуючих проти-

¹ Див.: Соляник К.Є. Питання правового статусу сільського, селищного, міського голови // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. — Вип. 56. — С. 50–56.

² Лабенська Л. Взаємодія депутатів місцевих рад із сільським, селищним, міським головою: деякі питання // Право України. — 2003. — № 11. — С. 24–25.

річ в організації столичної влади. Вказується, що київська міська державна адміністрація є єдиним в організаційному відношенні органом, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади. З питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, цей орган підзвітний і підконтрольний Київській міській раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади — Кабінету Міністрів України. Цей орган має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації. Як голова останньої міський голова з питань здійснення виконавчої влади є відповідальним перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітним і підконтрольним Кабінету Міністрів України¹. Зрозуміло, що Суд діяв у рамках нормативно-правового регулювання організації й діяльності головної посадової особи. Однак має місце необхідність комплексного, ґрунтовного аналізу всіх складових статусу київського міського голови з урахуванням й інших інституційно-функціональних складників організації державної влади в місті та існування управлінських відносин територіальної громади столичного мегаполісу.

Отже існує не тільки наукова необхідність, а й нагальна потреба практики, в рамках адміністративної і муніципальної реформ, що мають місце в державотворенні сьогодення, з'ясувати основні положення, які визначають адміністративно- і політико-правовий статус головної посадової особи територіальної громади. Використовуючи методологію структурно-функціонального дослідження елемента у відповідній системі, застосовуючи телеологічне тлумачення відповідних статей Закону, спробуємо простежити місце та роль Голови. Співставлення його зі статусом виконавчого комітету допоможе окреслити сутність та значення цієї посади не тільки для територіальної громади, але й для характеристики управлінської діяльності всієї системи місцевої ради.

Перш за все необхідно проаналізувати можливість визначення Голови як одноосібного органу місцевого самоврядування. О.І. Черкасов, даючи характеристику структури та моделей виконавчих органів, говорить, що до органів загальної компе-

¹ Див.: Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) // Урядовий кур'єр (Орієнтир). — 2004. — № 11. — С. 16.

тенції відносяться як бургомістри та мери, так і колегіальні виконавчі органи¹. Але, в даному випадку, вчений мав на увазі не одноосібний орган, а колективний, який побудований за принципом єдиноначальності. Тобто мер чи бургомістр наділений владою вирішувати всі питання виконавчої діяльності, і звідси він ототожнюється з виконавчим органом. Саме за такою схемою побудовано виконавчі органи в багатьох країнах, зокрема, в Російській Федерації така модель складає близько 65% від загальної кількості муніципальних утворень².

М.І. Корнієнко вважає, що Голову неможливо вважати органом тому, що один орган не може очолювати інший³. Проте, наприклад, президент держави, який є одноосібним органом, може очолювати інший державний орган – Раду національної безпеки й оборони України⁴. В даному випадку президент розуміється не як один з вищих органів державної влади, а як посадова особа⁵, яка відповідно до своєї посади може очолювати інші органи влади. Таке положення можна віднести і до сільського, селищного, міського голови, якщо також розглядати останнього як орган місцевого самоврядування та посадову особу цього органу. Таким чином, аргументація вченого не доводить, що голова не може бути самостійним органом місцевого самоврядування.

Вирішення питання про роль Голови, можливість характеризування його як самостійного органу повинно здійснюватися з урахуванням того, що принцип поділу влади в місцевому самоврядуванні не діє⁶, і місцева рада – це орган, який складає

¹ Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. — М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. — С. 78.

² Див.: Полуян Л.Я., Парамонов А.Р. Проблемы и пути развития публичной власти на местном уровне // Право и политика. — 2000. — № 10. — С. 36.

³ Див.: Корнієнко М. Місьцеве самоврядування — зразок якості конституційного права, демократична клітинка держави // Закон і бізнес. — № 21. — С. 28.

⁴ Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради. — 1998. — № 35. — Ст. 237

⁵ Сergyogina C.G. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. — Х.: Ксилон, 2001. — С. 19.

⁶ Див.: Соляник К.Є. Виконавчі органи в системі представницьких органів місцевого самоврядування // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. — Харків: Нац. юрид. акад. України, 2002. — Вип. 54. — С. 25–26.

ється з двох частин: представницької та виконавчої. Постановка питання про самостійну роль Голови, надання йому властивостей органу виникає саме з того, що його посада порівнюється з посадою президента в системі вищих органів влади. Як стверджують деякі вчені, спостерігається співпадання форми самоврядування з формою правління держави, точніше, з відповідним її різновидом, а відтак зустрічаються форми, які умовно можна назвати парламентарними чи президентськими¹. Але, як правильно вважав В. Івановський, якщо припустити, що організація самоврядування взагалі повинна відображати собою державний лад, то це стосується не форми, а скоріше сутності самоврядування, його прав і обов'язків, ступеня та меж влади, ставлення до адміністрації й уряду².

Сільський, селищний, міський голова є посадовою особою органу місцевого самоврядування. Обрання його безпосередньо територіальною громадою не робить його органом, а лише надає йому відносної самостійності як посадовця у здійсненні власних повноважень, але в рамках загальної компетенції органу місцевого самоврядування. Назвати його посадовою особою виконавчого комітету неможливо тому, що компетенція посадової особи є частиною компетенції органу³, а компетенція Голови не є такою по відношенню до виконавчого комітету, бо його функції спрямовані на забезпечення функціонування всього механізму місцевої ради, а не тільки виконавчого комітету. Органом місцевого самоврядування, що має передбачати існування такої посади, повинен виступати *муниципалітет*⁴, тобто рада в широкому розумінні. Отже, голову можна охарактеризувати як виборного працівника — особу, яка обрана у встановленому порядку на відповідальну посаду, яка займається згідно з чинним законодавством на певний строк у відповідному ор-

¹ Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4-х томах. — Т.2. / Отв. ред. Б.А. Страшун. — М.: Изд-во «БЕК», 1995. — С. 397.

² Ивановский В. Опыт исследования деятельности органов земского самоуправления в России. — Казань, 1881. — С. 7.

³ Оськин Ф.Ф. О компетенции руководителей // Правоведение. — 1990. — № 1. — С. 76.

⁴ Див.: Соляник К. Муніципалітети як органи місцевого самоврядування в Україні // Аспекти самоврядування. — 2003. — № 2 (18). — С. 29–31; Воронов М.П., Соляник К.Є. Питання взаємозв'язку місцевих рад з їх виконавчими органами // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць / Голов. ред. Ю.П. Битяк. — Х.: Право, 2003. — С. 47.

гані, необхідність в якій зумовлена не стільки демократизацією управління, скільки важливістю виконуваних функцій¹.

У зв'язку з цим необхідно розглянути питання, яке викликає багато дискусій. Відповідно до сучасного законодавства України сільський, селищний, міський голова обирається безпосередньо населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Звідси деякі вчені надають цій посаді властивостей, що взагалі не є для неї характерними. Так є думка, що Голова, як загальнообрана особа, не може бути звільнений з посади чи переобраний радою та її виконавчим органом. Тим самим в систему функціонування органів місцевого самоврядування «закладено своєрідний принцип противаг, коли колективні органи та індивідуальні посадові особи залежать тільки від волевиявлення громадян»².

Це питання розглядалося Конституційним Судом України (справа про місцеве самоврядування). При розгляді справи Суд дійшов висновку, що у системі місцевого самоврядування України має місце певна субординація її елементів — територіальної громади, ради, її виконавчих органів зі збереженням відповідного розмежування їх прав та повноважень. Спосіб формування сільської, селищної, міської ради й обрання сільського, селищного, міського голови однакові, проте їх статус різний. Голова очолює виконавчий орган ради, інтегрований в його структуру, а тому має відповідати перед радою за наслідки роботи виконавчого органу та за власну діяльність³.

Необхідно звернутися до демократичних витоків місцевого самоврядування. Перш за все принцип демократизму має прояв у порядку формування територіальною громадою своїх органів. Вона формує не тільки представницький орган, а й також обирає посадових осіб, які здійснюють виконавчі функції. Таке обрання не робить останніх відповідальними тільки перед територіальною громадою, що, до речі, є безпосередньою умовою створення конфліктних ситуацій (соціальних, політичних) в місцевому самоврядуванні, а лише надає їм відносної самостійності у здійсненні своїх повноважень. Так, вітчизняна модель організації місцевого самоврядування передбачає, що сіль-

¹ Боклаг О. Виборний працівник: поняття і характеристика // Радянське право. — 1988. — № 9. — С. 61–62.

² Андресюк Б.П. Міське самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи. — К.: Стило, 1997. — С. 18.

³ Див.: Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. № 1-рп/2000 (справа про місцеве самоврядування) // Офіційний вісник України. — 2000. — № 30. — Ст. 1283.

ський, селищний, міський голова обирається відповідною громадою. Законодавство інших країн містить можливість здійснення ряду виконавчих функцій чиновниками, які обрані населенням (казначей, атторней, клерк та інші¹. Однак це лише підвищує рівень демократизму в місцевому самоврядуванні, не роблячи цих посадовців повністю незалежними від інших органів, зокрема, від представницького, тобто «ставить їх в достатньо незалежне становище по відношенню до ради, і, як правило, гарантує відносну свободу дій»².

«Єдиною правильною основою формування виконавчого органу, — вважав М.І. Свешников, — повинно бути визнано обрання, що відповідає ідеї самоврядування»³. При цьому О.І. Єлистратов відмічав, що «кожне обмеження у застосуванні обрання послаблює ту самостійність єднання, поза якою немає самоврядування, та навпаки, розширення цих основ, застосування їх до більшої кількості посад підносить і зміцнює самоврядування»⁴. Проте зараз, на початковому етапі формування місцевого самоврядування, обрання багатьох посадових осіб можна вважати «зайвою розкішшю, надмірним витрачанням сил»⁵, при якій породжуються такі незручності, як роздроблення відповідальності, що ставить питання про доцільність існування єдиної відповідальності обраного народом керівника виконавчого органу, який би самостійно призначав своїх підлеглих⁶.

Даючи характеристику сільському, селищному, міському голові, необхідно торкнутися питання про можливість та необхідність відповідної посади належати одночасно до двох частин: представницької і виконавчої. Так, при прийнятті Закону

¹ Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. — М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. — С. 80.

² Вказ. праця. — С. 101.

³ Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших Европейских государств. — СПб.: Тип. В. Безобразова и Комп., 1892. — С. 170.

⁴ Елистратов А.И. Учебник русского административного права: Пособие к лекциям. — Вып 2. — М.: Тов. Скоропеч. А.А. Левенсон, 1911. — С. 142.

⁵ Васильев В.И. Местное самоуправление: Учеб. и науч.-практ. пособие. — М.: Юринформцентр, 1999. — С. 202.

⁶ Ашлей П. Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии, Соединенных Штатов / Под. ред. В.Ф. Дерюжинского. — СПб.: Изд-во О.Н. Поповой, 1910. — С. 147.

ставилося питання, чи є голова самостійним ланцюгом в системі місцевого самоврядування, чи повинен він здійснювати свої функції тільки разом з виконавчим комітетом або радою в якості головуючого на її засіданнях?¹ Ті ж самі питання мали велику актуальність і в часи становлення місцевого самоврядування дорадянської доби.

Вважаємо за необхідне привести окремі вислови, які мали місце при вирішенні цього питання наприкінці ХІХ століття. На той час мали місце дві протилежні точки зору: голова не може одночасно головувати у двох установах і, навпаки, він повинен це робити. Так, якщо голова не буде головувати на зборах та в уряді, то замість двох органів одного й того ж місцевого управління з'явилися б два окремих, самостійних заклади зі своїми особливими головуючими; на чолі управління повинна стояти одна особа, яка має нести повну відповідальність за хід справи; обидва міських заклади мають бути органами однієї влади, мати одну думку та йти до однієї мети, під єдиним головуванням голови в обох закладах².

Таким чином, сільський, селищний, міський голова є посадовою особою, яка входить до структури місцевої ради як відносно самостійний елемент. Його основними функціями є забезпечення належної роботи як представницького, так і виконавчого органів, спрямування їх діяльності на вирішення єдиних завдань, досягнення відповідних цілей, які стоять перед територіальною громадою. Обрання голови населенням виокремлює цю посаду серед інших суб'єктів виконавчої діяльності, надаючи йому відносної самостійності при здійсненні повноважень, але не робить незалежним від ради — органу, який представляє територіальну громаду.

Дослідження організації та діяльності сільського, селищного, міського голови є важливою передумовою подальшого становлення та розвитку цього інституту. Невизначеність його статусу потребує розгляду не тільки в системі виконавчих органів чи в системі представницького органу, а й у системі місцевого самоврядування з дослідженням його можливостей забезпечен-

¹ Див.: Ткаченко А. Местное самоуправление в Украине на современном этапе: проблемы становления и перспективы развития // Голос України. — 21 августа 1999 г. — № 155. — С. 3.

² Дитятин И. К истории городского положения 1870 года // Юридический вестник. — 1885. — № 2. — С. 229–242; Дитятин И. Наше городское самоуправление // Временник демидовского юридического лица: Кн. 12. — Ярославль: Тип. Г.В. Фальк, 1877. — С. 36–41.

ня функціонування управляючих об'єктів¹ з властивими йому психологічними, соціологічними, політологічними та іншими характеристиками².

Складовою організаційної структури органу є посада. Поряд із сільським, селищним, міським головою існують посади, які також займають відносно самостійне місце в структурі місцевої ради – секретар ради, заступник (перший) голови з питань діяльності виконавчих органів, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету. Однак на відміну від посади голови, діяльність цих посадових осіб має похідний характер від місцевої ради (секретар ради), сільського, селищного, міського голови (заступник (перший) голови з питань діяльності виконавчих органів), та виконавчого комітету (керуючий справами виконавчого комітету). Незважаючи на те, що в практичній діяльності ці посадові особи можуть наділятися повноваженнями, які не мають відношення до їх основних функцій³, вони не набувають статусу самостійних елементів системи виконавчих органів в структурі місцевої ради.

До речі, для більш повної характеристики статусу головної посадової особи, маємо сказати декілька слів про посаду секретаря місцевої ради. Він є єдиним депутатом відповідної ради, який входить до складу виконавчого комітету. Отже, він, як і Голова, є дієвими засобом, ланцюгом механізму місцевої ради, який забезпечує поєднання представницької та виконавчої частин. Звідси, на наш погляд, виникає необхідність закріплення в Законі норми про те, що в разі відсутності сільського, селищного, міського голови, секретар ради має здійснювати повноваження, які Законом надано голові для належного функціонування механізму місцевої ради. В разі дострокового припинення повноважень голови головувати в раді та у виконавчому

¹ Див.: Руководители исполкомов: правовой статус и организация работы. — М.: Юрид. лит., 1977. — С. 6.

² Див.: Деттон Э. Местная администрация Франции / Под. ред. М.А. Крутоголова; пер. с франц. Л.Б. Алексеева. — М.: Госюриздат, 1957. — С. 94; Власенко О. Політикам потрібна влада, а виборцям — нормальне життя! // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 1–2 (9). — С. 91.

³ Див.: Про повноваження секретаря міської ради: Розпорядження Харківського міського голови від 27 травня 1998 року № 1142 // Бюлетень актів органів місцевого самоврядування м. Харкова. — 2001. — № 7(3). — С. 42; Про повноваження керуючого справами міськвиконкому: Розпорядження Харківського міського голови від 22 травня 1998 року № 1091 // Там же. — С. 42–43.

комітеті повинен саме секретар ради. Він має підписувати і призупиняти рішення виконавчого комітету з передачею їх на розгляд ради. Однак секретар ради не може мати права ставити питання про дострокове припинення повноважень відповідної ради. Якщо в Законі не передбачити такі повноваження секретаря, то в разі усунення голови місцева рада може поділитися на дві незалежні частини, кожна з яких буде мати свого голову: секретаря ради та заступника (першого) голови з питань діяльності виконавчих органів. Крім того, зазначені повноваження мають надаватися секретарю й у випадку, коли Голова відсутній або не може здійснювати свої повноваження в силу інших причин, які мають тимчасовий характер. В разі дострокового припинення повноважень останнього доречно допустити пріоритет представництва над професіоналізмом, ніж створювати становище протистояння чи пріоритету виконавчих органів, що безпосередньо вплине на процес управління, а відповідно на інтереси територіальної громади.

Особливість організації районної в місті ради передбачає існування голови ради та його заступника. Голова районної в місті ради обирається відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням. Заступник голови також обирається відповідною радою з числа депутатів. В разі відсутності або неможливості виконання своїх обов'язків з інших причин голови, заступник здійснює його повноваження (ст. 55, 56 Закону). Таким чином, в даному разі Закон не створює умов конфліктності у випадку дострокового припинення повноважень голови ради. Але, як би то не було, вважаємо, що дострокове припинення повноважень голови є винятком, надзвичайним засобом вирішення проблеми. Тому це не повинно вплинути на існування посади в місцевому самоврядуванні, яка безпосередньо обирається територіальною громадою, є підконтрольною, підзвітною та відповідальною перед нею за управління справами громади.

Характеристика Голови як елемента управлінської системи буде неповною, якщо не провести порівняльний аналіз його становища із статусом виконавчого органу загальної компетенції місцевої ради — виконавчим комітетом. За часи місцевих Рад радянської держави вони були колегіальними виконавчо-розпорядчими органами представницького органу, очолювали всю систему відділів та управлінь. Крім того, у сучасній юридичній доктрині та законодавчій практиці спостерігається ототожнення понять виконавчий орган ради з виконавчим комітетом. Співставлення функцій та повноважень останнього з відповід-

ними елементами статусу Голови дасть змогу з'ясувати місце та роль кожного елемента системи виконавчих органів у структурі місцевої ради, спрямувати шляхи вдосконалення адміністративної організації територіальної громади.

Відповідно до законодавства України центральне місце в системі виконавчих органів займає виконавчий комітет. Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень (ст. 51 Закону). Кількісний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою. Персональний склад затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – за пропозицією голови відповідної ради. Виконавчий комітет утворюється у складі сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, секретаря відповідної ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб.

Відповідно до ст. 52 Закону, виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені Законом до відання виконавчих органів місцевих рад. Виключно виконавчому комітету належить: а) попередній розгляд проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради; б) координація діяльності відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади, заслуховування звітів про роботу їх керівників; в) зміна або скасування актів підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб. Таким чином, виконавчий комітет, займаючи центральне місце в системі виконавчих органів місцевої ради, в той же час є особливим органом колегіального вирішення питань, що віднесені до його компетенції.

Виконавчий комітет є організаційною формою роботи місцевої ради, за допомогою якої забезпечується реалізація конкретних завдань, функцій та повноважень ради у виконавчо-розпорядчій сфері. Основною метою створення такого органу є необхідність колегіального та професійного вирішення питань усіх галузей виконавчої діяльності. При цьому його складають

як посадовці, що перш за все є посадовими особами галузевих чи функціональних органів, так і представники громадськості. Наділення цієї колегії владою з вирішення питань управління за всіма сферами робить його виконавчим органом загальної компетенції. Неврахування цих функцій та особливостей призводить до неправильного сприйняття сутності виконавчого комітету, надання йому властивостей органу з дорадчими повноваженнями, що створюється при сільському, селищному, міському голові¹.

На відміну від виконкомів місцевих Рад радянського періоду, сучасні виконавчі комітети не очолюють систему виконавчо-розпорядчих органів, оскільки всі інші виконавчі органи, які створюються радою, є перш за все її органами, а не органами виконавчого комітету. Враховуючи те, що місцева рада є єдиним органом, структура якого може будуватися за лінійними або функціональними напрямками, виконавчий комітет виступає в цій структурі як *особливий функціональний орган ради*. Він має право здійснювати нормативне регулювання, методичне керівництво та контролювати діяльність² інших виконавчих органів і посадових осіб місцевої ради. Відповідно, підпорядкованість відділів, управлінь та інших виконавчих органів, про яку йде мова в ч. 2 ст. 54 Закону, передбачає їх підпорядкованість за функціональним видом.

Як вважав М.І. Свешников, всі члени колегіального органу мають рівне право при вирішенні питання. Крім того, сутність колегіальної свободи в тому і полягає, що кожний член колегії має право перенести свою постанову на рішення вищої інстанції. Існування такого права лише у голови є порушенням сутності колегіальної системи³. Але вчений не враховував те, що поряд з колегіальним органом є самостійна посада в структурі місцевої ради, яка і має право призупиняти рішення виконавчого комітету та виносити його на вирішення ради. Навпаки, відсутність посади сільського, селищного, міського голови,

¹ Див.: Куйбіда В.С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. — Львів, 2001. — Додаток В.

² Бахрах Д.Н. Программно-целевые структуры в советском государственном управлении // Сов. государство и право. — 1980. — № 1. — С. 35.

³ Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших Европейских государств. — СПб.: Тип. В. Безобразова и Комп., 1892. — С. 167.

організація виконавчого комітету на принципах, які мали місце за радянських часів, коли голова виконкому основні свої права реалізував в якості члена колегії, а його лідерство як керівника було зумовлено посадовим престижем та неформальним авторитетом¹, призводило б до порушення колегіальної свободи.

Аналіз теорії і практики місцевого самоврядування доводить про багатоманітність форм організації виконавчих інституцій, не даючи однозначної відповіді на питання про доцільність застосування в муніципальному управлінні суто колегіальних або єдиноначальних структур². Більше того, з цього бачиться цікавим вислів М.І. Свешникова, що «системи єдиноначальності в будові виконавчих органів самоврядування зустрічаються не стільки в силу адміністративних або соціальних міркувань, скільки з міркувань політичних, які і є справжніми причинами застосування єдиноначальності. Крім різних умов, які роблять виконавчий орган залежним від уряду, без сумніву, з однією особою легше справитися, ніж з цілою колегією»³.

Таким чином, існування в українській моделі поряд з Головою виконавчого комітету, як органу загальної компетенції, зумовлено необхідністю і важливістю вирішення завдання демократизації управління. Причому демократизація повинна супроводжуватися одночасним збільшенням рівня професійності.

¹ Ремнев В.И. Руководитель органа управления: критерии подбора и компетенция // Сов. государство и право. — 1972. — № 5. — С. 73.

² Див.: Барабашев Г.В. Совет и «мэр» в упряжке самоуправления // Нар. депутат. — 1991. — № 11. — С. 37; Барабашев Г., Шеремет К. Связующее звено // Нар. депутат. — 1991. — № 14. — С. 42; Васильев В.И. Местное самоуправление: Учеб. и науч.-практ. пособие. — М.: Юринформцентр, 1999. — С. 201–236; Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. — М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. — С. 79–83; Кравченко В. Влада, яка найближча до людей // Місьцеве самоврядування. — 1998. — № 1–2 (9). — С. 102; Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): Навч. посібник. — К.: Арарат-Центр, 2001. — С. 13–15; Соляник К.Є. Колегіальність в організації та діяльності виконавчих органів місцевих рад // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф., Харків, 4 — 5 грудня 2001 р. / За ред. М.І. Панова. — Харків: Нац. юрид. акад. України, 2002. — С. 138–140; Ивановский В. Опыт исследования деятельности органов земского самоуправления в России. — Казань: Тип. Императорского ун-та, 1882. — С. 11. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления.

³ Вказ. праця. — С. 168.

Шлях становлення такого управління – колегіальне вирішення питань високопрофесійними фахівцями з представниками громадськості. Існування виконавчого комітету дозволяє не тільки проводити злагоджену виконавчо-розпорядчу діяльність всіх виконавчих органів місцевої ради, а й надає останній зручностей впливу на таку роботу. Але наведені тези щодо необхідності існування виконавчого комітету були б доречними й незаперечливими, якщо б у структурі місцевої ради був лише голова виконавчого комітету, з відповідними функціями та повноваженнями.

Аналізуючи статус зазначених суб'єктів виконавчої діяльності, виникає питання про необхідність і доцільність їх існування в структурі одночасно. Не ставлячи під сумнів важливість колегіальної форми в місцевому самоврядуванні, в той же час зауважимо, що в країнах, де застосовується колегіальна форма організації виконавчого органу, повноваження обраної особи (мера, бургомістра) мають похідний характер від повноважень виконавчого органу. В Україні існує дещо інша система, коли і виконавчий комітет, і відповідний Голова у внутрішньому управлінні практично дублюють один одного. Передусім це стосується функцій керівництва зазначених суб'єктів щодо інших виконавчих органів, спрямування та координації їх роботи.

Одним з важливих принципів організації та діяльності місцевого самоврядування є колегіальність, а точніше поєднання колегіальності з єдиноначальністю. Прийняття рішень має відбуватися із забезпеченням демократизації, представництва, плюралізму, широкої дискусії та оперативності, професійності, персональної відповідальності. Сприймаючи місцеву раду як єдиний за структурою й функціями орган місцевого самоврядування, можна стверджувати, що колегіальність прийняття рішення повною мірою може забезпечуватися депутатським корпусом. Трансформація місцевого управління в Україні повинна йти не шляхом зміни форм й кількісних показників, а змістовного і якісного перетворення функціонування управлінських структур. Суспільству необхідне створення не лише демократичних політико-правових інститутів місцевої влади, а, передусім, ефективних органів управління, які належним чином будуть виконувати функції та завдання в інтересах населення відповідної території.

Оскільки місцеве самоврядування є системою, то структурно-функціональна реорганізація окремих її елементів зачіпає становище інших складників. Так, вдосконалення інституту Голови потребує структурної реорганізації представницької ча-

стини, а також виконавчого комітету. На нашу думку, більш доцільним було б ліквідувати виконавчі комітети, перерозподілити його функції між місцевою радою, відповідним Головою та управліннями, відділами й іншими виконавчими органами ради. Загальні управлінські функції перерозподіляються між радою та головою, а функції з безпосереднього управління відповідно між головою й управліннями, відділами та іншими виконавчими органами. До того ж, як свідчить практика, діяльність виконавчого комітету як органу загальної компетенції щодо безпосереднього управління місцевими справами відбувається у формі затвердження проектів, які безпосередньо підготовлені іншими виконавчими органами місцевої ради.

Виконавчі комітети та відповідні відділи, управління й інші виконавчі органи місцевої ради при здійсненні безпосереднього управління є рівними у своєму статусі. Як правильно стверджував Ю.О. Тихомиров, співвідношення органів загальної і спеціальної компетенції повинно відбуватися у переході в необхідних випадках від оперативного розпорядництва до нормотворчого регулювання та координації, посилення послідовного контролю і впливу на організацію роботи галузевих органів завдяки функціональним органам. Виконавчі комітети місцевих рад мають займатися рішенням найбільш значних і актуальних проблем розвитку відповідних галузей, створенням умов для діяльності підприємств, установ та організацій, реальним приведенням у рух всіх ланок галузевого управління, вдосконаленням стилю і методів їх діяльності¹. В сучасних умовах всі ці завдання більш доцільно було б покласти на місцеву раду та відповідного голову.

Крім того, оскільки сільський, селищний, міський голова є суб'єктом конституційно-правової відповідальності перед відповідною територіальною громадою, то вплив останньої на організацію роботи виконавчих органів значно посилюється б, адже виконавчі комітети не несуть конституційно-правову відповідальність безпосередньо перед населенням. Скасування виконавчих комітетів надасть організаційній структурі місцевої ради класичної лінійно-функціональної будови, оскільки існуючий статус виконавчих комітетів робить таку структуру особливою, яка не підходить до жодного різновиду організаційних структур.

Місцева рада в широкому розумінні є єдиною організаційною структурою. На чолі цієї установи стоїть колегіальний ор-

¹ Тихомиров Ю.А. Развитие функций управленческих органов // Сов. государство и право. — 1966. — № 1. — С. 28–33.

ган – рада у власному розумінні. Однак можливість здійснення цієї колегією питань виконавчо-розпорядчої сфери залежить від кількісного складу ради. Він має бути зменшений, більшість або всі депутати переведені на професійні основи. До речі, питання про кількісний склад представницького органу є спірним і по-різному вирішується в окремих країнах. Як правильно вважає В.О. Баранчиков, наукове обґрунтування кількісного складу представницьких органів повинно розроблятися з урахуванням багатьох факторів, але одночасно необхідно керуватися головною метою – перетворення представницького органу в ефективно працюючу установу¹. Саме в сучасних умовах України необхідно значно скоротити кількісний склад місцевих рад всіх рівнів і перевести депутатів на професійні основи. Тим самим з'явиться можливість створити «працюючі» ради, надати їм відповідні повноваження з управління, які відповідно до Закону належать виконавчим органам. Останні мають бути також скорочені, а характер їх повноважень змінений. Вони здебільшого повинні займатися вирішенням питань, які сприяють реалізації рішень представницького органу, а також оперативних питань управління.

Отже, дослідження статусу Голови, з'ясування його місця та ролі в місцевому самоврядуванні дає змогу зробити наступні висновки. По-перше, запровадження інституту сільських, селищних, міських голів Конституцією України є досить демократичним і прогресивним заходом. З урахуванням практики діяльності муніципальних організацій західних країн, в сучасних умовах розвитку вітчизняних суспільних відносин, існування посадової особи, яка обрана безпосередньо територіальною громадою та несе перед нею конституційно-правову відповідальність, є необхідною умовою становлення та ефективного розвитку місцевого самоврядування. Здійснення крім представницьких, адміністративних, галузево-управлінських функцій також політично підкреслює значимість Голови у взаємовідносинах всіх елементів місцевого управління. Лише ця посадова особа здатна забезпечити поєднання представницької та виконавчої частини місцевої ради, спрямувати їх діяльність на вирішення єдиних завдань, що стоять перед місцевим самоврядуванням.

По-друге, управління сучасними суспільно-політичними процесами вимагає від організаційних структур досить високого професійного рівня та злагодженості діяльності. Остання

¹ Баранчиков В.А. Муниципальное право: Учебник для вузов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. — С. 179.

залежить від певних офіційних і неофіційних відносин, які мають місце при функціонуванні такої інституції як місцева рада. Існування виконавчих комітетів поряд з посадою Голови на сучасному етапі створює становище дублювання функції, зайвості існування одного з цих суб'єктів. Практика діяльності виконавчих комітетів нашої держави свідчить, що вони є тією інституцією, яка призводить до порушення видової належності організації до певної управлінської структури.

Більше того, всі члени виконавчого комітету, крім керуючого справами, працюють у ньому на громадських засадах. Усвідомлюючи таке становище, помилковість, що була зазначена вище, віднесення виконавчого комітету В.С. Куйбідою до органу з дорадчими повноваженнями, який створений при сільському, селищному, міському голові, є лише частковою. Адміністративні закони управління й побудови управлінських структур доводять про характерну належність виконавчого комітету до дорадчо-консультативного утворення при керівництві.

Таким чином, сільський, селищний, міський голова є тим складником, завданням якого є вирішення питань злагодженості у діяльності територіальної громади і її органів в цілому. Займаючи ключове місце в структурі місцевої ради, він забезпечує внутрішнє функціонування останньої як незалежної, самодостатньої системи. Урахування всіх зазначених положень щодо необхідності та доцільності існування головної посадової особи територіальної громади, аналіз адміністративних взаємовідносин з іншими суб'єктами самоврядування визначають необхідність комплексного реформування існуючої системи місцевої ради.

§ 6. Організаційно-правові аспекти функціонування органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування

Особливим суб'єктом місцевого самоврядування виступають органи самоорганізації населення. Вони є максимально наближеними до жителів міста, а тому добре обізнаними з їх повсякденними потребами та інтересами. Діяльність цих органів сприяє більш повному задоволенню соціальних, культурних, побутових та інших потреб членів територіальної громади, підвищенню ефективності функціонування інституту місцевого

самоврядування, а також є свідченням децентралізації управління з окремих питань місцевого значення в межах системи місцевого самоврядування.

Утворення органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування певної територіальної громади зумовлюється низкою чинників політико-правового, економічного, соціально-культурного, психологічного та іншого характеру. Серед них слід назвати, зокрема: розбудову системи місцевого самоврядування, зміцнення його матеріально-фінансової основи, становлення і розвиток територіальних громад, пошук шляхів їх соціально-політичної активності; демократизацію суспільства, зміцнення традицій демократичної участі громадян у здійсненні управління державними і місцевими справами, розвиток інститутів громадянського суспільства; зміни у самоусвідомленні громадян, готовність їх активно вирішувати питання свого життєзабезпечення, задоволення повсякденних потреб, не перекладаючи цей обов'язок на органи місцевого самоврядування та органи державної влади; значні темпи зростання чисельності населення великих міст, де органи місцевого самоврядування стають все більш відірваними від конкретного громадянина; розвиток «інформаційного» суспільства, яке ставить високі вимоги до системи комунікації, обміну інформацією при прийнятті управлінських рішень. В системі місцевого самоврядування територіальної громади м.Харкова за станом на кінець 2003 року відповідно до вимог чинного законодавства створено та функціонує більш 750 органів самоорганізації населення.

Разом з цим слід відмітити, що не дивлячись на закріплення поняття «орган самоорганізації населення» в законодавстві України та наявність наукових його розробок, до теперішнього часу існує чимало проблем, пов'язаних з встановленням природи та правового статусу цього суб'єкта¹. Перша спроба зако-

¹ Див.: Мягченко М. Про визначення поняття «органи самоорганізації населення» // Право України. — 2002. — № 6. — С.46–48; Мягченко М.Ю. Органи самоорганізації населення як один з інститутів безпосередньої демократії в Україні // Вісник Київського національного університету ім.Т.Г.Шевченка. Серія «Юридичні науки». Вип. 43. — К.: «Київський університет», 2001. — С. 17–21; Саханенко С. Самоорганізація громадян за місцем проживання у системі місцевого самоврядування: Зб. наук. праць Української академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — Вип.2. — С.141–142; Закон України «Про органи самоорганізації населення»: Науково-практичний коментар / За заг. ред. В.В. Кравченка. — К.: Атіка-Н, 2003. — С. 3, 9–10, 12; Закон

нодавчого визначення поняття органів самоорганізації населення та їх статусу була здійснена у Положенні про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській СРСР, затвердженому Указом Президії Верховної Ради УРСР від 17 жовтня 1975р. (з наступними змінами та доповненнями, внесеними Указом Президії Верховної Ради УРСР від 7 січня 1981р.)¹. Відповідно до п.1 цього Положення вказані комітети уявляли органи громадської самодіяльності населення, головним завданням яких було широке залучення громадян до вирішення питань державного, господарського і соціально-культурного будівництва, віднесених до відання місцевих рад. Вони створювалися за територіальною ознакою строком на два з половиною роки відкритим голосуванням на загальних зборах (сходах) громадян або їх представників. Ці норми надавали певне уявлення про органи територіальної громадської самодіяльності населення, але не дозволяли вирішити питання про віднесення їх до системи громадських об'єднань чи організаційної системи місцевих рад².

Наступний крок на шляху нормативного визначення поняття органів самоорганізації населення пов'язаний з конституційним закріпленням інституту місцевого самоврядування як особливої самостійної форми публічної влади територіальних громад в Україні. Відповідно до ч.6 ст.140 Конституції України сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші ор-

про місцеве самоврядування в Україні: Наук.-практ. коментар / Інститут законодавства Верховної Ради України. — К.: АТ «Книга», 1999. — С.16, 46—47; Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. — К.: Укр. енцикл., 2002. — Т.4. — С. 291—292.

¹ Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській СРСР: Затверджене Указом Президії Верховної Ради УРСР від 17 жовтня 1975 р. (зі змінами та доповненнями, внесеними Указом Президії Верховної Ради УРСР від 7 січня 1981 р.) // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1981. — №3. — Ст.36.

² Див.: Бутко І.П., Корнієнко М.І., Стоянов Г.В. Ради в містах і органи громадської самодіяльності. — К.: Наук. думка, 1974. — 111 с.; Советское строительство / Под ред. О.Ф. Фрицко, В.Ф. Кузнецовой. — К.: Выща школа, 1988. — С.253—258; Органы общественной самодеятельности как форма социалистической демократии (опыт СССР и ГДР) / Отв. ред. А.И. Шиглик; АН СССР, Ин-т государства и права. — М.: Наука, 1988. — С.29—30.

гани самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна¹. Така позиція законодавця спростувала ідею віднесення органів самоорганізації населення до громадських об'єднань, але поставила питання про публічно-владну природу цих органів та віднесення їх до тієї чи іншої форми здійснення місцевого самоврядування. Вирішення його не надають і положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», за якими органи самоорганізації населення визначаються як представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста (ст.1)².

Прийнятий на основі та у виконання положень Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про органи самоорганізації населення» у ст.2 визначає, що такими органами є представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом³. До останніх Закон відносить: а) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; б) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; в) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм (ч.3 ст.3).

Наведене свідчить про те, що органи самоорганізації населення мають як спільні, так і відмінні з органами місцевого самоврядування ознаки. Діяльність органу самоорганізації населення, як і будь-якого органу місцевого самоврядування, спрямовується на задоволення потреб існування та розвитку територіальної громади, життєзабезпечення її членів, реалізацію індивідуальних та колективних їх інтересів. Цей орган обирається жителями певного населеного пункту і є постійнодіючим органом, що представляє інтереси частини територіальної громади. Він отримує власні і делеговані повноваження, має пра-

¹ Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — №30. — Ст.141.

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст.170.

³ Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — №48. — Ст.254.

вову, територіальну, матеріально-фінансову основи. Діяльність органу самоорганізації населення ґрунтується на загальних принципах місцевого самоврядування, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»: законності, гласності, виборності, колегіальності, фінансової та організаційної самостійності.

Разом з цим слід відмітити, якщо органи місцевого самоврядування за змістом їх діяльності можуть бути розмежовані на представницькі та виконавчі, то органи самоорганізації населення поєднують деякі риси обох вказаних видів. Крім того, будучи організаційно оформленими, ці органи функціонують не на професійних засадах. Вони можуть бути створеними лише за дозволом місцевих рад, які й визначають коло повноважень, територіальну основу органів самоорганізації населення та здійснюють матеріально-фінансове забезпечення їх виконання, завдяки чому ці органи й залучаються до системи управління місцевими справами. Діяльність органів самоорганізації населення базується на спеціальних принципах, передбачених ст.5 Закону України «Про органи самоорганізації населення», — поєднання інтересів громадян, що проживають на відповідній території, з інтересами територіальної громади в цілому; добровільності взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради; підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами, а також жителями, які обрали орган самоорганізації населення.

Отже, як зазначає М.І. Корнієнко, в особі органів самоорганізації населення маємо справу вже не з місцевим самоврядуванням, заснованим на принципах його правової, організаційної, матеріально-фінансової автономії та здійснюваним територіальною громадою, а з проявом самоорганізації (самоврядування) членів територіальної громади на її мікрорівні, а тому інтегрованим у систему самоврядування сіл, селищ, міст та діючим з дозволу та під контролем відповідних органів місцевого самоврядування — ради та її виконавчого комітету¹.

Самоорганізація в науковій літературі визначається як здатність системи самостійно підтримувати, відтворювати чи вдосконалювати рівень своєї організації при зміні зовнішніх і внутрішніх умов її функціонування, спрямована на збереження її цілісності, підвищення стійкості, забезпечення нормального

¹ Корнієнко М.І. Органи самоорганізації населення // В кн.: Муніципальне право України: Підручник / За ред. Погорілка В.Ф., Фрицького О.Ф. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С.272–273.

функціонування або розвитку¹. Основою її прояву у створенні та діяльності органів самоорганізації населення виступає конституційне право громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Це право, як вже зазначалося, має багатий зміст і може бути конкретизованим в контексті цього розділу, зокрема, у таких правах, як брати участь у загальних зборах громадян за місцем проживання, брати участь у створенні органів самоорганізації населення, обирати і бути обраним до цих органів, направляти індивідуальні і колективні звернення до органів самоорганізації населення, своєчасно отримувати на них відповіді, одержувати повну і об'єктивну інформацію про діяльність органів самоорганізації населення, оскаржувати у суді дії чи бездіяльність органів самоорганізації населення, брати участь у прийнятті рішення про дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення або окремих їх членів. Відповідно цьому органи самоорганізації населення виступають однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах (у разі їх створення) у вирішенні окремих питань місцевого значення (ч.1 ст.3 Закону України «Про органи самоорганізації населення»).

Органи самоорганізації населення утворюються за територіальною ознакою. Вона ж використовується законодавцем і для виокремлення видів цих органів – будинкових, вуличних, квартальних, сільських, селищних комітетів, комітетів мікрорайонів, районів в місті. При цьому звертає на себе увагу той факт, що усе потенційне різноманіття організаційних форм утворення органів самоорганізації населення зведене виключно до форми «комітету». Це створює підстави для ототожнення вказаних понять, а тому навряд чи може бути визнане доцільним.

Територіальною основою органу самоорганізації населення виступає певна частина території населеного пункту – села, селища, міста або району в місті, в межах якої проживають жителі, які обрали цей орган. Територія функціонування окремих видів органів самоорганізації населення, відповідно до ст.7 Закону, визначається рішенням місцевої ради, що надала дозвіл на створення цього органу, зокрема: а) сільського, селищного комітету – в межах території села, селища, якщо його межі не співпадають з межами діяльності сільської, селищної ради; б) вуличного, квартального комітету – в межах території кварталу, кіль-

¹ Українська радянська енциклопедія: У 12 т. / Голов. редкол. Бажан М.П. та ін. — Вид. 2-е. — К.: Голов. ред. УРЕ, 1983. — Т.10. — С.15.

кох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками в місцях індивідуальної забудови; в) комітету мікрорайону – в межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах; г) будинкового комітету – в межах будинку (кількох будинків) в державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів; д) комітету району в місті – в межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не співпадають з межами діяльності районної у місті ради.

Порядок створення органу самоорганізації населення характеризується відносною простотою і уявляє комплекс послідовних дій правового, організаційного і матеріально-технічного характеру, що спрямовані на організаційно-функціональне оформлення такого органу та надання йому легального статусу. Він включає декілька стадій — ініціювання створення органу самоорганізації населення; надання місцевою радою дозволу на створення органу самоорганізації населення; обрання органу самоорганізації населення; легалізація органу самоорганізації населення.

З метою ініціювання створення органу самоорганізації населення скликаються загальні збори (конференція) жителів відповідної території. Вони є правомочними, якщо в зборах взяло участь не менше 1/2 жителів відповідної території, які мають право голосу. Рішення про створення органу самоорганізації населення має бути підтриманим не менше ніж половиною учасників загальних зборів.

На загальних зборах (конференції) жителів формується ініціативна група, яка подає до місцевої ради заяву про створення органу самоорганізації населення, протокол загальних зборів (конференція) жителів за місцем проживання про ініціювання створення такого органу з визначенням основних напрямків діяльності, а також список учасників загальних зборів із зазначенням паспортних даних.

Питання про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення розглядається за участю членів ініціативної групи на найближчому засіданні сесії місцевої ради. Рішення місцевої ради про надання дозволу на утворення органу самоорганізації населення повинно визначати назву органу самоорганізації населення, основні напрямки його діяльності, повноваження і умови їх здійснення, територіальну основу органу самоорганізації населення. Місцевою радою може бути відмовлено у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення, якщо були припущені порушення встановлених за-

конодавством вимог ініціювання його створення. Рішення, прийняте місцевою радою, має бути доведене до відома жителів відповідної території, а в разі його негативного характеру — може бути оскаржене у судовому порядку.

Обрання органу самоорганізації населення здійснюється загальними зборами (конференцією) жителів за місцем проживання на основі загального рівного виборчого права шляхом таємного голосування. Право голосу мають дієздатні жителі відповідної території, які досягли на день виборів 18 років. Не мають права голосу жителі, які визнані судом недієздатними. Організація проведення загальних зборів покладається, як правило, на виконавчий комітет відповідної місцевої ради. Орган самоорганізації населення обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено її рішенням чи положенням про цей орган, у складі керівника, його заступника (заступників), секретаря та членів органу. Обраними до складу органу вважаються ті особи, які одержали більше половини голосів учасників зборів.

Загальні збори (конференція) жителів затверджують також положення про орган самоорганізації населення, в якому мають зазначатися назва і юридична адреса органу самоорганізації населення, основні завдання і напрями його діяльності, права і обов'язки членів органу самоорганізації населення, територія дії, строк повноважень, порядок їх дострокового припинення, порядок використання коштів та майна, порядок звітності, порядок припинення діяльності органу самоорганізації населення та інші питання, пов'язані з діяльністю органу самоорганізації населення.

Легалізація органу самоорганізації населення є обов'язковою і здійснюється шляхом письмового повідомлення виконавчого комітету місцевої ради про заснування такого органу або шляхом реєстрації. В останньому випадку орган самоорганізації населення набуває статусу юридичної особи. Але, на наш погляд, зміст діяльності органу самоорганізації населення, ефективно та повне виконання повноважень, зокрема, щодо представництва інтересів жителів відповідної території в органах місцевого самоврядування, місцевих органах виконавчої влади, розпорядження фінансовими ресурсами, укладання угод зі спеціалізованими підприємствами та організаціями у виконання покладених на такий орган завдань, вимагають отримання статусу юридичної особи всіма органами самоорганізації населення.

Реєстрація органу самоорганізації населення здійснюється виконавчим комітетом місцевої ради протягом 1 місяця з мо-

менту подання усіх необхідних документів, до яких Законом віднесені: копія рішення місцевої ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення; протокол загальних зборів (конференції) жителів з рішеннями про обрання членів органу самоорганізації населення та його персональний склад, про затвердження положення про орган самоорганізації населення, про обрання уповноважених представників для проведення реєстрації; положення про орган самоорганізації населення, затверджене у встановленому порядку; відомості про персональний склад членів органу самоорганізації населення. Орган реєстрації може провести перевірку відомостей, що містяться в поданих документах. За результатами розгляду він приймає рішення про реєстрацію або відмову в реєстрації органу самоорганізації населення, про що у 10-денний термін мають бути повідомлені уповноважені зборами особи. В реєстрації може бути відмовлено, якщо обрання органу відбулося з порушенням встановлених законодавством вимог. Таке рішення може бути оскаржене у судовому порядку.

Органи самоорганізації населення діють на підставі Конституції України, Закону України «Про органи самоорганізації населення» та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади (а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішень Ради міністрів Автономної Республіки Крим), рішень відповідних органів місцевого самоврядування, рішень місцевого референдуму, статутів територіальних громад, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, виданих у межах повноважень цих органів і посадових осіб, положень про органи самоорганізації населення, рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання, які їх обрали.

Основні напрямки діяльності органів самоорганізації населення щодо виконання покладених на них завдань становлять наступні функції. Організаційно-розпорядча функція характеризує діяльність органів самоорганізації населення щодо організації виконання рішень загальних зборів громадян за місцем проживання, органів місцевого самоврядування, сприяння виконанню актів чинного законодавства, визначення напрямків та забезпечення використання коштів, передбачених на благоустрій відповідної території. Представницька функція є напрямом діяльності щодо представництва органами самоорганізації населення інтересів жителів, що обрали ці органи, в органах

державної влади та місцевого самоврядування, підприємствах, організаціях, установах. Облікова функція передбачає діяльність органів самоорганізації населення щодо визначення та фіксування у кількісних та якісних показниках стану ресурсного забезпечення жителів відповідної території, в тому числі й якості житлово-комунальних послуг. В межах інформаційної функції органи самоорганізації населення забезпечують доведення до жителів відповідної території інформації з важливих питань життєзабезпечення територіальної громади, організують вивчення громадської думки, доводять до відома органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій, установ відповідні дані.

Для вирішення конкретних завдань орган самоорганізації населення наділяється місцевою радою власними і делегованими повноваженнями. Власні повноваження надаються цьому органу під час його створення, виходячи з загального переліку повноважень, передбачених ст. 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення». До них, зокрема, відносяться наступні повноваження: 1) представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади; 2) сприяти додержанню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради рішень, прийнятих місцевими референдумами; 3) вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів; 4) організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; з цієї метою створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення; 5) організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництві і ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких

робіт; 6) здійснювати контроль за якістю надаваних громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у зазначених жилих будинках ремонтних робіт; 7) надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту; сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, провадженню в побут нових обрядів; 8) організовувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування; 9) надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організовувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки; 10) сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку; 11) розглядати звернення громадян, вести прийом громадян; 12) вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу самоорганізації населення; 13) сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах; 14) інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організовувати обговорення проектів з його рішень з найважливіших питань. Орган самоорганізації населення набуває власних повноважень з моменту його легалізації і не може бути позбавлений їх до припинення діяльності у встановленому законодавством порядку.

Делеговані повноваження уявляють собою частину власних повноважень місцевої ради, яка передається за рішенням ради органу самоорганізації населення додатково з одночасною передачею необхідних для її здійснення матеріально-фінансових та інших ресурсів. Вони можуть передаватися органу самоорганізації населення протягом усього терміну його повноважень. Місцева рада здійснює контроль за виконанням таких повноважень. Вона не може делегувати ті повноваження, які віднесені законом до її виключної компетенції. Якщо місцева рада,

покладаючи на орган самоорганізації населення делеговані повноваження, не забезпечує їх виконання фінансами та майном, збори (конференція) жителів за місцем проживання, на яких обирався цей орган, можуть на цій підставі звернутися до відповідної ради про виключення такого повноваження з числа делегованих органу самоорганізації населення.

Матеріально-фінансову основу органу самоорганізації населення становить майно, яке перебуває у комунальній власності територіальної громади і надане за рішенням місцевої ради в оперативне управління цьому органу, а також фінансові кошти, що формуються з коштів місцевого бюджету, які передаються органу самоорганізації населення місцевою радою для здійснення наданих йому повноважень, добровільних внесків фізичних і юридичних осіб, надходжень з інших джерел, не заборонених законодавством, в тому числі й отримані шляхом самооподаткування жителів відповідної території. Органи самоорганізації населення можуть використовувати надані їм майно та фінансові кошти лише на здійснення закріплених за ними повноважень. Контроль же за фінансово-господарською діяльністю цих органів здійснюється загальними зборами жителів відповідної території, місцевою радою, її виконавчими органами та відповідними органами державної влади.

Основною організаційною формою роботи органу самоорганізації населення є засідання. Вони скликаються керівником цього органу або його заступником за необхідністю, але не рідше одного разу на квартал. Засідання є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу органу.

Органи самоорганізації населення з питань, віднесених до їх компетенції, більшістю голосів своїх членів від загального їх складу приймають рішення організаційно-розпорядчого характеру. Ці рішення з підстав їх невідповідності чинному законодавству або наданим повноваженням можуть бути за рішенням місцевої ради зупинені з одночасним зверненням до суду щодо їх скасування.

Орган самоорганізації населення має колегіальний характер. Його члени виконують свої обов'язки на громадських засадах, але за рішенням зборів жителів керівник та секретар органу самоорганізації населення можуть працювати в ньому і на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів цього органу.

Організовує роботу органу самоорганізації населення його керівник. Він очолює орган самоорганізації населення і наділений повноваженнями у здійсненні організаційно-розпорядчої діяльності. Керівник органу самоорганізації населення скли-

кає і проводить його засідання, підписує документи органу самоорганізації населення, організовує виконання рішень, представляє цей орган у відносинах з фізичними і юридичними особами, виконує доручення органу самоорганізації населення, розпоряджається належними органу самоорганізації населення коштами, а також здійснює й інші повноваження, визначені законодавством та положенням про цей орган. У разі відсутності керівника або неможливості виконання ним своїх обов'язків з інших причин його повноваження виконує заступник керівника або секретар в порядку, передбаченому положенням про цей орган.

Секретар органу самоорганізації населення організовує підготовку засідань органу та питань, що виносяться на його розгляд, забезпечує ведення діловодства, своєчасне доведення до зацікавлених осіб рішень органу самоорганізації населення, контролює їх виконання, а також виконує й інші обов'язки.

Для забезпечення роботи орган самоорганізації населення може утворювати комісії, робочі групи, інші органи в порядку, визначеному положенням про цей орган.

Органи самоорганізації населення функціонують, як правило, протягом терміну повноважень місцевої ради. Але Закон передбачає підстави дострокового припинення їх діяльності. Відповідне рішення можуть прийняти: 1) місцева рада, яка надала дозвіл на створення органу самоорганізації населення — з підстав невиконання рішень ради, її виконавчого комітету; 2) загальні збори (конференція) жителів за місцем проживання — з підстав невиконання рішень цих зборів, власних повноважень органу самоорганізації населення, а також у зв'язку з саморозпуском цього органу; 3) судові органи — з підстав порушення органом самоорганізації населення чинного законодавства України. Орган самоорганізації населення припиняє свої повноваження також у разі реорганізації його територіальної основи, якщо вона пов'язана з відселенням жителів, які брали участь у зборах (конференції), що заснували цей орган. Порядок припинення повноважень органу самоорганізації населення визначається положенням про нього.

Зміцненню ролі органів самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування сприяє встановлена Законом України «Про органи самоорганізації населення» система гарантій їх діяльності. Органам самоорганізації населення гарантується сприяння у виконанні їх повноважень з боку органів місцевого самоврядування. Так, Фрунзенська районна в м. Харкові рада, визнаючи, що діяльність органів самоорганізації населення набуває

все більшого значення у розвитку місцевого самоврядування на території району, впровадженні у суспільне життя демократичних принципів, підвищенні творчої ініціативи та самодіяльності населення, ефективності вирішення питань місцевого значення, в межах Програми розвитку місцевого самоврядування на території приватного сектору Фрунзенського району визначила основні заходи щодо сприяння створенню та діяльності органів самоорганізації населення: проведення методичних нарад з керівниками органів самоорганізації населення з залученням керівників і спеціалістів районних служб; додаткове надання цільової фінансової допомоги за рахунок коштів районного бюджету на виконання низки повноважень цих органів; надання допомоги цим органам у підтриманні у належному стані місць прийому громадян тощо¹. З метою нормативно-методичного забезпечення організації та діяльності органів самоорганізації населення Червонозаводською районною у м.Харкові радою було затверджене Типове положення про органи самоорганізації населення, а її виконавчим комітетом — Методичні рекомендації порядку здійснення легалізації органів самоорганізації населення Червонозаводського району міста Харкова, а також опрацьовані зразки документів, що подаються в органи реєстрації². При цьому органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи не мають права втручатися в діяльність органів самоорганізації населення, крім випадків, передбачених законодавством.

Важливою гарантією діяльності органів самоорганізації населення, встановленою Законом, також є те, що членам органу самоорганізації населення надається право брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, що стосуються їх діяльності, а також при розгляді питань, ініційованих органом самоорганізації населення, з правом дорадчого голосу, що сприяє зміцненню зв'язків між органами самоорганізації населення та місцевими радами, а також підвищенню їх ролі в управлінні місцевими справами.

Слід, однак, зауважити, що на практиці існує низка проблем, пов'язаних з діяльністю органів самоорганізації населення

¹ Програма розвитку місцевого самоврядування на території приватного сектора Фрунзенського району: Затверджена рішенням XII сесії Фрунзенської районної ради XXIV скликання від 29 травня 2003 р.

² Збірник документів з організації роботи органів самоорганізації населення Червонозаводського району міста Харкова. — Харків, 2003. — 39с.

ня. Одна з ключових полягає у незначному громадському авторитеті цих органів, що зумовлюється низькою соціально-політичною активністю територіальних громад. Проблемний характер має і система взаємовідносин цих органів з органами місцевого самоврядування, які найчастіше бачать в органах самоорганізації населення конкурентів у здійсненні повноважень місцевого самоврядування. Гостро стоїть питання матеріально-фінансового забезпечення діяльності органів самоорганізації населення, яке б мало достатній для виконання наданих повноважень характер. Але подолання вказаних проблем має стати одним з напрямків подальшої розбудови місцевого самоврядування в Україні як інституції демократичної правової держави, оскільки значення інституту органів самоорганізації населення складно переоцінити.

Органи самоорганізації населення виступають в якості одного з інститутів безпосередньої демократії у системі місцевого самоврядування, що базується на самоврядному (муніципальному) статусі людини і громадянина в Україні та вимагає соціально-політичної активності осіб щодо його реалізації. Це пограничний інститут системи місцевого самоврядування між суспільним і владним, який забезпечує, з одного боку, вплив на владу, її підтримку, інформування про потреби і інтереси населення, а з іншого — залучення найширшого кола членів громади до управління місцевими справами, створення належних умов їх життєдіяльності на території певного населеного пункту. Органи самоорганізації населення сприяють формуванню громадянської самосвідомості членів громади, організації активного співробітництва їх з органами місцевого самоврядування, подоланню пасивності територіальних громад.

§ 7. Соціальна сутність і правова природа асоціацій місцевих рад, їх роль у здійсненні місцевого самоврядування в Україні

Важливе місце у механізмі функціонування місцевого самоврядування в Україні посіли асоціації місцевих рад як основна і на теперішній час єдино можлива форма добровільних об'єднань його органів. Створені з відродженням ідеї місцевого самоврядування, вони вже отримали своє організаційне та функціональне оформлення, але правовий статус їх досі залишається невизначеним. В останньому намітилися певні позитивні

зрушення — Програмою державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, затвердженою Указом Президента України від 30 серпня 2001 р. №749/2001, була визнана необхідність правового врегулювання статусу асоціацій (п.6)¹.

Разом з цим слід зазначити, що рівень наукового опрацювання питань правового статусу, організації і діяльності асоціацій місцевих рад на сьогоднішній день є недостатнім. В сучасній юридичній літературі здебільшого панує той підхід, що зводиться до констатації факту утворення та діяльності асоціацій². В окремих роботах увага приділяється дослідженню політико-правових основ інтеграційних процесів у системі органів місцевого самоврядування³; ставиться питання про визначення сутності добровільних об'єднань цих органів як особливої публічно-правової структури⁴ та природних виразників і захисників інтересів органів місцевого самоврядування⁵; вказується їх правовий статус як корпоративних (громадських) добровільних організацій⁶. За цих умов дослідження соціальної сутності, правової природи, організації і діяльності асоціацій місцевих

¹ Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні: Затверджена Указом Президента України від 30 серпня 2001 р. №749/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — №36. — Ст.1658.

² Закон про місцеве самоврядування в Україні: Наук.-практ. коментар / Інститут законодавства Верховної Ради України. — К.: АТ «Книга», 1999. — С.50-55; Толстоухов А., Яцуба В. Актуальні проблеми регіональної політики та місцевого самоврядування в умовах здійснення адміністративної реформи в Україні // Вісник Української Академії державного управління при Президенті України. — 1999. — №8. — С.7; Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Ю.А. Дмитриева. — М.: Профобразование, 2000. — С.376-378; Постовой Н.В. Муниципальное право России: Учебник. — 2-е изд. испр. и доп. — М.: Юриспруденция, 2000. — С.229-230; Васильев В.И. Местное самоуправление: Учебное пособие. — М.: Юринформцентр, 1999. — С.343-346 та ін.

³ Муниципальное право України: Підручник / За ред. Погорілка В.Ф., Фрицького О.Ф. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С.294-314.

⁴ Бурмистров А.С. Конституционно-правовые вопросы организации местного самоуправления в Российской Федерации. Дис. ... к.ю.н.: 12.00.02. — М., 1999. — С.27.

⁵ Баймуратов М.О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України. Автореф. дис.... д.ю.н.: 12.00.02. — Одеса, 1996. — С.12.

⁶ Баймуратов М.А. Проблема международной правосубъектности органов местного самоуправления. — Одесса: АО «Бахва», 1996. — С.108.

рад вбачається важливим як для вивчення аспектів політико-правового феномену місцевого самоврядування, удосконалення механізму його функціонування, так і оптимізації діяльності самих асоціацій.

Вітчизняна історія функціонування інституту добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування бере свій початок за дореволюційних часів і нерозривно пов'язана з історією земського руху. Остання свідчить, що при визнанні принципу самостійності місцевого самоврядування органи його завжди мали потужний інтеграційний потенціал і проявляли прагнення до об'єднання. М.Д. Загряцков, зокрема, зазначав, що доки існують в Росії земські установи, прагнення окремих земств до об'єднання не припиняться, оскільки за самою своєю природою компетенція земського самоврядування не може бути розбита на окремі територіально обмежені елементи¹. Спільність завдань, що стояли перед органами місцевого самоврядування, бажання створити найбільш сприятливі умови життєдіяльності вимагали активної співпраці та координації дій органів місцевого самоврядування. Крім того, лише в об'єднанні своїх зусиль органи місцевого самоврядування могли протистояти постійній загрозі місцевому самоврядуванню, що існувала з боку царського уряду. Так, граф Шувалов в 1867 році на Петербурзьких губернських зборах вказував, що немислимо, щоб окремі земства Росії уявляли якісь оази або чарівні кола, всередині яких процвітали б правда, свобода слова, самостійність та порядок в справах, між тим, як навкруги натискав би на них старий недруг — адміністративне свавілля².

Уряд жорстко обмежував будь-які прояви співробітництва земств, але це не лише не припинило взаємодію органів місцевого самоврядування, а викликало їх активізацію та ускладнення організаційних форм, а також надало їй громадсько-політичного значення. Поряд з двосторонніми відносинами з часом були опрацьовані дві основні організаційні форми співробітництва земств — збори, наради та цільові союзи, товариства.

Проте жодна з організацій, створених земствами, не забезпечувала загальноземського представництва, хоча багато земств ще в 60–70-ті роки ХІХ століття виступали за необхідність утво-

¹ Загряцков М. К вопросу о юридической природе Всероссийского земского союза. — М., 1916. — С. 4.

² Цит. за: Загряцков М.Д. Всероссийский земский союз: Общие принципы организации и юридическая природа. — СПб., 1915. — С. 9.

рення такої організації. Ідеал об'єднаного земства, до якого, за висловленням М.Д. Загряцкова, органи самоврядування прагнули систематично і безперервно протягом п'ятдесяти років¹, був реалізований в умовах ведення Першої світової війни, коли стало зрозумілим, що уряд не в змозі забезпечити потреби армії, і втілений у Всеросійському земському союзи та Всеросійському міському союзи. Вони, зазначають Є.Г. Аніміца і О.Т. Тертишний, сформували дві «цементуючі горизонталі» місцевої влади і поряд з «вертикаллю» монархічної влади визначили унікальність державного устрою Росії².

Всеросійській земській союз був створений 30 липня 1914 року на з'їзді представників губернських земств. До нього вступила 41 губернія та область війська Донського. 9 серпня своє організаційне оформлення отримав і Всеросійський міський союз. В його установчому з'їзді брали участь представники 76 міських самоврядувань, серед яких — міські голови Києва, Харкова, Полтави, Чернігова, Житомира, Сімферополя³. М.І. Астров підкреслював, що союзи створювалися як громадські органи, які доповнювали органи влади там, де урядовий апарат був неспроможним у справі надання сприяння та допомоги армії⁴. Але наскільки центральний уряд виявляв нездатність забезпечити потреби армії, настільки союзи висловлювали готовність взяти на себе ці функції. Внаслідок цього вони поступово виходили за межі компетенції, відведеної їм урядом. Розглядаючи будь-які прояви земської ініціативи як небезпечну для державної влади акцію, уряд намагався максимально обмежити широке коло пропозицій союзів, включаючи й ті, що спрямовувалися на підвищення боездатності армії через мобілізацію промисловості, надання допомоги біженцям та реорганізацію лікувальної системи. Це підштовхнуло союзи до об'єднання своїх зусиль — 10 липня 1915 року був створений «Земгор» — Головний з постачання армії комітет Всеросійського земського та міського союзів. Про масштаби об'єднаної роботи союзів свідчать дані, наведені М.І. Астровим на засіданні ЦК кадетської

¹ Загряцков М. К вопросу о юридической природе Всероссийского земского союза. — М., 1916. — С. 3.

² Анимца Е.Г., Тертышный А.Т. Местное самоуправление: история и современность. — Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. эконом. ун-та, 1998. — С.119.

³ Очерк деятельности Всероссийского союза городов. 1914–1915гг. — М.: Типография Т-ва Рябушинских, 1916. — С. 5.

⁴ Астров Н.И. Доклад Главного Комитета Всероссийского союза городов об организации Союза. — М., 1917. — С.1.

партії 3 лютого 1916 року: «Бюджет «Земгора» – 40 млн. в місяць; у нього 28000 агентів; він годує 500000 робітників, хоча і не ним найнятих, але які ним утримуються та обслуговуються, а тепер часто і найняті союзом»¹. На початок 1917 року до Всеросійського міського союзу входило майже 500 міст, в його установах працювало приблизно 40 тисяч осіб. У Всеросійському земському союзу нараховувалося 8 тисяч установ, в яких працювало більше 170 тисяч службовців².

Схвально зустрівши лютневу революцію 1917 року, союзи стали однією з важливих опор Тимчасового уряду. Вони не лише були вивільнені від державної опіки, їм були створені стабільні легальні основи функціонування та надані широкі можливості для діяльності. Проте, після революції 1917р. Всеросійський земський та Всеросійський міський союзи зазнали знищувального удару – Декретом РНК Російської РСФР від 6 січня 1918 р. майно та кошти союзів були передані до державної власності, діяльність їх припинена, а в наступному союзи були ліквідовані³.

На цьому історія інституту добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування призупинилася майже на вісімдесят років. Існування його в умовах радянського ладу, який розцінював принцип місцевого самоврядування як буржуазний і тому неприйнятний та встановлював жорстку централізовану систему рад, кожна ланка якої дублювала рішення вищестоящої, коли будь-яке громадське об'єднання розглядалося як додаткове відносно держави знаряддя реалізації загальнодержавних та партійних установок⁴, взагалі було неможливим. Державне визнання права місцевих рад на утворення асоціацій і становлення його законодавчої регламентації в Україні були поєднані з відродженням місцевого самоврядування на початку 90-их років, що відбулося у контексті докорінного реформування суспільно-політичного і державного устрою.

¹ Цит. за: Шевырин В.М. Земский и городской союзы: 1914–1917 гг. / Институт научной информации по общественным наукам РАН. — М.: Издательство «ИНИОН РАН», 2000. — С.45.

² Вказана праця.

³ О передаче имущества и капиталов учреждений Красного Креста и Всероссийского союза городов в государственную собственность: Декрет СНК РСФСР от 6 января 1918г. — В сб.: Попов Т.Т., Субботин Д.Т. К истории советских общественных организаций: Сборник архивных документов. — М.: Высшая школа, 1970. — С.311.

⁴ Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России: Учебник для вузов. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа Норма-Инфра-М), 2000. — С. 303.

Інститут добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування існує в усіх демократичних країнах, де місцеве самоврядування є одним з принципів організації публічної влади. Він є давнішньою демократичною традицією політико-правової практики функціонування місцевого самоврядування, прецедент якої був створений ще за часів Великої Французької революції. В грудні 1789 року, одночасно з прийняттям Декларації прав людини і громадянина, був прийнятий закон про комуну, яким запроваджувалося 36 тисяч комун, незалежних від Національних зборів. Відразу ж для встановлення співробітництва і підтримки взаємозв'язків комун утворили Центральне Бюро, де представники, які обиралися комунами з різних напрямків своєї діяльності, мали зустрічатися і обмінюватися досвідом. Але уряд виступив проти будь-яких об'єднань комун в обхід центральної влади, і Центральне Бюро було ліквідовано. Проте, цей союз французьких комун можна розглядати як праобраз майбутніх союзів органів місцевого самоврядування¹.

Із зазначеного прецеденту беруть свій початок два типи добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування – міжмуніципальної кооперації, створені для сумісного вирішення спільних питань життєзабезпечення комун, та суспільно-політичної діяльності, створені для захисту прав місцевого самоврядування і представництва інтересів його органів у відносинах з органами державної влади.

Світова практика місцевого самоврядування накопичила чималий досвід діяльності суспільно-політичних об'єднань органів місцевого самоврядування. До найстаріших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування можна віднести Асоціацію міських корпорацій (1873 р.) та Асоціацію графств (1888 р.) Великобританії, Лігу Каліфорнійських міст (1898 р.), Союз міст Німеччини (1905 р.), Асоціацію місцевих влад Франції (1907 р.), Асоціацію Нідерландських муніципалітетів (1912 р.), Асоціацію міст і комун Бельгії (1913 р.).

Створені наприкінці ХІХ – початку ХХ століття як протидія органів місцевого самоврядування всезростаючій державній опіці, об'єднання і сьогодні не втрачають свого значення². Вони дозволяють своїм членам визначити спільну позицію

¹ Говоренкова Т. Из истории европейских союзов городов // Меди-аполіс. — 1998. — №2. — С. 71–72.

² Разом з цим у науковій літературі радянського періоду з питань зарубіжного досвіду організації місцевого самоврядування можна зустріти оцінку діяльності добровільних об'єднань органів місцевого

щодо проблемних питань місцевого самоврядування та довести її до відома державних органів, в т.ч. й у вигляді законопроектів. Для державної влади такі об'єднання виступають в якості організацій, через які можна звертатися одночасно до всіх органів місцевого самоврядування та опрацьовувати погоджену муніципальну політику¹. При цьому органи місцевого самоврядування мають можливість отримувати оперативну інформацію про наміри уряду, а останній — користуватися оцінками його дій з боку органів місцевого самоврядування. Добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування виступають також базою політичних і кадрових ресурсів для регіональних та загальнодержавних органів влади².

Отже, історико-міжнародний досвід організації і діяльності добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування свідчить про їх атрибутивну належність лише тій системі публічної влади, де реально запроваджений принцип самостійності місцевого самоврядування. Ця закономірність може бути пояснена не будь-якими зовнішніми обставинами або умовами функціонування системи місцевого самоврядування, а дією єдиного інтеграційного чинника цієї системи — місцевих інтересів, які не лише забезпечують цілісність та самостійність системи місцевого самоврядування певного села, селища, міста, але й вимагають забезпечення її достатності, ефективності та усталеності.

Місцеві інтереси не обмежуються локальною сферою функціонування системи місцевого самоврядування та колом питань місцевого значення, віднесених до її відання, а спрямовані на захист і належне забезпечення конституційно гарантованого права на здійснення місцевого самоврядування. До них слід віднести інтереси щодо отримання достатніх інформацій-

самоврядування як завуальованого втручання органів державної влади до справ місцевого самоврядування (Див.: Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. — М.: Издательство МГУ, 1982. — С.28), а також таких, які проводять політичну волю органів державної влади (Див.: Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1971. — С.112).

¹ Gladstone B., Duncun S. Single issues local authority association: A new species for a changing environment. — Public Administration. — 1994. — №3. — P.411–412.

² Эландер М., Монтин С. Децентрализация и контроль. Отношения между центральным правительством и общинами Швеции // Государственная служба. Местное самоуправление. Зарубежный опыт. — М., 1996. — Вып. 11. — С.50.

них, кадрових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, виконання передбачених законом обов'язків держави в сфері місцевого самоврядування, новелізацію законодавства з питань організації місцевого самоврядування, реалізації державних гарантій фінансової самостійності місцевого самоврядування, його судового захисту тощо. Зазначені інтереси стають внутрішнім мотивом поведінки суб'єктів місцевого самоврядування, перш за все органів місцевого самоврядування, які створюються з метою реалізації інтересів територіальних громад.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначивши у ст.2 місцеве самоврядування не лише як право, але й як реальну здатність територіальної громади, визнав можливість існування зазначеної групи місцевих інтересів та гарантував їх як публічно-правові, захищені правом інтереси. З. Баллейс зазначає, що право на місцеве самоврядування повинно захищатися як основоположне конституційне право, і кожний орган місцевого самоврядування, який буде вважати, що його право порушено, має таке ж природне право вимагати захисту його, в тому числі й у конституційному суді¹.

Реалізація публічно-правових інтересів територіальних громад щодо захисту і належного забезпечення конституційно гарантованого права на здійснення місцевого самоврядування має як організаційно оформлені свої механізми, так і ті, що такого оформлення не знайшли. При цьому слід враховувати, що чим вище суспільно-політичний рівень взаємодії, тим більша кількість інтересів стикаються на ньому. Це визначає необхідність координації публічно-правових інтересів окремих територіальних громад та узгодження їх з інтересами більш великих соціальних спільнот.

Односпрямована дія публічно-правових інтересів територіальних громад та необхідність їх координації породжують створення інституційного механізму їх реалізації – асоціацій місцевих рад, що є однією з організаційних форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування.

Формування та існування асоціацій місцевих рад як соціального інституту, що становить систему зв'язків та відносин між його елементами, безпосередньо пов'язане з двома взаємообумовленими чинниками. Унікальність місцевих інтересів, яка існує за умов не лише визнання, але й реального запровадження самостійності місцевого самоврядування забезпечує мо-

¹ The present and future role of local government in Britain and Germany / Ed. Norton A. — L.: Anglo-Germ. foundation, 1985. — P.71

жливість «зчеплення» їх в певну систему соціальних відносин та зв'язків, а здатність і готовність узгоджувати інтереси окремих територіальних громад та інтегрувати спільний інтерес, що вимагають переходу самосвідомості територіальних громад та їх органів і посадових осіб від місництва на більш високий рівень, забезпечує можливість утримання їх в межах цієї системи. В протилежному випадку, при однорідності інтересів, де немає чого і нізачим координувати, в рівній мірі, як при нездатності та небажанні узгоджувати свої дії з інтересами інших соціальних спільнот, втрачається будь-яка необхідність та зацікавленість в утворенні асоціацій.

Асоціації місцевих рад мають публічно-договірну природу. Вони ґрунтуються на самостійному з'єднанні рівних за статусом суб'єктів, єдиноспрямована воля яких, як зазначав М.Д. Загряцков, викликає до життя новий суб'єкт права¹. Безпосередньо втілюючи принципи добровільності та рівності учасників, договір, що лежить в основі створення асоціацій місцевих рад, має публічний характер, який зумовлений статусом учасників як органів публічної влади; характером відносин, що виникають між ними і мають не цивільно-правовий, а конституційно-правовий характер; типом інтересу, що реалізується — публічно-правові інтереси територіальних громад; публічно-правовою метою об'єднання — реалізація інтересів територіальних громад щодо захисту і належного забезпечення конституційно гарантованого права на здійснення місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює правовий статус асоціацій місцевих рад як юридичних осіб, які не наділені власними повноваженнями щодо захисту і реалізації місцевих інтересів. Вони мають вторинний, відносно передбачених Законом суб'єктів місцевого самоврядування, характер і уповноважуються брати участь в реалізації інтересів територіальних громад своїми членами — місцевими радами.

Характерні риси і правові властивості асоціацій місцевих рад можуть бути найповніше досліджені шляхом порівняльного аналізу асоціацій з іншими типами близьких асоціаціям за певним колом зовнішніх ознак суб'єктів — об'єднанням територіальних громад, об'єднанням громадян та об'єднаннями підприємств, кожен з яких має добровільний характер утворення, складну організаційну природу та може виступати суб'єктом відносин місцевого самоврядування.

¹ Загряцков М. К вопросу об юридической природе Всероссийского земского союза. — М., 1916. — С. 11–12.

Підстави для порівняльного аналізу асоціацій місцевих рад з об'єднаннями територіальних громад обумовлені тим, що обидва об'єднання виступають механізмом реалізації місцевих інтересів; учасниками їх стають суб'єкти місцевого самоврядування, що наділені повноваженнями з вирішення питань місцевого значення; обидва об'єднання мають добровільний характер утворення, що передбачає право учасників вступати та виходити з об'єднання за власною волею без будь-якого примусу або втручання з боку інших суб'єктів; а також здійснюють діяльність за принципами самостійності, самоорганізації та самоврядування. Крім того, цьому в певній мірі сприяє використання об'єднаннями органів місцевого самоврядування таких назв, як «асоціація міст», «асоціація комун», «спілка муніципальних утворень», «спілка громад» та інші. Але достатніх підстав для типологічного ототожнення об'єднань територіальних громад і асоціацій місцевих рад немає, про що свідчать наступні їх відмінності.

По-перше, об'єднання територіальних громад та асоціації місцевих рад передбачені різними статтями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що з формально-логічної точки зору свідчить про розрізнення їх законодавцем. Так, право територіальних громад на об'єднання передбачено ст.6 Закону, яка встановлює, що територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову. Право ж органів місцевого самоврядування об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад передбачене ст.15 Закону.

По-друге, об'єднання територіальних громад та асоціації місцевих рад відрізняються за суб'єктами утворення. Якщо суб'єктом об'єднання територіальних громад виступають виключно територіальні громади як первинні суб'єкти місцевого самоврядування, але не їх органи — з об'єднанням територіальних громад вони припиняють свої повноваження і має бути сформованою нова, спільна організаційна система (п.2 ст.6 Закону), то суб'єктом асоціацій — місцеві ради як представницькі органи місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає суб'єктом права на утворення добровільного об'єднання органи місцевого самоврядування (п.1 ст.15). Останні становлять досить розгалужену систему, в якій особливе місце займають місцеві ради. Провідна їх роль як представницьких органів

місцевого самоврядування безпосередньо впливає зі змісту ст.3 Європейської хартії місцевого самоврядування та обумовлена тим, що вони здійснюють виявлення, артикуляцію, представництво та реалізацію місцевих інтересів; приймають рішення від імені територіальних громад; від імені та в інтересах територіальних громад здійснюють функції і повноваження місцевого самоврядування; розглядають та вирішують широке коло найважливіших питань, не обмежене певною галузевою сферою; визначають основні напрямки розвитку системи місцевого самоврядування територіальної громади; здійснюють контроль за діяльністю інших органів і посадових осіб місцевого самоврядування¹.

Зазначені особливості статусу місцевих рад в системі органів місцевого самоврядування обумовлюють те, що лише їх членство у добровільному об'єднанні, з одного боку, забезпечує найповніше представництво інтересів територіальних громад, а з іншого — дозволяє залучати до діяльності об'єднань й інші органи і посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, місцевих голів, які в силу п. 14 ч.3 ст.42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснюють представництво місцевих рад в асоціаціях; депутатів, секретарів місцевих рад, представників виконавчих органів — до роботи в структурних підрозділах асоціацій.

Крім того, на сьогоднішній день Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», визнавши в ст.15 право на утворення добровільних об'єднань потенційно за всіма органами місцевого самоврядування, разом з цим в наступних своїх статтях визначив процедуру вступу до добровільного об'єднання лише сільських, селищних, міських, районних в містах, районних та обласних рад (п.21 ч.1 ст.26, п.15 ч.1 ст. 43 Закону). Стосовно ж інших органів місцевого самоврядування це право залишилося процесуально не врегульованим, що практично виключає можливість його реалізації.

Викладеними чинниками і обумовлюється те, що асоціації місцевих рад не лише основна, але на сьогодні і єдина форма добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування в Україні.

По-третє, об'єднання територіальних громад та асоціації місцевих рад реалізують різні за змістом місцеві інтереси. Якщо перші спрямовані на реалізацію інтересів територіальних гро-

¹ Васильев В.И. Местное самоуправление: Учеб. и науч.-практ. пособие. — М.: Юринформцентр, 1999. — С.171; 180—181.

мад щодо спільного вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, то другі — щодо захисту і належного забезпечення конституційно гарантованого права на здійснення місцевого самоврядування.

По-четверте, відмінність об'єднань територіальних громад полягає також у законодавчому обмеженні участі в об'єднанні. Якщо п.2 ст.6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» припускає можливість об'єднання територіальних громад лише сусідніх сіл, то відносно асоціацій місцевих рад будь-яких обмежень Закон не встановлює. Певні критерії членства передбачаються, як правило, самими асоціаціями в їх статуті.

По-п'яте, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає різні процедури об'єднання територіальних громад та утворення асоціацій місцевих рад. Так, якщо добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад (п.3 ст.6 Закону), то рішення про утворення або вступ до асоціацій приймаються місцевими радами на сесії простою більшістю голосів депутатів (п.21 ч.1 ст.26, п.15 ч.1 ст. 43 Закону).

По-шосте, п.1 ст.15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вимагає обов'язкової легалізації асоціацій місцевих рад в органах Міністерства юстиції України, що не потрібно для добровільного об'єднання територіальних громад.

По-сьоме, суттєве значення мають відмінності у змісті об'єднання територіальних громад та місцевих рад. Якщо утворення добровільного об'єднання територіальних громад супроводжується створенням єдиних територіальної громади й організаційної системи місцевого самоврядування, об'єднанням функцій та компетенції, формуванням спільної матеріально-фінансової основи територіальних громад, то вступ місцевих рад до асоціацій не тягне за собою будь-яких змін у соціальній, функціонально-компетенційній або інституційній підсистемах місцевого самоврядування тих територіальних громад, інтереси яких вони представляють.

Таким чином, основна, сутнісна відмінність асоціацій місцевих рад від об'єднань територіальних громад, яка впливає з наведеного, полягає в наступному. Добровільне об'єднання територіальних громад призводить до виникнення нового суб'єкта місцевого самоврядування, наділеного компетенцією з вирішення питань місцевого значення, та, відповідно, до ускладнення системи місцевого самоврядування. Асоціації ж місцевих рад, не будучи наділеними повноваженнями з вирішення питань місцевого значення і не маючи права, згідно з п.3 ст.15

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», отримувати їх на делегованих засадах від своїх членів, а також не будучи передбаченими ст.5 Закону, не мають ні змістовних, ні формально-юридичних ознак суб'єкта місцевого самоврядування і їх створення не призводить до ускладнення системи місцевого самоврядування. Проте, асоціації місцевих рад виступають суб'єктами відносин місцевого самоврядування і, як такі, вже визнані юридичною наукою¹. Взаємодія ж суб'єктів відносин місцевого самоврядування, на відміну від взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування, проявляє і реалізує, як зазначає І.В. Бабичев, правові властивості місцевого самоврядування хоча і не в їх конституційній сутності, але в їх повноті².

Необхідність проведення порівняльного аналізу асоціацій місцевих рад та об'єднань громадян обумовлена тим, що останні є активними суб'єктами відносин місцевого самоврядування, які сприяють розвитку цього політико-правового інституту, здійснюють захист прав та інтересів громадян у сфері місцевого самоврядування, а також наділені реально діючими механізмами впливу на систему місцевого самоврядування.

Крім того, поряд з асоціаціями як добровільними об'єднаннями представницьких органів місцевого самоврядування, створені і функціонують добровільні об'єднання громадян, членами яких є депутати місцевих рад та посадові особи органів місцевого самоврядування. Так, Всеукраїнська громадська організація «Спілка лідерів місцевих і регіональних влад» є добровільною громадською організацією, що на основі єдності інтересів об'єднує громадян України, які обрані народними депутатами України по мажоритарних виборчих округах, депутатами Верховної Ради Автономної Республіки Крим або до органів місцевого самоврядування, а також працюють в місцевих державних адміністраціях та в Раді міністрів Автономної Республіки Крим, для спільної реалізації ними свої прав і свобод³.

¹ Муніципальне право України: Підручник / За ред. Погорілка В.Ф., Фрицького О.Ф. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С.24; Шугрина Е.С. Муніципальное право. Учебник. — 2-е изд. — М.: Дело, 2000. — С.36–37.

² Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. — М.: ЗАО Издательский дом «Восточный рубеж», 2000. — С.7.

³ Статут Всеукраїнської громадської організації «Спілка лідерів місцевих та регіональних влад України»: Затверджено Установчим з'їздом 16 липня 1999 р. Зареєстровано Міністерством юстиції України 21 серпня 1999 р. Свідоцтво № 1215. — Київ, 1999 р. — С.2.

Всеукраїнська асоціація «Бюджет» є всеукраїнською організацією, що об'єднує на добровільній основі громадян, які займаються питаннями формування місцевих бюджетів на професійних або громадських засадах¹. Діяльність же цих об'єднань максимально наближена до змісту діяльності асоціацій місцевих рад. Це призводить до того, що в деяких працях можна зустріти віднесення об'єднань громадян, які функціонують у сфері місцевого самоврядування, до типу добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування².

Об'єднання громадян та асоціації місцевих рад мають чимало спільних організаційних ознак: обидва об'єднання ґрунтуються на членстві, що має добровільний рівноправний характер; здійснюють діяльність на принципах самоврядування та саморегуляції, що передбачає можливість та здатність самостійно, за допомогою власного управляючого впливу забезпечувати оптимальне функціонування об'єднань; характеризуються наявністю організаційної єдності, тобто відносною усталеністю складу та організаційної структури; виступають у відносинах з іншими суб'єктами від свого імені; мають власну матеріально-фінансову основу та некомерційний характер діяльності.

Разом з цим слід відокремити суттєві відмінності зазначених об'єднань, що полягають у характері членства, особливостях суб'єктів об'єднання та обумовленому цим режимі конституційно-правового регулювання права на об'єднання. Так, по-перше, якщо п. 1 ст. 11, пп. 1, 2 ст. 12 Закону України «Про об'єднання громадян в Україні» визначають індивідуальне членство первинним для об'єднань громадян, а членство союзів об'єднань громадян є факультативним (п. 4 ст. 11, п. 4 ст. 12 Закону)³, то п. 1 ст. 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» первинним для асоціацій місцевих рад визначає членство місцевих рад як колегіальних виборних органів місцевого самоврядування, а індиві-

¹ Статут Всеукраїнської асоціації «Бюджет»: Прийнято на установчій конференції 18 вересня 1998 р. Зареєстровано Міністерством юстиції України 4 лютого 1999 р. Свідоцтво № 1124. — Київ, 1999. — С. 2.

² Шугрина Е. С. Муниципальное право: Учебник. — 2-е изд. — М.: Дело, 2000. — С. 443; Місцеве самоврядування України — 2000: Ключові проблеми та перспективи розвитку в контексті здійснюваних реформ / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Академія муніципального управління, Українська Муніципальна академія. — К., 2000. — С. 18.

³ Про об'єднання громадян в Україні: Закон України від 16 червня 1992 р. (зі змін. і доп.) // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2002. — № 1. — Ст. 153.

дуальне розглядається скоріше як виняток, що передбачений статутами деяких асоціацій для осіб, які внесли значний внесок у розвиток місцевого самоврядування.

По-друге, членами об'єднань громадян виступають фізичні особи — громадяни, які реалізують власні індивідуальні інтереси, в той час, як членами асоціацій місцевих рад є юридичні особи — публічно-владні органи, що представляють інтереси територіальних громад.

По-третє, якщо право на утворення об'єднань громадян визнається і гарантується як природне та невід'ємне, що може бути обмеженим лише з метою забезпечення конституційного ладу держави, то реалізація права на об'єднання місцевих рад згідно з ч.2 ст.19 Конституції України можлива лише при наданні прямого законодавчого дозволу.

Викладеним і обумовлюється передбачене п.3 ст.1 Закону України «Про об'єднання громадян в Україні» положення про непоширення дії Закону на органи місцевого самоврядування, що виключає можливість застосування його аналогії до визначення правового статусу асоціацій місцевих рад та регулювання відносин, що виникають у зв'язку з їх організацією та діяльністю. Відповідно неправомірним буде і віднесення асоціацій місцевих рад до типу об'єднань громадян, рівно як і навпаки.

Співвіднесення асоціацій місцевих рад з об'єднаннями підприємств, що проводиться в деяких наукових працях, як правило, має за мету розкриття поняття асоціацій місцевих рад через застосування аналогії з асоціаціями підприємств¹. Так, ст. 3 Закону України «Про підприємства в Україні» надає право підприємствам на добровільних засадах об'єднувати свою виробничу, наукову, комерційну та інші види діяльності, якщо це не суперечить антимонопольному законодавству України². Однією з форм таких об'єднань визнаються асоціації — договірні об'єднання, що створені з метою постійної координації господарської діяльності та не мають права втручання в виробничу і комерційну діяльність кого-небудь з їх учасників.

Схоже визначення терміна «асоціація» надається і в науковій літературі. Він походить від латинського *associatio* — «з'єд-

¹ Муніципальне право України: Підручник / За ред. Погорілка В.Ф., Фрицького О.Ф. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С.295; Баймуратов М.А. Проблема международной правосубъектности органов местного самоуправления. — Одесса: АО «Бахва», 1996. — С.83.

² Про підприємства в Україні: Закон України від 27 березня 1991р. (зі змін. і доп.) // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2002. — №5. — С.23–49.

нання» і передбачає добровільне об'єднання підприємств, організацій та інших юридичних осіб для досягнення спільної господарської, наукової або будь-якої іншої мети¹.

Порівняльний аналіз асоціацій місцевих рад та асоціацій підприємств дозволяє визначити наступні їх спільні риси: обидва об'єднують юридичних осіб, які при вступі до асоціацій не втрачають свого статусу; здійснюють горизонтальні відносини координації і не наділені повноваженнями щодо прямого управлінського впливу на членів об'єднання; легалізуються в нормативно-явочному порядку, тобто на основі загального законодавчого дозволу і не потребує отримання будь-якого спеціального ухвалення державних органів або третіх осіб; мають статус некомерційних юридичних осіб, що спрямовують свою діяльність на задоволення певних немайнових потреб і не переслідують мету отримання прибутку як основну; право власності виникає на підставі власності членів асоціацій.

Матеріально-фінансова основа діяльності асоціацій місцевих рад формується за рахунок внесків засновників; членських внесків (вступних, щорічних та цільових), розмір та порядок сплати яких визначається вищим органом управління асоціацією; добровільних внесків, які надходять від юридичних та фізичних осіб на здійснення статутної діяльності; цільових надходжень від юридичних та фізичних осіб, в т.ч. іноземних, серед яких найважливішим джерелом поповнення фінансових коштів асоціацій є гранти міжнародних неурядових організацій; надходжень від створених асоціаціями підприємств і здійснюваних заходів та інших надходжень. Крім фінансових коштів, асоціаціям місцевих рад можуть належати приміщення, транспортні засоби, організаційне обладнання, засоби зв'язку та інше майно, необхідне їм для ефективного функціонування.

Матеріально-фінансові кошти асоціацій місцевих рад фігурують в майновому обороті як належні одному організаційно єдиному суб'єкту, що бере участь у цивільних правовідносинах від свого імені і несе самостійну відповідальність за своїми зобов'язаннями. Усі кошти та майно можуть використовуватися асоціаціями виключно для виконання їх статутних завдань.

Суттєві відмінності, що відрізняють асоціації місцевих рад від асоціацій підприємств, можуть бути встановлені, по-перше, за особливістю суб'єктів об'єднання – якщо асоціація підприємств об'єднує господарюючих суб'єктів, які здійснюють

¹ Государственное и муниципальное управление: Справочник / Под ред. Глазуновой Н.И. и др. — М.: Магистр, 1997. — С.28.

виробничу, науково-дослідницьку або комерційну діяльність, та при утворенні об'єднання ними реалізується цивільно-правовий статус, то асоціація місцевих рад об'єднує публічно-владні органи місцевого самоврядування, які реалізують при цьому свій конституційно-правовий статус; по-друге, за порядком легалізації — на відміну від асоціацій підприємств, що реєструються в загальному для суб'єктів підприємницької діяльності порядку, асоціації місцевих рад підлягають державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України; по-третє, за установчими документами — на відміну від асоціацій підприємств, які визначені ст.3 Закону України «Про підприємства в Україні» як договірні об'єднання, асоціації місцевих рад створюються та діють на підставі статутів, укладання ж установчих договорів чинним законодавством не передбачено і в практиці створення асоціацій, як правило, не застосовується.

Отже, порівняльний аналіз асоціацій місцевих рад з іншими типами суб'єктів відносин місцевого самоврядування дозволяє виокремити усталені властивості асоціацій, які полягають у суб'єкті утворення та змісті інтересу, що ним реалізується. Інші ж характерні риси і властивості простежуються з такою варіативністю, при якій залишається більше відмінного в сутності цих суб'єктів, ніж спільного, що виключає можливість ототожнення асоціацій місцевих рад з іншими типами суб'єктів і застосування до відносин з їх організації та діяльності аналогії законів.

Таким чином, асоціації місцевих рад уявляють собою добровільні самоврядні некомерційні об'єднання представницьких органів місцевого самоврядування, що створюються на договірних засадах з метою реалізації публічних інтересів територіальних громад щодо захисту і належного забезпечення конституційно гарантованого права на здійснення місцевого самоврядування.

Серед характерних рис і властивостей асоціацій місцевих рад слід відокремлювати організаційні та функціонально-цільові. До першої групи належать добровільний характер утворення; складна організаційна природа; базування на членстві публічно-владних органів; організаційна єдність; функціонування на принципах самоорганізації, саморегулювання та самоврядування; некомерційний характер діяльності; наявність статусу юридичної особи. Групу функціонально-цільових рис і властивостей складають: асоціації місцевих рад виступають суб'єктами відносин місцевого самоврядування; вони забезпечують реалізацію публічно-правових інтересів територіальних громад; асоціації не наділені повноваженнями з вирішення питань місцевого значення і

не мають права отримувати їх на делегованих засадах від своїх членів; утворення асоціацій не тягне будь-яких змін у системі місцевого самоврядування; асоціації функціонують за дозвільним принципом правового регулювання.

Асоціації місцевих рад, взаємодіючи з оточуючим їх соціально-політичним середовищем, виступають як структурно-функціональна цілісність, завдяки якій вони, з одного боку, зберігають відносну усталеність та самостійність, а з іншого, мають можливість доцільно та ефективно функціонувати. Членство в асоціаціях місцевих рад є вільним, добровільним та рівноправним. Жодна сільська, селищна, міська, районна в місті, районна, обласна рада не може бути примушеною до участі в об'єднанні, рівно як неприпустимим є встановлення будь-яких перешкод щодо об'єднання або вступу їх до асоціацій, а також виходу зі складу асоціацій з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших осіб.

Законодавство України не встановлює якихось прямих обмежень щодо участі місцевих рад в добровільних об'єднаннях. Разом з цим, п. 15 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначаючи виключну компетенцію районних і обласних рад, відносить до неї прийняття рішення щодо об'єднання або вступу до асоціацій та інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також про вихід з них. Це дає підстави вважати, що районні та обласні ради вправі вступати лише до тих асоціацій, що об'єднують виключно ці ради, і не можуть бути членом спільних з сільськими, селищними, міськими, районними в місті радами об'єднань. Проте, зазначене законодавче встановлення обмеження права на утворення добровільних об'єднань має опосередкований характер і повинно було б прямо передбачатися в спеціальній нормі Закону, яка регламентує право органів місцевого самоврядування на об'єднання.

Крім загального членства статутами окремих асоціацій місцевих рад може передбачатися і спеціальне членство шляхом встановлення певних його критеріїв, зокрема, за соціально-економічними ознаками або ознаками адміністративно-територіальної приналежності місцевих рад. Статутами асоціацій визначаються також і умови членства: члени об'єднання мають визнавати і додержуватися положень статутів, підтримувати мету та задачі асоціації, брати участь в її діяльності, своєчасно і в повному обсязі вносити членські внески в порядку, встановленому асоціацією.

Прийняття до членів асоціації місцевих рад здійснюється на підставі рішення або загальних зборів асоціації або правління асоціації з наступним затвердженням такого рішення загальними зборами при наявності заяви місцевої ради про прийняття її до членів асоціації, а також рішення місцевої ради про вступ до асоціації, що належить до виключної компетенції місцевих рад і приймається виключно на пленарному засіданні сільської, селищної, міської ради (п.21 ч.1 ст.26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), а також районної, обласної ради (п.15 ч.1 ст.43 Закону).

Повноважним представником сільської, селищної, міської ради в асоціації місцевих рад виступає відповідний сільський, селищний, міський голова (п.14 ч.3 ст.42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), а районної, обласної, районної в місті ради — голова відповідної ради (п.15 ч.6. ст.55 Закону). В разі його відсутності — особа, що його заміщує, або інша уповноважена особа.

Члени асоціацій місцевих рад мають право брати участь з правом вирішального голосу у загальних зборах асоціації; вносити на обговорення загальними зборами та іншими органами асоціацій окремі питання та проекти документів; брати участь у підготовці та прийнятті рішень асоціацій та їх органів з усіх питань статутної діяльності; обирати та бути обраними до керівних органів асоціацій; отримувати необхідну інформацію про діяльність асоціації, її заходи та результати роботи керівних органів; знайомитися з оригіналами документів та отримувати їх копії; одержувати методичну, організаційну, консультативну, матеріальну допомогу та іншу підтримку асоціацій у вирішенні питань, які відносяться до його статутної діяльності; створювати місцеві відділення асоціацій; входити до складу офіційних делегацій асоціацій.

Члени асоціацій місцевих рад зобов'язані дотримуватися вимог статуту, принципів та завдань асоціацій; брати участь у діяльності асоціацій; виконувати рішення керівних органів асоціацій; регулярно інформувати асоціації про свою діяльність, співпрацю з іншими органами місцевого самоврядування; надавати необхідну допомогу керівним органам асоціацій та їх членам у виконанні статутної діяльності; організовувати виконання рішень асоціацій; своєчасно сплачувати членські внески.

В разі невиконання статутних обов'язків до членів асоціацій місцевих рад можуть застосовуватися заходи відповідальності в вигляді призупинення або припинення членства. При-

зупинення може мати місце за рішенням правління асоціації в разі невиконання статутних обов'язків та несвоєчасної сплати членських внесків на строк до відкриття чергових загальних зборів асоціації. Припинення ж членства може застосовуватися за систематичне невиконання членом об'єднання статутних обов'язків. Прийняття рішення про припинення членства місцевої ради в об'єднанні належить до виключних повноважень загальних зборів асоціації.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановив при дотриманні принципів добровільності, самоорганізації та самоврядування асоціацій місцевих рад обов'язкову їх реєстрацію¹. Державними органами, що здійснюють реєстрацію асоціацій місцевих рад, є Головне управління юстиції Міністерства юстиції в Автономній Республіці Крим, обласні, Київське і Севастопольське міські управління юстиції. Сам порядок легалізації асоціацій був визначений Положенням про реєстрацію асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998р. № 175².

Інститут асоціацій місцевих рад знайшов широке запровадження в практиці місцевого самоврядування в Україні. На сьогодні загальний для всіх асоціацій місцевих рад соціально-політичний характер діяльності обумовлює необхідність при здійсненні систематизації існуючого їх кола звернутися до особливостей складу, який, в свою чергу, визначає певну організаційно-функціональну індивідуальність кожної асоціації.

За територіальним принципом можна виділити регіональні (асоціації міст Тернопільщини, Хмельниччини, Полтавщини, Луганщини, Асоціація органів місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим тощо); міжрегіональні (Асоціація шахтарських міст Донбасу, Екологічна асоціація міст та районів Придніпров'я України «Славутич»); всеукраїнські (Асоціація міст України, Асоціація районних в місті рад України, Українська Асоціація місцевих та регіональних влад, Асоціація сільських, селищних і міських рад України тощо); міжнародні

¹ Див.: Бодрова І.І. Правова регламентація створення асоціацій місцевих рад України // Проблеми законності: Респ. міжвіжом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. — Харків: Нац. юрид. акад. України, 2002. — Вип. 52. — С. 156–161.

² Положення про реєстрацію асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування: Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 р. № 175 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 7. — Ст.263

(Міжнародна Асамблея столиць і великих міст країн СНД, Міжнародна асоціація «Поріднені міста» тощо) асоціації.

За типом складу виділяються асоціації місцевих рад загального та спеціального членства. Якщо перші не встановлюють для місцевих рад будь-яких обмежень щодо участі в них (Українська Асоціація місцевих та регіональних влад, Асоціація сільських, селищних і міських рад України, Асоціація органів місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим тощо), то другі визначають певні критерії членства за соціально-територіальними (Асоціація міст України, Асоціація районних в місті рад України тощо) або соціально-економічними ознаками місцевих рад (Асоціація шахтарських міст Донбасу, Екологічна асоціація міст та районів Придніпров'я України «Славутич», Ліга історичних міст України тощо).

Асоціації місцевих рад виконують важливу роль не лише у здійсненні місцевого самоврядування, але й забезпеченні стабільності конституційного ладу та ефективності функціонування державної влади.

Координуючи, узгоджуючи, інтегруючи місцеві інтереси та забезпечуючи їх реалізацію, асоціації місцевих рад сприяють подоланню тих соціальних проблем, які можуть становити суттєву небезпеку для конституційного ладу держави. Нереалізованість інтересів територіальної громади та незадоволення її потреб можуть призводити до протистояння між територіальною громадою та створеними нею органами, між різними територіальними громадами та (або) їх органами, а також між останніми та органами державної влади. Якщо перша форма має юридичні засоби свого вирішення, то відносно інших необхідних дієвих форм не створено. Конфлікти між органами місцевого самоврядування та органами державної влади можуть мати затяжний, латентний характер, але в будь-якому випадку вони становлять значну загрозу як для місцевого самоврядування, так і для держави та суспільства в цілому.

Асоціації місцевих рад дозволяють виявити факти соціальної напруги, встановити причини їх виникнення, ступінь загострення, визначити заходи їх подолання та попередження в наступному. Інформація, якою вони при цьому оперують, фактично становить відомості про наслідки того управляючого впливу, який зазнає місцеве самоврядування з боку державної влади, а співвіднесення їх з метою цього впливу надає можливість встановити причини відступу від поставленої мети. Це зумовлює роль асоціацій як каналів зворотного зв'язку, який при цьому має певні переваги за інших: по-перше, асоціації отримують інформацію «з перших рук», що підвищує її точ-

ність та об'єктивність; по-друге, вони наділені більшим ступенем довіри органів місцевого самоврядування; по-третє, асоціації мають можливість залучити до інформаційного обігу найбільш широке коло (а потенційно і всіх) органів місцевого самоврядування; по-четверте, асоціації здійснюють постійний моніторинг стану функціонування місцевого самоврядування в різних галузях управлінської діяльності; по-п'яте, вони не лише отримують інформацію, але й узагальнюють та аналізують її, в тому числі співвідносячи з досвідом зарубіжних країн; по-шосте, асоціації надають можливість вивільнити значні державні ресурси від здійснення цих задач.

Інформація, отримана органами державної влади від асоціацій місцевих рад як каналів зворотного зв'язку, має важливе захисне значення та таке, що коригує параметри державного впливу. Своєчасно усунені його недоліки попереджають цілу низку несприятливих для органів державної влади наслідків, які можуть виникати через ігнорування та пряме порушення місцевих інтересів.

Активне залучення асоціацій до формування та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування сприяє демократизації державного управління, підвищенню його ефективності, найточнішому опосередкуванню та узагальненню місцевих інтересів, оптимальному узгодженню їх з державними інтересами, найповнішому забезпеченню, вірному визначенню цільових пріоритетів розвитку місцевого самоврядування, прийняттю соціально врівноважених рішень, підсиленню засад громадського контролю за здійсненням державного управління.

Роль асоціацій місцевих рад у системі місцевого самоврядування визначається тим, що на сьогоднішній день це досить дієвий механізм впливу на систему державної влади. На відміну від інших, більш загальних за своїм змістом засобів, які полягають у тому, що від діяльності та сприяння місцевого самоврядування залежить ефективність здійснення державних функцій; органи місцевого самоврядування здатні суттєво впливати на виборчий процес при формуванні органів державної влади; бути представленими в консультативних, дорадчих та інших спеціально створених органах з питань, що зачіпають інтереси місцевого самоврядування; використовувати засоби неформального впливу, він має організаційно-інституційний легалізований характер та забезпечує залучення до такого впливу широкого кола органів місцевого самоврядування.

Асоціації місцевих рад надають можливість органам місцевого самоврядування, що в переважній своїй більшості далекі від «коридорів влади», маловпливові і нездатні фінансувати кампанії

впливу на органи державної влади, бути представленими та почутими на більш високому, ніж локальний, соціально-політичному рівні. Вони, на відміну від окремих органів місцевого самоврядування, мають достатні для здійснення такого впливу ресурси — матеріально-фінансові, технічні, інформаційні, кадрові, а також особисті зв'язки та належний рівень репутації.

На сьогоднішній день асоціації виступають в якості однієї з тих «груп тиску» на органи державної влади, що здійснюють лобістську діяльність. Лобізм, як зазначає Т.І. Виноградова, є об'єктивним явищем демократичної політичної системи, неминучою приналежністю суспільства, яке припускає плюралізм в якості норми своєї життєдіяльності¹. А за умов нерозвиненості політико-правової системи і недосконалості представницької влади, він, як зазначає В.О. Лепьохін, стає основною формою представництва інтересів².

Здійснюючи лобістську діяльність, асоціації місцевих рад виконують важливу посередницьку роль між органами державної влади та місцевого самоврядування. Вони, з одного боку, доводять інтереси не окремих територіальних громад, а вже опрацьовані, зкоординовані, субординовані інтереси місцевого самоврядування, а з іншого — мають можливість постійно спостерігати за їх дотриманням, своєчасно інформуючи своїх членів про стан державної політики в сфері місцевого самоврядування та в інших сферах, що зачіпають його інтереси, та застосовувати заходи упередження прийняття тих рішень, що не відповідають їм. Таким чином, створюється певна система «врівноваження» у сфері муніципальної політики держави, а асоціації місцевих рад притягуються до розподілу з органами державної влади відповідальності за прийняття та реалізацію управлінських рішень.

Взаємодія асоціацій місцевих рад з органами державної влади, міжнародними організаціями та установами обумовлює ще один важливий аспект політичної ролі асоціацій — вони стають «каналом» виходу на загальнодержавний та міжнародний рівень діяльності професійного прошарку місцевих політиків.

На сьогоднішній день лобізм знаходиться поза сферою правового регулювання, хоча має певні конституційні передумови існування (статті 34, 36, 38, 40 Конституції України). Необхід-

¹ Виноградова Т.И. Лоббирование в процессе принятия политических решений. Дис. ... к.п.н.: 23.00.02. — СПб., 1999. — С.24–25.

² Механизм регулирования лоббистской деятельности в современной России: Материалы «круглого стола» // Государство и право. — 1998. — №1. — С.100.

ним є прийняття окремого закону про лобістську діяльність в Україні та законодавче розширення дозвільної здатності політичної системи України, що збільшила б можливість доступу, в тому числі й асоціацій місцевих рад, до процесу прийняття рішень органами державної влади.

Інформація, яку отримують, узагальнюють та аналізують асоціації місцевих рад, має важливе значення не лише для підвищення ефективності державного управління, але й для забезпечення достатності та усталеності системи місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування виступають одночасно і як носії, і як суб'єкти, що зацікавлені в отриманні іншої, необхідної їм для ефективного функціонування, інформації. Здатність сприймати, зберігати, переробляти та передавати інформацію, зазначає Д.М. Бахрах, є важливою умовою забезпечення ефективності зв'язку як компонентів у межах системи, так і системи в цілому з оточуючим її середовищем, оскільки така інформація несе в собі той управлінський вплив, який примушує систему змінюватися для здійснення певних дій¹.

Функціонування місцевого самоврядування, як складного соціально-політичного інституту, спричиняє циркуляцію чисельних інформаційних потоків, що виникають у процесі як внутрішньосистемної взаємодії елементів місцевого самоврядування, так і взаємодії системи в цілому з оточуючим її середовищем. Відповідно виділяють внутрішні та зовнішні групи інформаційних відносин, що становлять досить розгалужену систему².

Необхідна органам місцевого самоврядування інформація внаслідок різноманіття тих завдань, які стоять перед ними, має широкий за своїм джерелом та змістом характер. Забезпечення достатнього інформаційного потоку з відносно великою швидкістю його оновлення є складним завданням, яке потребує застосування чималих матеріально-технічних, комунікативних, організаційних, кадрових ресурсів, що не завжди під силу окремим органам місцевого самоврядування. Проте воно ефективно виконується асоціаціями місцевих рад, які не лише забезпечують своїх членів об'єктивно необхідними відомостями з фінансово-економічних, політичних, соціально-культурних та інших питань, але й утворюють організаційне «поле» інформаційного взаємообміну членів об'єднання, взаємодії їх з інши-

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России. — М.: Издательская группа Норма-Инфра-М, 2000. — С. 1–2.

² Державне управління: теорія і практика / За ред. Авер'янова В. Б. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 109.

ми суб'єктами інформаційних відносин, а також сприяють встановленню на їх основі прямих контактів співробітництва в економічній, соціально-культурній, науково-просвітницькій та іншій сферах діяльності.

Проблемні питання становлення місцевого самоврядування в Україні актуалізують міжнародне співробітництво місцевих рад. Прямі неопосередковані відносини між органами місцевого самоврядування і міжнародними організаціями та органами місцевого самоврядування інших країн мають чималі переваги, але в сучасних умовах функціонування органів місцевого самоврядування вони значно ускладнені. Внаслідок цього міжнародна діяльність асоціацій місцевих рад набуває особливого значення. Завдання, які при цьому переслідуються, можна означити через три найбільш загальні групи — це вивчення і впровадження стандартів функціонування системи місцевого самоврядування; обмін досвідом у сфері місцевого господарства і управління локальними процесами функціонування місцевих соціально-територіальних спільнот; встановлення і розвиток різнопланового і багаторівневого співробітництва громадських формувань, підприємницьких структур, жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць з зарубіжними партнерами¹.

Підводячи підсумок викладеному, слід зазначити, що асоціації місцевих рад виступають закономірним проявом інтеграційних властивостей системи місцевого самоврядування, інституційним механізмом реалізації інтересів територіальних громад щодо захисту і належного забезпечення права на здійснення місцевого самоврядування. Вони виконують важливу роль у здійсненні місцевого самоврядування, сприяючи зміцненню його засад, підвищенню ефективності діяльності його органів та посадових осіб, вирішенню проблемних питань розвитку місцевого самоврядування, стаючи каналом зворотного зв'язку для органів державної влади та досить дієвим механізмом впливу системи місцевого самоврядування на державну політику у відповідній сфері суспільних відносин. Проте цей інститут місцевого самоврядування потребує подальшого наукового дослідження та правової інституціоналізації².

¹ Баймуратов М. А. Проблема международной правосубъектности органов местного самоуправления. — Одесса: АО «Бахва», 1996. — С. 90–92.

² Бодрова І.І. Правова інституціоналізація асоціацій місцевих рад України // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. — Харків: Нац. юрид. акад. України, 2001. — Вип. 46. — С. 98–103.

ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

§1. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні

Питання конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування є досить важливим для становлення демократичного розвитку держави і суспільства. В Україні на сучасному етапі державотворення вони знаходяться в центрі наукових досліджень. При цьому значна увага приділяється питанням поняття і системи місцевого самоврядування, функціям і повноваженням місцевих рад та їх органів, реалізації ними компетенції в різних сферах суспільного життя, підвищення результативності їх роботи в економічній і соціальній сферах, у забезпеченні законності і правопорядку, розмежуванні повноважень між органами місцевого самоврядування і органами місцевої державної адміністрації.¹ Звертається увага на проблеми

¹ Ант А. Чи буде самоврядування в Україні європейським? — Віче. — 1998. — № 10; Баймуратов М.О., Батанов О.В. Деякі теоретичні аспекти становлення функцій територіальних громадян в Україні // Вісник Одеського університету внутрішніх справ. — 1999. — № 1; Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади. — Право України. — 1999. — № 5; Безсмертний Р. Самоврядування. Конституційна модель і проблеми повноцінного функціонування. — Віче. — 1997. — № 11; Бодрова І.І. Роль асоціацій місцевих рад у політико-правовому механізмі функціонування місцевого самовря-

нормативних правових актів органів місцевого самоврядування,¹ відповідності української моделі місцевого самоврядування європейським стандартам.²

В конституційно-правовому регулюванні місцевого самоврядування можна виділити два рівня регламентації: а) конституційний і б) поточне законодавство. Конституційний рівень є сенс виокремлювати, оскільки мова йдеться про нормативно-правовий акт, який володіє особливими юридичними якостями. Це найвищий рівень регламентації, оскільки він визначає спрямованість правового регулювання організації і функціонування місцевого самоврядування в поточних законах та інших нормативно-правових актах.

Конституційно-правове регулювання – це цілісна система нормативної регламентації організації і функціонування місцевого самоврядування, яка складається із норм конституції і поточного законодавства. Мова йдеться про конституційно-правовий інститут, де нормам конституції належить провідна роль.

Конституційно-правову основу місцевого самоврядування в Україні складають Європейська хартія про місцеве самоврядування; Конституція України; закони; статuti; положення. Для цієї регламентації на сучасному етапі в порівнянні з минулими періодами характерними є: 1) зміна юридичної природи місцевого самоврядування; 2) більш детальне закріплення суб'єктного складу місцевого самоврядування; 3) більш широке закріплення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування; 4) орієнтація на забезпечення самостійності кожного рівня

дування в Україні. — Вісник університету внутрішніх справ. — 1999. — № 9; Головченко В., Карпань О. Конституційні принципи місцевого самоврядування. — Право України. — 1998. — № 3; Делія Ю. Місцеве самоврядування як суб'єкт конституційних правовідносин. — Право України. — 1999. — № 11; Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. — К., 1997; Любченко П.Н. Организационно-правовые вопросы разработки и принятия уставов территориальных громад. — Проблемы законности. — Х., 1998. — Вип.34; Муніципальне право України: Підручник /За ред. В.Ф.Погорілка, О.Ф.Фрицького. — К., 2001; Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. — Х., 2002.

¹ Воронов М.П. Місцеве самоврядування та його акти. — Х., 1992.

² Баймуратов М.А. Международные связи местных советов. — Одесса, 1995; Ткачук А., Аграноффа Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. — К., 1997; Рзих М.Ф., Баймуратов М.А. Международные стандарты местного самоуправления. — Одесса, 1996.

місцевого самоврядування; 5) встановлення більш широкої системи конституційно-правових гарантій місцевого самоврядування, в тому числі закріплення можливості захисту його прав у судовому порядку; 6) зорієнтованість при правовій регламентації на міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування; 7) прийняття базового закону про місцеве самоврядування, в якому забезпечується комплексний підхід до закріплення правового статусу всіх ланок місцевого самоврядування і їх органів, а не до окремих їх ланок, як це було раніше, коли були окремі закони про сільську, селищну раду, про обласну раду тощо. В сутності діючий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» в деякій мірі є кодифікованим нормативно-правовим актом, який системно регламентує правовий статус і організацію діяльності місцевого самоврядування та його органів.

Вищезазначені тенденції конституційно-правової регламентації статусу місцевого самоврядування, на наш погляд, в основному є позитивними. Однак це не означає, що ця регламентація відповідає сучасним вимогам і немає необхідності в новелізації поточного законодавства і практики його застосування.

Виникає питання: що відносити до конституційно-правових основ місцевого самоврядування? Є три варіанти відповіді: а) тільки ті норми Конституції України, що знаходяться у першому її розділі (насамперед, статті 5, 7, 13, 15, 19); б) вищевказані, а також конституційні норми, що містяться в одинадцятomu розділі «Місцеве самоврядування» та в інших розділах (статті 140–146); в) норми, що є в Конституції України і в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., який на сьогодні є базовим для місцевого самоврядування, і в ст. 4 якого встановлюється, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Вважаємо, що конституційно-правові основи місцевого самоврядування можна розглядати в широкому і вузькому аспекті. В останньому мова йдеться про конституційні принципи місцевого самоврядування, в широкому – про конституційно-правову регламентацію всього блоку питань місцевого самоврядування в Конституції України, а також у Законі «Про місцеве

самоврядування в Україні». Інші акти немає сенсу сюди відносити, оскільки Конституція і Закон визначають ідеологію нормативно-правової регламентації в інших законах і підзаконних нормативно-правових актах; саме вони втілюють базові цінності в цій сфері суспільних відносин.

В даному дослідженні ми виходили із вузького розуміння конституційно-правових основ місцевого самоврядування, тобто насамперед акцент робиться саме на конституційні принципи, які знайшли втілення в Конституції України. Ми не ставимо перед собою завдання розкрити всі аспекти нормативних приписів, що містяться в розділі XI Конституції «Місьцеве самоврядування», оскільки це буде ґрунтовно розглянуто в інших розділах даного монографічного дослідження. Нам вважається важливим і необхідним сконцентрувати увагу на слідуючих питаннях: а) періоди та етапи конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні; б) тенденції його розвитку на сучасному етапі становлення української державності; в) роль і значущість конституційних принципів місцевого самоврядування для розвитку поточного законодавства, практики його застосування; г) визначити систему факторів, що впливають на конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування на сучасному етапі.

Головний акцент, безумовно, буде зроблений на конституційні основи місцевого самоврядування як на вихідні положення, що відображають сутність місцевого самоврядування. Визначити їх основи — це виявити в ньому головне, основне, корінні принципи, які складають сутність цього явища. Основи місцевого самоврядування — це система принципів, загальних основоположних засад, які визначають суспільні відносини, що виникають у процесі організації та реалізації місцевого самоврядування. В літературі слушно зазначається, що основи місцевого самоврядування логічно та юридично підкоряють всі його інститути і приймаємі в їх розвиток закони та інші нормативні правові акти.¹ Мова йдеться про норми-принципи, які закріплені в Конституції Російської Федерації і в Законі «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації». Це характерно і для України.

Україна як член Ради Європи намагається будувати правову систему у відповідності із європейськими правовими стандар-

¹ Дмитриев Ю.А. Правовые основы местного самоуправления // Муниципальное право Российской Федерации. — М., 2000. — С.60–61.

тами. Це стосується і регламентації місцевого самоврядування. Відповідно до ст.9 Конституції України частиною національного законодавства про місцеве самоврядування слід вважати Європейську хартію місцевого самоврядування, згода на обов'язковість якої надана Верховною Радою України (Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 р.¹).

Значення цієї Хартії для розвитку місцевого самоврядування і муніципального права в Україні заключається в наступному: а) в Хартії узагальнений європейський досвід, який може бути плідно використаний в Україні; б) Хартія підкреслює роль місцевого самоврядування в управлінні державою і суспільством, у забезпеченні стабільності в суспільстві, в залученні громадян до вирішення місцевих проблем; г) Хартія закріплює принципи організації місцевої влади і для України як члена Ради Європи. Значення цього факту заключається в тому, що муніципальні утворення одержали окрім державних гарантій своїх прав також і міжнародні гарантії; д) Хартія — це документ, який відображає цінності конституціоналізму, що об'єднують народи європейських держав. Таким чином, Хартія дає поштовх розвитку місцевої демократії в Україні, пошуку найбільш оптимальних і результативних форм місцевого самоврядування з урахуванням кращого європейського досвіду.

Важливою метою Хартії є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення і захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого самоврядування.² Ця Хартія зобов'язала держави, які її підписали, застосувати основні правові норми, що гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність територіальних громад та їх органів. Хартія складається із преамбули і трьох частин.

Велике значення має преамбула, в якій викладені принципи, на яких базується Європейська хартія, і ці принципи в значній мірі визначають конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні. Із аналізу преамбули Хартії випливає, що до таких відносяться: а) місцеве самоврядування — одна із засад будь-якого демократичного ладу; б) право громадян брати участь в управлінні державними справами є загальним демократичним правом і воно може бути безпосередньо реалізовано

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 38. — Ст.249.

² Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: Навчальний посібник. — К., 2000. — С.33.

на місцевому рівні; в) для забезпечення ефективного і наближеного до громадянина управління мають бути створені органи місцевого самоврядування, які наділені реальною владою; г) місцеві органи влади, наділені правом прийняття владних рішень, мають бути створені демократичним шляхом, мати широку автономію в межах своєї компетенції та порядку її здійснення; д) місцеві органи влади повинні мати необхідні ресурси для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування; є) права територіальних громад та органів місцевого самоврядування повинні бути надійно захищені.¹ В ст.2 Європейської хартії про місцеве самоврядування зазначається: «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний в законодавстві країни, і, по можливості, в Конституції країни».²

Аналіз Конституції України свідчить, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості: а) важливого принципу конституційного ладу України (ст.7), б) як специфічна форма реалізації народовладдя (ст.5), в) як право жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення (ст.140); г) як конституційно-правовий інститут, основу якого складають норми Конституції України. Деякі автори вважають, що муніципальне право є підгалуззю права. Разом з цим це не порушує головне – в основі цього інституту чи підгалузі знаходяться норми Конституції.

Конституція — закон, який закріплює основи правового статусу місцевого самоврядування. Відповідно, конституційні норми володіють особливою значущістю для становлення і розвитку не тільки органів державної влади, а й місцевого самоврядування.

Питання місцевого самоврядування і управління по-різному закріплюються в конституціях різних країн: в деяких про це нічого не говориться, і питання їх регулювання здійснюються тільки в спеціальному законодавстві; в других — основи місцевого самоврядування встановлюються дуже коротко і в узагальненій формі; в третіх (особливо новітніх) — про місцеве самоврядування говориться досить широко і детально з виділенням спеціальних глав, розділів тощо.

Так, до конституцій, які стисло встановлюють статус місцевого самоврядування, можна віднести Конституцію ФРН, в якій

¹ Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. — С.36.

² Международные акты о правах человека: Сборник документов. — М., 1998. — С.616.

в п.2 ст.28 закріплено: «Громадянам повинно бути представлене право регулювати в межах закону під власну відповідальність всі справи місцевого співтовариства».¹ Установлюється, що об'єднання громадян також користується правом самоврядування в межах своїх, установлених законом, завдань.² До третього типу конституцій, в яких детально регламентується статус місцевого самоврядування, можна віднести Конституцію Португальської Республіки, в тексті якої міститься розділ VIII «Організація місцевої влади», що складається із глав «Загальні принципи», «Прихід», «Муніципія», «Адміністративна область», «Організація жителів» (всього 29 статей).³ Встановлюється, що місцеві самоврядні одиниці входять в демократичну організацію держави (ст.237); такими одиницями є приходи, муніципії і адміністративні області (ст.238); повноваження цих одиниць, а також компетенція їх органів регламентуються законом у відповідності з принципом адміністративної децентралізації (ст.239); місцеві самоврядні одиниці мають власні фінанси і майно (ст.240); організація місцевих самоврядних одиниць включає виборну асамблею з правом приймати обов'язкові рішення і колегіальний виконавчий орган, підзвітний перед асамблеєю, а Асамблея обирається загальним, прямим і таємним голосуванням громадян, які проживають в даній місцевості за системою пропорційного представництва; органи місцевого самоврядування одиниць можуть проводити з виборцями безпосередні консультації (ст.241); місцеві самоврядні одиниці мають власний кадровий склад по закону, і до посадових осіб їх органів застосовується режим державних службовців і посадових осіб (ст.244).⁴

Законодавець в кожній країні з урахуванням багатьох чинників (насамперед, вітчизняного досвіду нормативно-правової регламентації питань місцевого самоврядування, міжнародних і європейських стандартів, менталітету народу, політичного режиму, системи управління) встановлює обсяг конституційної регламентації місцевого самоврядування. Конституцію України з точки зору обсягу цієї регламентації можна віднести до тих, які досить широко закріплюють цей статус. Тобто вона значно ближче, наприклад, до португальської конституції, аніж до Конституції ФРН. І про це свідчить той обсяг повноважень, що

¹ Современные зарубежные конституции: Сборник документов по конституционному праву зарубежных стран. — М., 1996. — С.153.

² Там же. — С.153.

³ Конституции государств Европейского Союза. — М., 1997. — С.585—589.

⁴ Там же. — С.115.

закріпленій не тільки в одинадцятому розділі, а й в інших розділах конституційного тексту. З урахуванням сучасного стану політико-правової культури в нашій країні такий підхід можна вважати обґрунтованим, хоча деякі положення в розділі XI Конституції явно не конституційного рівня, на чому ми зупинимося окремо.

Конституційно-правове регулювання статусу місцевого самоврядування і його органів пройшло декілька історичних періодів: а) дорадянський; б) радянський; в) сучасний. В межах цих періодів можна виділити відповідні етапи, які визначаються етапами конституційного розвитку України. Правда, відносно дореволюційного періоду (до довтня 1917 року) можна говорити лише про правове, а не конституційно-правове регулювання, оскільки конституцій в царській Росії, до складу якої входила Україна, не було.

За радянських часів конституційно-правовий статус місцевих рад визначався слідуючими чинниками: а) єдність системи рад, керівництвом вищестоящих місцевих рад нижчестоящими; б) пануванням комуністичної партії, хоча ради народних депутатів визначалися як основа політичної системи; в) одержавленню власності; г) відсутністю конкурентності, змагальності у виборчому процесі, в тому числі й щодо формування місцевих рад; д) відсутністю належної матеріально-фінансової бази діяльності рад. На конституційно-правовий статус місцевих рад в радянський період суттєво впливало невизнання радянською політичною доктриною принципу поділу влад, політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності.

В радянський період вищим організаційним принципом побудови і функціонування системи рад був демократичний централізм, який формально і допускав самостійність та ініціативу місцевих органів влади, а в дійсності проявлявся в жорсткій централізації і концентрації державної влади. У відповідності з цим принципом у віданні вищестоящих рад зосереджувалася нормотворчість і планово-регулююча діяльність. При цьому вищестоящі ради курирували діяльністю нижчестоящих органів державної влади, і, відповідно про самостійність останніх говорити не приходилось. Їх акти були обов'язковими для виконання нижчим рівнем радянських органів. Вищестоящі ради мали право відмінити суперечні закону рішення нижчестоящих рад, які були їм підконтрольні і підзвітні. Одним із організаційно-правових проявів демократичного централізму було подвійне підпорядкування виконавчих органів місцевих рад: виконавчих комітетів, відділів і управлінь. Виконавчі органи

були підзвітні радам, які їх формували, і одночасно відповідним органам апарату вищестоящих рад. Все це було спрямовано на забезпечення необхідного ступеня централізації державного управління і базувалося на відповідних нормах Конституції і законів про різні ланки місцевих рад.

Конституційно-правове регулювання місцевих рад виходило із теорії радянського державного права, яка розглядала місцеві ради як представницькі органи нового типу, що поєднували в своїй діяльності прийняття рішень, їх виконання і контроль за проведенням рішень у життя. Цей принцип діяльності рад був сформульований В.І. Леніним, який розвивав стосовно до Рад положення К. Маркса про Парижську Комуну як «працюючу корпорацію», яка не тільки приймає закони, а й впроваджує їх в життя. Але місцеві Ради так і не стали «працюючими корпораціями», тобто органами, що самостійно вирішують питання місцевого життя, які фактично реалізують свої конституційні повноваження для виконання не тільки нормотворчої, а й управлінської функції. Реальна влада на місцях знаходилася в руках апарату партійних органів, волю яких виконували ради зверху донизу.¹

Радянський період закінчився більше десяти років. Ми живемо в незалежній, суверенній Українській державі. Але й на сучасному етапі державотворення немає підстав стверджувати, що створені належні умови для розвитку місцевого самоврядування. Як в радянський період, так і на сьогодні місцеві ради не мали і не мають належного матеріально-фінансового забезпечення реалізації своїх функцій і повноважень. І ця ситуація зближує характеристики місцевих рад на таких діаметрально протилежних періодах їх розвитку як радянський і сучасний. Тобто, як раніше, так і тепер державою не створені належні матеріально-фінансові, правові і організаційні засади ефективного їх функціонування, хоча раніше на конституційному рівні і не встановлювалося, що держава гарантує місцеве самоврядування. Жорстко централізована система державної влади, і, насамперед, управлінської, не зацікавлена в розкритті належного потенціалу місцевих рад різних рівнів, всіх їх можливостей. І якщо український законодавець і намагається сьогодні за допомогою правового регулювання дещо посилити статус органів місцевого самоврядування до рівня європейських стандартів (хоча й не

¹ Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство. — М., 1988; Советское строительство: Учебник /Под ред. А.А.Безуглова. — М., 1985; Советское строительство: Учебник / Под ред. В.А.Пертцика. — М., 1988.

досить вдало), до вимог Європейської хартії про місцеве самоврядування, то практична діяльність державних інституцій різного рівня по розподілу бюджетних коштів, проведенню податкової політики, посиленню правового статусу і можливостей місцевих державних адміністрацій спрямовані, якраз не на підвищення ролі місцевого самоврядування і його органів.

Конституційно-правова регламентація місцевого самоврядування, закріплення їх принципів важливі, насамперед, в тому аспекті, що місцеве самоврядування відіграє особливу роль у становленні громадянського суспільства в Україні, будучи разом з цим механізмом формування такого суспільства, і його невід'ємною частиною. Включення членів місцевого співтовариства в процес прийняття суспільно значущих рішень є одним із механізмів реального впровадження народовладдя, підвищення політичної активності громадян. Конституційно-правове регулювання виходить із того, що місцеве самоврядування – це публічна влада населення адміністративно-територіальної одиниці, яка базується на його самоорганізації і самодіяльності, володіє більшою або меншою самостійністю і не входить в систему державної влади. Відповідно, державні органи не мають права втручатися в діяльність місцевого самоврядування і його органів, яка реалізується в межах закону. Конституція України виходить із того, що місцеве самоврядування – це один із устоїв сучасної системи управління, вираз влади народу у відповідній формі і на конкретному етапі розвитку країни. Однією із функцій Конституції України є обмежувальна функція¹. Її сенс і зміст відносно, наприклад, місцевого самоврядування, заключається в тому, що ніхто не має права порушувати права місцевого самоврядування, їх органів, оскільки в Конституції, як основному законі, закріплюється правовий статус місцевого самоврядування, і всі суб'єкти права, насамперед, державні органи повинні поважати їх права і не порушувати їх.

Конституція України виходить із того, що місцеве самоврядування є правом місцевого співтовариства. Але це не обов'язок. В Конституції знайшли вираз правові, організаційні, політичні та економічні гарантії місцевого самоврядування. І, безумовно, держава пов'язана цими нормами.

Конституційний розподіл на органи державної влади і місцеве самоврядування не означає, що Українська держава відкадує місцевому самоврядуванню у своїй підтримці. Конституція

¹ Див.: Тодыка Ю.Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. — Х., 2000. — С.77–78.

України і законодавство щодо місцевого самоврядування виходять із того, що органи державної влади повинні створювати необхідні правові, організаційні і матеріально-фінансові умови для становлення і розвитку місцевого самоврядування. Це впливає із конституційного положення ст.7 Конституції, що Україна гарантує місцеве самоврядування. Вважаємо, що органи державної влади повинні не тільки створювати правову і економічну основу діяльності місцевого самоврядування, а й роз'яснювати населенню державну політику в галузі розвитку місцевого самоврядування, сприяти тому, щоб громадяни мали реальну можливість приймати участь у рішенні питань місцевого значення. Прийняття державних нормативів і стандартів в області медицини, освіти, комунального обслуговування, безпеки, а також застосування цих нормативів в муніципальних утвореннях має суттєве значення для розвитку людського потенціалу територій і місцевого співтовариства. Це повинно бути в основі державної політики в цій сфері суспільних відносин.

Як ми вже зазначили в даному розділі монографічного дослідження, ми ставимо насамперед завдання розкрити конституційні основи місцевого самоврядування. Мова йде про конституційні принципи, які містяться у першому та інших розділах Конституції України і які визначають основні засади організації і функціонування місцевого самоврядування та їх органів. Важливо усвідомити юридичну природу цих принципів, їх значущість для подальшої новелізації конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, їх органів. Разом з цим не тільки такі принципи як народовладдя (ст.5 Конституції), визнання і гарантування місцевого самоврядування (ст.7), політичної, економічної і ідеологічної багатоманітності (ст.15), законність (ст. 19) визначають конституційні основи місцевого самоврядування. Важливі конституційні приписи містяться в одинадцятому розділі Основного Закону України, в тому числі принципи самостійності реалізації органами місцевого самоврядування своїх функцій і повноважень, можливість захисту прав місцевого самоврядування в судовому порядку тощо. Конституція — єдиний, системний правовий документ, норми якого володіють найвищою юридичною силою (ч.1 ст.8 Конституції). Відповідно, на базі системного підходу можливий аналіз конституційних основ місцевого самоврядування.

Зазначимо, що деякі вчені вважають Конституцію своєрідним кодексом конституційного права. З цієї точки зору якісне закріплення на конституційному рівні питань організації і функціонування місцевого самоврядування, їх органів є базою фор-

мування якісного поточного законодавства в цій сфері суспільних відносин. На кожному етапі розвитку держави і суспільства якість цього регулювання, на наш погляд, визначається слідуючими факторами: а) усвідомленням державними інституціями і суспільством значущості ролі місцевого самоврядування в рішенні нагальних проблем державотворення, в розвитку політико-правової активності населення; б) рівнем науки конституційного права, розуміння проблем у сфері місцевого самоврядування і наданням наукою ґрунтовних пропозицій щодо закріплення питань місцевого самоврядування на конституційному рівні; в) специфікою політичного режиму в державі, бажанням політичної еліти мати дієздатну систему місцевого самоврядування; г) рівнем розвитку демократії в країні; д) міжнародним фактором, наявністю документів міжнародного і європейського рівня, в яких закладені міжнародні і регіональні стандарти місцевого самоврядування, на які вітчизняний законодавець повинен орієнтуватися при визначенні конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Тим більше, якщо в Конституції закріплюється, що держава є правовою і демократичною.

Всі вищезазначені фактори визначили ідеологію конституційно-правового регулювання статусу місцевого самоврядування в Конституції України 1996 року і сьогодні впливають на визначення шляхів можливої новелізації цього статусу як на рівні Конституції, так і поточного законодавства.

В юридичній літературі недостатньо розкриті конституційні засади місцевого самоврядування в Україні. Це відноситься і до обсягу цього поняття, його структурних елементів, ролі цих засад для законотворчого, і в цілому нормотворчого процесу, напрямків новелізації правового статусу органів місцевого самоврядування, правозастосовчої практики. Ці питання є досить важливими, оскільки вони пов'язані із визначенням правової політики Української держави по відношенню до місцевого самоврядування та його органів, шляхами підвищення їх ролі у вирішенні актуальних питань державотворення.

Принципи місцевого самоврядування – це вихідні засади, відповідно до яких здійснюється організація і функціонування місцевого самоврядування в Україні. Положення Конституції, які визначають основні принципи місцевого самоврядування – результат осмислення вітчизняного досвіду організації місцевої влади з урахуванням сформульованих в Європейській хартії місцевого самоврядування загальних для демократичних держав принципів децентралізації управління, самоорганізації гро-

мадян, законності, реалізації публічно-владних повноважень на рівні, який дає можливість найбільш ефективно їх виконувати.

Конституція України 1996 року встановлює, що держава визнає місцеве самоврядування (ст.7). Це досить важливий конституційний принцип. В ньому проявилися і історичні традиції, оскільки ще в Конституції УНР 1918 року в ч.1 артикула 133 було встановлено: «Громади, волості, міста, повітні та інші одиниці самоврядування користуються з автономії щодо вирішення питань про місцеві добра та потреби в межах своєї території, оскільки державна адміністрація, або відповідна більша одиниця самоврядування не прилучила певної справи до свого обсягу ділання»¹. В ч.3 артикула 133 закріплювалося: «Кожна одиниці самоврядування має автономне право призначати податки та повинності, що необхідні для її урядування», а в ч.1 артикула 134 закріплювалося: «Громади, волості, містечка, міста, повіти і інші одиниці самоврядування мають свої виборчі установи», тобто мова йшла про виборчі органи місцевого самоврядування. На жаль, положення Конституції УНР 1918 року так і не були реалізовані на практиці.

За радянських часів не було визнання принципу місцевого самоврядування. Управління місцевими справами покладалося на органи державної влади на місцях; вищестоящі місцеві ради мали право керувати нижчестоящими, що йшло в протиріччя із забезпеченням самостійності кожної ланки місцевих рад. Але ж світовий досвід свідчить, що чим вище рівень демократії в країні, тим ширше і активніше використовується у відповідній формі місцеве самоврядування, забезпечується самостійність кожної його ланки, а відмова від цього є одним із проявів недемократизму або недостатнього демократизму існуючого в країні політичного режиму.

В Конституції України і в законі про місцеве самоврядування закріплена різна кількість основоположних принципів місцевого самоврядування. Закон встановлює, що до таких принципів відносяться: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів, виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого

¹ Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української Конституції. — К.: Т-во «Знання України», 1996. — С.115.

самоврядування. Викладена в ст.4 Закону система принципів місцевого самоврядування могла б бути комплексно закріплена в одній із статей XI розділу Конституції. Але це не було зроблено. Разом з цим в п.6 ст.140 Конституції цього ж розділу встановлено, що сільські, селищні, міські ради можуть створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Ця норма аж ніяк не може претендувати на ранг конституційної по предмету свого регулювання. Її місце у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», в інших нормативно-правових актах, а не в Конституції. Тому немає підстав вважати, що конституційно-правове регулювання статусу місцевого самоврядування в Конституції України, в тому числі і щодо закріплення принципів їх організації і діяльності, є ідеальним. Це далеко не так.

Але немає ніяких підстав вважати, що ці принципи взагалі не знайшли закріплення на конституційному рівні. Вони відображені в наступних положеннях Конституції України. Це принципи: народовладдя (ч.2 ст.5); законності (ч.2 ст.19); визнання та гарантування місцевого самоврядування (ст.7); виборності (статті 71, 141); правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (ст.142, ст.143); судового захисту прав місцевого самоврядування (ст.145). Деякі автори ставлять під сумнів, що місцеве самоврядування є виразом народовладдя.¹

В Законі про місцеве самоврядування (ст.4) знайшли закріплення і такі основні принципи місцевого самоврядування як принципи гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, які не вказуються в Конституції України. Виникає питання: чому законодавець при прийнятті Основного Закону не виокремив ці принципи і не закріпив їх на конституційному рівні? На наш погляд, для цього є різні підстави. Так, відносно принципів гласності і колегіальності це можна аргументувати тим, що це організаційні, а не загальні політико-правові, універсальні принципи, які визначають основи правового статусу місцевого самоврядування. Щодо незакріплення на конституційному рівні принципу поєднання місцевих та державних інтересів можна пояснити декількома причинами, але головною з них, на наш погляд, була відсутність чіткої позиції розробників Конституції і законодавця

¹ Крусян А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании понятия. — Юридический вестник. — 1998. — № 1. — С.84–87.

щодо правової природи місцевого самоврядування, оскільки в Конституції знайшли втілення і державницька і громадська теорія місцевого самоврядування. Відносно ж незакріплення в Конституції принципу підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб аргументи знайти просто складно, оскільки це основоположний, універсальний принцип, який визначає демократичний характер взаємовідносин між населенням і обраними ним органами. Це загальнодемократичний принцип світового конституціоналізму. І, безумовно, при новелізації конституційного тексту є сенс його закріпити в Конституції України. Це можна було зробити ще в 1996 році при її прийнятті, оскільки концептуальне положення ч.1 ст.140 Конституції, яка встановлює, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Конституція і закони виходять з того, що територіальна громада є основним, пріоритетним суб'єктом місцевого самоврядування. Це закладено і ч.3 ст.140 Конституції України, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, де територіальна громада є основою.

Для закріплення на конституційному рівні принципу підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб є більше підстав, ніж встановлення в ч.4 ст.143 Конституції України положення, що органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади, що є не політико-правовим, загальним, а тільки організаційно-правовим принципом, який міг би бути закріплений не на рівні Конституції, а в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», в Законі «Про місцеву державну адміністрацію», і конституційний текст від цього б не постраждав. Незакріплення принципу підконтрольності і відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою аргументувати складно, оскільки згідно зі ст.1 Конституції Україна є демократичною, правовою державою, і підзвітність органів державної влади, місцевого самоврядування перед громадянами, населенням є визначальною ознакою демократизму держави, політичного режиму в країні в цілому.

Конституційні засади місцевого самоврядування встановлюються в тексті Конституції України. Причому не тільки в першому, а й інших розділах Основного Закону, насамперед, в розділі третьому і одинадцятому. Це принципи, які визначають організацію і діяльність місцевого самоврядування, його органів.

Більш широко конституційні політико-правові та організаційно-правові принципи місцевого самоврядування знаходять деталізацію у поточному законодавстві України, насамперед, в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Ці принципи володіють значним демократичним потенціалом, і у відповідності з ними повинна будуватися законотворча і правозастосовча діяльність держави відносно місцевого самоврядування.

Важливим конституційним принципом є принцип самостійності місцевого самоврядування. Це означає, що воно незалежне і функціонує під свою відповідальність. Будь-який сторонній вплив, навіть із згоди органу самоврядування, вже підриває їх основи, обезцінює змістовні якості цього інституту. Але ця самостійність існує в суворо визначених межах. Ніякими ознаками державного суверенітету місцеве самоврядування не володіє.

Самостійність місцевого самоврядування організаційно забезпечується тим, що його органи не входять до системи органів державної влади. Місцеве самоврядування як би «відділене» від держави.

Принцип самостійності місцевого самоврядування проявляється, насамперед, в тому, що в Конституції України цьому інституту присвячений окремий розділ. Є Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому системно регламентуються загальні положення щодо місцевого самоврядування, організаційно-правові його основи, в тому числі повноваження сільських, селищних, міських, районних та обласних рад, порядок формування, організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування, їх матеріально-фінансова основа діяльності, гарантії місцевого самоврядування, відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Прийняті й інші нормативно-правові акти, які свідчать про те, що держава намагається створити правові умови для забезпечення самостійності місцевого самоврядування. Але сьогодні мова повинна йти про інше – в якій мірі поточне законодавство є якісним і створює реальні умови для правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування. Це питання не риторичне, а має суттєву теоретичну і практичну значущість.

Для реалізації цього принципу має значення положення ч. 1 ст. 144 Конституції, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Рішення цих органів є правовою формою їх діяльності, яка разом з цим свідчить і про правову самостійність цих органів при при-

йнятті відповідних рішень у межах закону і повноважень органів. Ця конституційна норма деталізується в ч.1 ст.73 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. Всі ці суб'єкти несуть відповідальність при умові невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень.

Конституційний принцип самостійності місцевого самоврядування та його органів у вирішенні в межах закону своїх функцій і повноважень безпосередньо пов'язаний з закріпленням в ст.7 Конституції щодо гарантованості місцевого самоврядування. І тут важливе значення має право власності, його закріплення в Основному Законі. Так, у ст.15 Конституції встановлюється, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. В ст.13 Основного Закону закріплюється, що від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. До об'єктів права власності Українського народу Конституція відносить землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони.

В цьому конституційному положенні закладені досить вагомі важелі впливу органів місцевого самоврядування на раціональне використання природних ресурсів, їх збереження. Таким чином, Конституція в якості суб'єктів права власності зазначає як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування. При цьому підкреслюється, що ці суб'єкти повинні діяти в межах, визначених Конституцією. Відповідно в ст.142 встановлюється, що матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають у управлінні районних та обласних рад. Між ст.13 та ст.142 Основного Закону є чітка кореляційна залежність. Свої еконо-

мічні можливості органи місцевого самоврядування повинні реалізовувати в межах законності, не порушувати право власності інших суб'єктів. Разом з цим на практиці більше всього виникає питань саме з розподілом природних ресурсів між різними ланками місцевих рад. І нелегко встановити, що тут законно і що тут незаконно.

Таким чином, ми розуміємо принцип правової самостійності місцевого самоврядування в двох аспектах: а) як створення належних правових умов для ефективного функціонування місцевого самоврядування, і б) як надану законом можливість їх органам в межах своїх повноважень приймати обов'язкові для виконання рішення. Тому вважаємо, що даний принцип заслуговує на те, щоб він був закріплений саме на конституційному рівні, як це і має місце в діючій Конституції.

Серед принципів засад конституційного ладу щодо проблеми, що аналізується, особливе значення має ст.7 Конституції України, яка встановлює, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Цей принцип має особливе значення, оскільки через призму цієї конституційної норми слід визначати юридичну природу місцевого самоврядування і проблеми його функціонування, можливі тенденції розвитку.

В чому ж проявляється конституційне формулювання, що в Україні визнається місцеве самоврядування? Насамперед, через закріплення його статусу в одинадцятому розділі Конституції «Місьцеве самоврядування», в якому на конституційному рівні дається визначення місцевого самоврядування, його елементний склад (ст.140). закріплюється матеріальна та фінансова база функціонування, обов'язковість рішень органів місцевого самоврядування, якщо вони прийняті в межах повноважень, визначених законом.

Термін «гарантується» має не тільки правове, а й суттєве політичне навантаження, оскільки в радянський період акцент робився на тому, що місцеві ради — це органи державної влади, а не на тому, що вони і органи місцевого самоврядування. А тим більше територіальна громада не розглядалася як основа цього самоврядування, як суб'єкт політико-правових відносин, який безпосередньо або через органи місцевого самоврядування реалізує свої функції і повноваження.

Сучасний стан із місцевим самоврядуванням в Україні дає підстави для висновку, що в змісті ст.7 Конституції, що держава визнає і гарантує місцеве самоврядування, на сьогодні, в основному, реальним є те, що держава його визнає, але ж недостатньо його гарантує.

В історії українського конституціоналізму вперше на рівні Основного Закону закріплюється положення, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку (ст. 145), що є важливою гарантією його діяльності. Правда, цією гарантією вони користуються досить рідко.

Визнання державою місцевого самоврядування досить чітко проявляється в тому, що прийнятий і діє Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», інші законодавчі і підзаконні нормативно-правові акти. Причому, це законодавство весь час новелізується. Підготовлений проект закону про місцеве самоврядування в новій редакції, філософія та ідеологія якого в більшій мірі спрямована на посилення ролі місцевого самоврядування в політичній системі України. По лінії регіональних Академій Державного управління при Президентові України застосовуються міри по підготовці кадрів для органів місцевого самоврядування, підвищення їх інтелектуального потенціалу, вміння їх працювати на сучасному рівні. Але це ще не вирішує всіх кадрових проблем. Їх більш, ніж достатньо. Як ми вже зазначали, немає підстав вважати, що на сьогодні створені належні матеріальні і фінансові гарантії ефективного функціонування місцевого самоврядування та його органів. Тому в цьому аспекті ст. 7 Конституції явно не працює. А без цього і не може бути ефективного місцевого самоврядування. Будь-яка організаційно виокремлена структура може діяти тільки при умові, якщо для цього створені належні матеріальна та фінансові умови, і місцеве самоврядування не є виключенням із цього правила. Тому, якщо виходити із того, що є конституція реальна і формальна, то відносно місцевого самоврядування можна сказати, особливо щодо ст. 7 Конституції України, що в частині нормативно-правового регулювання статусу місцевого самоврядування і кадрового забезпечення його органів Конституція більш-менш реальна, але це складно сказати відносно матеріально-фінансової бази його функціонування.

Стаття 7 Конституції України є основоположною в тексті Основного Закону, оскільки вона визначає ідеологію ставлення держави до місцевого самоврядування, правову політику в цій сфері відносин, спрямованість розділу XI «Місьцеве самоврядування» та інших розділів Конституції і поточного законодавства щодо місцевого самоврядування та його органів. Ця конституційна норма відноситься до засад конституційного ладу України, є базовою, і при будь-яких змінах конституційного тексту вона повинна бути, оскільки з цим пов'язана доля місцевого самоврядування, а, відповідно, і врахування інтересів населення

територій. Навпаки, треба все робити, щоб потенціал цієї конституційної норми реалізовувався, що залежить від багатьох чинників, в тому числі і в аспекті більш ґрунтовного співвідношення повноважень органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями.

При розгляді спорів у Конституційному Суді України щодо питань місцевого самоврядування саме ст.7 Конституції в сукупності з положенням ч.1 ст.5 Основного Закону, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, визнаються основоположними.

З прийняттям Конституції України 1996 року конституційний процес не призупинився, він продовжується. Про це свідчить й ініціатива Президента України, парламентаріїв про внесення змін до Конституції України. На сьогодні мова йде не про ревізію, а про вдосконалення тексту діючого Основного Закону. Важливо, що ні в проектах народних депутатів, два з яких вже були розглянуті Конституційним Судом на предмет їх конституційності, ні в проекті Президента України «Про внесення змін до Конституції України», не ставиться питання про внесення змін до першого розділу Конституції «Загальна засади», які є базовими принципами конституційного ладу України. Це відноситься і до статті 7 Конституції. В майбутньому можливе прийняття нової Конституції України. Такі пропозиції виказуються представниками деяких політичних сил. Але при будь-якій моделі вирішення проблеми конституційного реформування держави і суспільства, тобто або через новелізацію діючого конституційного тексту або через прийняття нової конституції, обов'язково повинні бути положення, що народ здійснює свою владу безпосередньо і через органи місцевого самоврядування, а також, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Саме ці положення мають особливе значення для розвитку демократії не тільки на місцях, а й в цілому в державі, задоволення потреб населення, формування дієздатних структур громадянського суспільства.

Є конституційні цінності, від яких при будь-якій політичній ситуації, при будь-яких реформах, немає сенсу відмовлятися, оскільки вони йдуть в руслі світового, в тому числі європейського конституціоналізму, демократичного вектора розвитку суспільства. А тим більше, якщо на рівні конституції проголошено, що держава є демократичною, правовою, соціальною, як це закріплено в ст.1 Конституції України.

Визнання високого конституційного статусу місцевого самоврядування на сучасному етапі впливає з того, що вперше в

історії українського конституціоналізму встановлюється, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Це корелюється положенням, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. В значній мірі це положення є ідеалом, до якого треба прагнути як державним інституціям, так і громадянському суспільству, оскільки Україна ще не права держава. В зв'язку з цим виникає питання: а чи можна побудувати правову демократичну державу, якщо не вирішувати проблему підвищення ролі та ефективності місцевого самоврядування та його органів? Безумовно, неможливо! Побудова такої держави, як свідчить досвід західноєвропейських країн з усталеними демократичними традиціями, можлива, насамперед, там, де існує чітка система управління, в тому числі на місцях, де ефективно діє система місцевого самоврядування. Проведення в Україні адміністративної реформи спрямоване на пошук оптимальної управлінської моделі на місцевому та регіональному рівнях, на підвищення потенціалу органів місцевого самоврядування, більш ґрунтовне розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями. Поки що ця реформа йде складно, непослідовно і з низьким коефіцієнтом результативності. В основі такого стану багато чинників, аналіз яких виходить за межі нашого дослідження.

Вважаємо за необхідне зазначити, що передові представники дореволюційної української та російської інтелігенції, сучасні вчені-конституціоналісти завжди визнавали велику значущість місцевого самоврядування і ставили питання про необхідність підвищення його ролі у вирішенні не тільки місцевих, а й загальнодержавних проблем.¹

На жаль, на сучасному етапі державотворення в Україні значна частина політичної еліти не усвідомлює, що не створивши

¹ Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. — М., 1971; Коркунов Н.М. Русское государственное право. — СПб., 1909. — Т.2; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Том 2. Часть 1. — СПб., 1910; Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. — М., 1995; Погорелко В.Ф. Местные Советы в механизме осуществления функций советского общенародного государства. — К., 1986; Фрицкий О.Ф. Местные Советы народных депутатов и управление. Организационно-правовые проблемы. — К., 1997; Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. — Мюнхен, 1963; Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування. — К., 2000; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. — М., 1997; Муніципальне право України / За ред. В.Ф.Погорілка, О.Ф.Фрицького. — К., 2001.

належних умов для функціонування місцевого самоврядування, — не побудувати дієздатну українську державу, не перебороти негативне відношення громадян до державних інституцій, не підвищити авторитет державної влади в цілому.

Забезпечення суверенітету держави залежить не тільки від ефективності діяльності державної влади, консолідації суспільства, а й від результативності місцевого самоврядування, цілеспрямованості роботи його органів. Морально-психологічний клімат в державі, особливо у сільській місцевості, в значній мірі залежить від роботи органів місцевого самоврядування, належної реалізації ними своїх функцій і повноважень. Найавторитетніші соціологічні дослідження свідчать, що сьогодні найбільший рівень довіри серед людей мають органи місцевого самоврядування — 38 відсотків, що вдвічі більше, ніж усі інші гілки державної влади.¹

В Україні найменше всього створені належні умови для функціонування сільських та селищних рад та їх виконкомів, що негативно впливає і на вирішення в сільській місцевості соціальних проблем, питань агропромислового комплексу, на забезпечення продовольчої національної безпеки країни, на вирішення всього комплексу проблем, і не тільки місцевого або регіонального рівня. Системний підхід до становлення української державності, безумовно, потребує вдосконалення організації діяльності не тільки державних інституцій, а й органів місцевого самоврядування. Поки що такого усвідомлення у політичній еліті немає. В тому ж президентському проекті «Про внесення змін до Конституції України» про органи місцевого самоврядування згадується тільки в аспекті обрання їх в майбутньому не на 4, а на 5 років. І все. Тому орієнтація йдеться, в основному, на вдосконалення взаємовідносин органів державної влади між собою. Але ж ніякі органи так близько не знаходяться до потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць, як органи місцевого самоврядування. В процесі обговорення президентських ініціатив в квітні-травні 2003 року щодо змін до Конституції України в пресі представники різних політичних сил активно ставили питання щодо підвищення ролі органів місцевого самоврядування, необхідності перейти від системи призначення глав місцевих державних адміністрацій до їх обрання на основі демократичних виборів, зміни системи управління на регіональному рівні.

¹ В.Скрипник. Ледве жевріє // Голос України, 20 травня 2003 р. — № 91 (3091).

Серед принципів конституційного ладу України принцип законності має особливе значення. В ст. 19 Конституції встановлене положення, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Така ж юридична конструкція встановлена і щодо органів державної влади, і це зближує правову природу державних інституцій та органів місцевого самоврядування, і свідчить, що державницький аспект в органах місцевого самоврядування виражений досить чітко і послідовно. Тому немає ніяких підстав відривати функції і повноваження органів місцевого самоврядування від діяльності державного механізму, реалізації функцій Української держави. Разом з цим не слід забувати, що місцеве самоврядування — це важливий елемент громадянського суспільства, яке формується в Україні. І це йде в руслі громадівської теорії місцевого самоврядування, яка має право на існування, і потенціал реалізації якої залежить від умов, що створені в країні на відповідному етапі її розвитку.

Державні інституції не мають права не реагувати, якщо органи місцевого самоврядування порушують закони. Судові органи не тільки захищають місцеве самоврядування, а й застосовують відносно них санкції у випадку порушення законодавства.

§ 2. Територіальна основа місцевого самоврядування

Важливе значення для розвитку місцевого самоврядування має територіальна основа. Її дослідження здійснювали М.П. Воронов, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.І. Корнієнко¹. Актуальність цих досліджень полягає в тому, що саме терміном «територіальна основа місцевого самоврядування» визначаються просторові межі владного впливу територіальної громади її органів і посадових осіб. Проте, ні Конституція, ні чинне законодавство України не визначають територіальної основи місцево-

¹ Воронов М.П. Організаційно-правові проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Мат. наук.-практ. конф. (Харків, 4–5 груд. 2001 р.). Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. — С. 59–63; Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 154–159. Корнієнко М. Обласна (регіональна) автономія: федералізація чи децентралізація?// Українське право. — 1996. — № 1(3) — С. 16–23.

го самоврядування. В ст. 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначається лише організаційно-правова, матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування. Що ж до територіальної основи, то вона може бути визначена лише шляхом аналізу всього масиву законодавства, що регулює відносини в сфері місцевого самоврядування.

Результатом такого аналізу є висновок, що ключову роль у визначенні територіальної основи місцевого самоврядування відіграють конституційні норми, якими встановлюється адміністративно-територіальний устрій України, систему якого складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Регіональний рівень названо в 2 і 3 частинах ст. 133 Конституції України – це Автономна Республіка Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь. Інші рівні адміністративно-територіального устрою мають бути визначені на законодавчому рівні.

Згідно з п. 13 ст. 92 Конституції територіальний устрій України визначається виключно законами України. Однак до цього часу відповідний закон парламент ще не прийняв, а «Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 року, яке регулювало ці питання, застаріло, крім того воно суперечить Конституції України. Все це дає нам підстави стверджувати, що нинішній стан регулювання відносин в цій сфері незадовільний.

Головним суб'єктом, що вирішує питання адміністративно-територіального устрою і одночасно здійснює визначальний вплив на територіальну основу місцевого самоврядування, є парламент України. Згідно з п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перенайменування населених пунктів і районів.

Територіальна основа місцевого самоврядування в науковій літературі¹ розглядається не лише як простір, в межах якого територіальна громада, її органи і посадові особи реалізують свою компетенцію, а також і як інститут муніципального права, що є сукупністю правових норм, які закріплюють і регулюють територіальну організацію місцевого самоврядування: формування і склад території в межах якої діє територіальна громада, її органи

¹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Юристь, 1997. — С. 196.

і посадові особи, її адміністративні кордони, порядок їх встановлення і зміни. Комунальне (муніципальне) право в Україні знаходиться лише на стадії формування тому норми, які, по суті, визначають територіальну основу місцевого самоврядування відносяться до інших галузей права. Так, згідно зі ст. 174 Земельного кодексу України¹ рішення про встановлення і зміну меж: а) районів і міст приймається Верховною Радою України за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міської рад; б) сіл, селищ приймаються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською чи Севастопольською міською радами за поданням районних та відповідних сільських, селищних рад; в) районів у містах приймається міською радою за поданням відповідних районних у містах рад. Межі адміністративно-територіальних утворень посвідчуються державним актом України. Законом України² від 7 лютого 2002 року № 3059-III затверджено Генеральну схему планування території України, в якій визначаються пріоритети та концептуальні вирішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі. Її розроблено відповідно до законів України та інших нормативно-правових актів з питань використання територій з урахуванням економічних, географічних, історичних, екологічних, демографічних особливостей регіонів.

Принципи регулювання територіальної основи місцевого самоврядування визначаються окрім Конституції і законів України також і міжнародними нормативно-правовими актами. Так, положення Генеральної схеми планування території України відповідають принципам заключених документів Конференції Організації Об'єднаних Націй з розвитку населених пунктів (ХАБІТАТ-II) та відповідним рекомендаціям Європейської економічної комісії ООН і Ради Європи. Згідно зі ст. 5 Європейської хартії місцевого самоврядування зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — №3—4. — Ст. 27.

² Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 07.02.2002 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — №30. — Ст. 204.

громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом. В ст. 6 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»¹ від 03.07.91 р. закріплений механізм реалізації приписів Європейської хартії місцевого самоврядування – виключно місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях вирішуються питання про найменування або перейменування сільрад, селищ, міст, районів, областей; питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр; питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах. Однак сьогодні це положення не може застосовуватися, так як суперечить вищевказаному п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України, а інші законодавчі акти, які б забезпечували реалізацію зазначених положень Європейської хартії місцевого самоврядування, ще Верховною Радою України не прийнято.

Все це свідчить, що процес формування територіальної основи місцевого самоврядування лише в початковій стадії. Так, на практиці значна кількість проблем виникає у зв'язку з не зовсім чітким визначенням територіальних кордонів, в межах яких територіальні громади здійснюють місцеве самоврядування. Зокрема відомо, що в межах 83 міст загальнодержавного, обласного та республіканського значення (Автономна Республіка Крим) перебувають 36 міст, 218 селищ міського типу, 91 селище та 157 сіл, а в межах адміністративних кордонів міст районного значення – 249 селищ міського типу, близько 1150 селищ та сіл². При цьому значна частина населених пунктів, що розміщуються на території інших населених пунктів, має власні органи місцевого самоврядування, їх населення приймає участь у формуванні загальноміських органів. Населення одночасно входить до складу одразу декількох територіальних громад, чим порушується принцип територіальності, який в національному законодавстві не закріплений, але вважається пріоритетним для розвитку місцевого самоврядування в інших країнах.

Зазначена проблема може бути вирішена шляхом прийняття рішення: а) про позбавлення сіл, селищ, міст, які перебувають у межах адміністративних кордонів, інших населених пунк-

¹ Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 03.07.91 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1991. — №33. — Ст.443.

² Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: Навч. посіб./ М. Пітцик, В. Кравченко, Е.С. Моньйо, Б. Фонтен, В. Черніков та ін. — К., 2000. — С. 64.

тів, статусу самостійних адміністративно-територіальних одиниць; 2) про розмежування територій відповідних адміністративно-територіальних одиниць. У першому випадку населення входить до складу територіальної громади іншого населеного пункту, а органи місцевого самоврядування ліквідуються, у другому — чітко визначаються адміністративні кордони для кожного населеного пункту, в межах яких здійснюють місцеве самоврядування відповідні територіальні громади, їх органи і посадові особи. С. Саханенко пропонує як складову частину муніципально-територіальної організації країни виділяти муніципально-територіальний процес, який ним визначається як сукупність правових норм та процедур утворення, ліквідації, перетворення територіальних громад¹.

Аналіз норм чинного законодавства дає змогу зробити висновок, що територіальною основою місцевого самоврядування, яке здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст, їх органами і посадовими особами є територія відповідних адміністративних-територіальних одиниць — села, селища, міста. Територіальною основою діяльності органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад (районних і обласних рад) є відповідно територія району, області. Тобто, в національному законодавстві поєднуються два підходи до визначення територіальної основи місцевого самоврядування: а) поселенський (місцеве самоврядування здійснюється в населених пунктах); б) територіальний (місцеве самоврядування здійснюється на територіях району, області). В.П. Рубцов вважає, що місцеве самоврядування треба створювати в населених пунктах, а не на територіях². Інші науковці займають протилежну позицію, виступаючи за закріплення на законодавчому рівні принципу повсюдності місцевого самоврядування. В.В.Кравченко і М.В. Пітцик акцентують увагу на тому, що в Україні місцеве самоврядування здійснюється лише в адміністративних межах населених пунктів, а більша частина території України перебуває поза межами юрисдикції територіальних громад та їх органів, що суперечить практиці зарубіж-

¹ Саханенко С. Муніципально-територіальний процес та проблеми його вдосконалення // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. Вип. 1 — К.: УАДУ, 2002. — С. 257.

² Рубцов В. Самоуправление как инструмент демократического переустройства // Місцеве та регіональне самоврядування України. — К., 1995. — Вип. 1–2 (10–11). — С. 91.

них країн, в першу чергу, європейських, де місцеве самоврядування, в тому числі й на низовому рівні, здійснюється в межах територіальних одиниць, що включають, як територію населеного пункту, так і прилеглу територію¹.

Принцип повсюдності місцевого самоврядування має давню історію, про нього згадував ще М.М. Коркунов, який зазначав, що всі частини державної території повинні входити до складу місцевих громад². В проекті нової редакції закону про місцеве самоврядування в Україні пропонується закріпити принцип повсюдності в числі основних, але механізму його реалізації в тексті проекту закону не передбачено, що може привести в результаті до його декларативності. Учасники парламентських слухань, які відбулися 16 квітня 2003 року, обговоривши питання стану та перспектив законодавчого вирішення нагальних проблем місцевого та регіонального розвитку в контексті державної регіональної політики, проведення адміністративної, адміністративно-територіальної, бюджетної, податкової та муніципальної реформ, визначили одним із пріоритетних напрямків в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо місцевого і регіонального розвитку – реформування системи адміністративно-територіального устрою з метою забезпечення територіальності і повсюдності. У відповідності з Рекомендаціями парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування, схвалених Постановою Верховної Ради України № 939-IV від 5 червня 2003 року, забезпечення територіальності місцевого самоврядування полягає в тому, що воно має здійснюватися на територіях, які відмежовані одна від одної, а забезпечення повсюдності місцевого самоврядування означає, що воно має здійснюватися на всій території України без будь-яких обмежень. Разом з тим необхідно відзначити, що абсолютну повсюдність місцевого самоврядування забезпечити складно, тому важливим для його реалізації є закріплення на законодавчому рівні норм, які б передбачали відповідальність державних органів і їх посадових осіб, інших юридичних і фізичних осіб, які обмежують права територіальних громад на місцеве самоврядування.

Вирішення проблем територіальної основи місцевого самоврядування в значній мірі залежать від розв'язання проблем си-

¹ Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 176.

² Докладніше див.: Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Учебное пособие. — М.: Ось-89, 1998. — С. 7.

стеми адміністративно-територіального устрою України. В юридичній літературі під адміністративно-територіальним устроєм розуміється обумовлена географічними, історичними, економічними, етнічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, відповідно до яких будується система державних органів та система місцевого самоврядування¹. Існуюча в Україні система адміністративно-територіального устрою сформувалась ще в умовах адміністративно-командної системи, значно застаріла і характеризується громіздкістю, наявністю великого штату працівників у органах виконавчої влади, неефективністю влади і відсутністю дієвої системи громадського контролю, що призводить до того, що вона не відповідає сучасним завданням державотворення, суспільного розвитку, ефективного управління та проведення економічних реформ. Крім того, фактичні витрати суспільства на утримання органів управління (бюджетне фінансування і кошти, які отримують службовці в результаті протиправних дій) значно перевищують дані, що фіксуються офіційною статистикою. В таких умовах виникає потреба забезпечення належного управління та самоврядування в Україні, у тому числі і шляхом удосконалення адміністративно-територіального устрою країни. Водночас слід погодитися з В. Кампо, що існують логічні та політичні межі реформування територіального устрою України і в умовах еволюційного розвитку суспільства зміни не можуть бути аж надто радикальними².

Насамперед, на наш погляд, необхідно забезпечити зростання значущості регіонів у вирішенні питань соціально-економічного і культурного розвитку, це створить умови для більшого урахування історичних, природно-географічних, економічних, політичних, демографічних, етнічних та інших особливостей тієї чи іншої території. Така трансформація обумовлює необхідність реформування системи органів публічної влади на регіональному рівні шляхом зміни структури, завдань та функцій центральних та місцевих органів виконавчої влади і системи місцевого самоврядування.

¹ Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — С. 154; Кутафин О.Е., Фадеєв В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — С. 222–224.

² Кампо В. Деякі питання реформування державної влади в Україні: територіальні аспекти // Українське право. — 1996. — № 1(3) — С. 41.

У науковій літературі¹, протягом останнього десятиріччя, висловлювалися різні пропозиції щодо шляхів реформування адміністративно-територіального устрою України, в яких передбачалися різного ступеня зміни. Наприклад, існує така точка зору, прибічники якої вважають доцільним: залишити адміністративно-територіальні одиниці звичайні для населення район, місто, селище, ліквідувавши при цьому села, що втратили сьогодні свої особливості і за своїми ознаками та статусом нічим фактично не відрізняються від селищ; переглянути, де це об'єктивно необхідно та можливо, території та кордони районів і селищ з метою їх укрупнення і зменшення чисельності, об'єднання невеликих сіл та селищ, враховуючи при цьому інтереси і погляди населення; ліквідувати з урахуванням законодавчо закріпленої самостійності та незалежності органів місцевого самоврядування та їх територіальної основи підпорядкованість міст (республіканську, обласну, районну); визначити найменування одиниць і критерії поділу міста з чисельністю населення понад 300 тисяч чоловік².

С. Телешун вважає, що сучасний адміністративно-територіальний поділ України має передбачати розподіл України не на області, а на регіони, оскільки цього потребують загальнодержавні інтереси, зокрема, збереження унітарності України і, на його думку, саме регіони з рівним статусом мають стати фундаментом вертикалі сильної виконавчої влади і основною підвалиною унітарності України. Це дозволить надати всім адміністративно-територіальним одиницям, зокрема, Криму, рівний статус, що сприятиме формуванню єдиної політичної української нації і подоланню різноманітних проявів сепаратизму. В подальшому регіони мають поділятися на менші адміністративно-територіальні одиниці — губернії, губернії — на департаменти, департаменти, у свою чергу, — на громади, а в основу поділу регіонів та губернії необхідно покласти територіальну ознаку, в основу поділу департаменту на громади мо-

¹ Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 154–159. Пухтинський М. Територіальна організація влади в Україні // Українське право. — 1996. — № 1(3) — С. 24–39; Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 175–180.

² Наврузов Ю. Роль регіональної політики в удосконаленні територіальної організації влади в Україні: 36. наук. праць Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. — С. 125–126.

жна покласти пропорційну чисельність населення на одну громаду¹.

Труднощі при проведенні адміністративно-територіальної реформи і визначенні ознак поділу України на адміністративно-територіальні одиниці виникають у зв'язку з тим, що сьогодні існує протиріччя між політичною ситуацією, яка потребує поділу держави саме на великі регіони, і тенденціями економічного розвитку, які вимагають від адміністративно-територіальних одиниць гнучкої керованості і всебічного розвитку місцевого самоврядування.

Інші автори вважають, що для України перспективним є укрупнення областей з подальшим їх об'єднанням або перетворенням у землі (краї) як автономні державно-територіальні одиниці, наприклад, Волинь, Донбас, Закарпаття, Слобожанщина, Поділля, Наддніпрянщина та інші з наданням цим одиницям особливого статусу та делегуванням їм законодавчих і виконавчих управлінських функцій. Це, як зазначав М.П. Воронов, дасть можливість децентралізувати державну владу і управління, розподілити повноваження центральних і місцевих органів влади і управління, визначити оптимальний рівень центральної, місцевої влади та місцевого самоврядування, забезпечити самостійність та незалежність автономно-територіальних одиниць в установлених Конституцією і законами України межах, створити реальне оптимальне управління територіями та зменшити витрати на утримання апарату управління, гармонійно поєднувати загальнодержавні та регіональні інтереси, враховувати різні місцеві фактори та особливості, попереджати та вирішувати соціально-економічні проблеми та конфлікти, більш ефективно застосовувати у державному будівництві потенціал регіонів².

Однак те, що ні одна із концепцій не отримала загального визнання, ще раз підтверджує, що будь-які зміни в адмініст-

¹ Телешун С. Структурні елементи вертикалі політичної влади і державного управління та органи місцевого самоврядування // Право України. — 2001. — №6. — С. 31.

² Воронов Н. Где кончается власть и начинается самоуправление? // Камо грядеши Украина? Спец. выпуск «Свободная газета», 1994; Воронов М.П. Організаційно-правові проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Мат. наук.-практ. конф. (Харків, 4–5 груд. 2001 р.). — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. — С. 59–63.

ративно-територіальному устрою країни повинні мати всебічне, наукове обґрунтування і проводитися лише на основі ретельного врахування історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій та інших факторів об'єктивного характеру, перевірених і підтверджених практикою. Помилки в процесі реформування можуть дуже дорого коштувати населенню України, тому особливе значення має застосування методу моделювання, який дозволяє визначити ступінь впливу кожного окремого фактору, його вагомість в тих чи інших умовах.

Зміна адміністративно-територіального устрою країни може як позитивно так і негативно вплинути на розвиток місцевого самоврядування в окремих населених пунктах так і в державі в цілому. Очевидно, що реформування адміністративно-територіального устрою країни покликане не лише сприяти удосконаленню системи органів державної влади і місцевого самоврядування, а й створити передумови соціально-економічного і культурного розвитку відповідних територій і вирішити цілий комплекс інших взаємно пов'язаних між собою питань. Часто в пропозиціях щодо реформування адміністративно-територіального устрою до уваги приймається лише загальна чисельність населення, що, вочевидь, недостатньо для оптимального вирішення цього питання. Відомо, що завдання, які стоять перед населення села, селища, міста, району і області, суттєво різняться між собою. Питання, які вирішуються на рівні району, відрізняються від проблем області, в свою чергу, суттєво різняться між собою цілі та завдання сіл, селищ та великих міст. Тому при визначенні кордонів кожної адміністративної одиниці важливо враховувати не лише розміри території, а і можливості ефективного управління, наявність комунальної власності, що забезпечить фінансову автономію місцевого самоврядування, інші фактори об'єктивного і суб'єктивного характеру. Особливо детального аналізу потребують пропозиції щодо імперативного скорочення чисельності сільських територіальних громад за рахунок їх об'єднання, так як поряд з позитивними результатами це може мати і негативні наслідки для місцевого самоврядування. В літературі¹ процес

¹ Український муніципальний рух: 10 років поступу: Збірник матеріалів та документів VI Всеукраїнських муніципальних слухань (29 червня — 4 липня 2000 р.); Міжрегіональних муніципальних слухань у м. Бердянську (15—17 вересня 2000 р.); Громадських слухань 1 грудня 2000 р./ Упорядник М. Пухтинський. — К.: Логос, 2001.

укрупнення сільських територіальних громад часто розглядається як спосіб вирішення усіх проблем місцевого самоврядування на цьому рівні. Однак історія свідчить, що деякі «кампанії» по укрупненню адміністративно-територіальних одиниць закінчувалися зворотнім розукрупненням. В радянські часи в Латвійській РСР, у зв'язку з відсутністю в республіканському законодавстві чіткого поняття населеного пункту, існувало більше 106 тисяч сільських населених пунктів, причому більше 70% із них з населенням до 5 чоловік¹, але і тоді питання об'єднання вирішувалися лише після ґрунтового аналізу усіх можливих позитивних і негативних наслідків. Слушною, на нашу думку, є позиція авторів, які вважають, що зацікавленість в укрупненні територіальних громад має носити, здебільшого, господарське підґрунтя – раціоналізація управління власністю та фінансами територіальної громади, досягнення спільних господарських цілей, протидія тенденціям муніципального утриманства. Сьогодні в Україні не може йти мова про масштабне об'єднання територіальних громад, оскільки їх представницькі та управлінські організації не мають сформованого спільного економічного інтересу – основи для такого об'єднання². Потребують наукового дослідження і практичної апробації пропозиції щодо створення міських та сільських округів – певної території, в межах якої має здійснюватися місцеве самоврядування. До міського округу можуть входити територія міста і прилеглі території, економічний, соціальний і інший розвиток яких залежить від міста, в сільській округи можуть бути об'єднані території декількох сіл.

Необхідність вирішення питань територіальної основи місцевого самоврядування також пов'язана з тим, що переважна більшість територіальних громад, особливо сіл і селищ, не мають необхідної матеріально-фінансової основи, яка б могла забезпечити належний рівень соціальних послуг, що надаються в

¹ Никитин Ю.Н. Административно-территориальное устройство и система местных советов депутатов трудящихся /Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства. — М.: Институт гос-ва и права АН СССР, 1976. — С. 125.

² Федоренко В.Л., Захаров О.В., Пунь С.Т. Самодостатність територіальної громади // Теорія та практика державного управління. Випуск 2: Державне управління та місцеве самоврядування: Тези III Міжнародного наукового конгресу 26 лютого 2003 р. — Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2003. — С. 61.

системі місцевого самоврядування. На жаль, чинне законодавство України не містить положень, які б передбачали ефективні шляхи та засоби формування самодостатніх територіальних громад. Для вирішення цієї проблеми пропонується розробити рекомендації, в яких визначався б оптимальний розмір території громади з урахуванням того, щоб вона не була надто великою, але достатньою, з точки зору можливості формування комунальної власності, місцевого бюджету, виборних органів місцевого самоврядування, щоб на цій території перебували об'єкти соціальної та комунальної інфраструктури, необхідні для виконання завдань місцевого самоврядування по наданню соціальних послуг населенню. Крім того, слід також враховувати волевиявлення населення та принцип територіальної доступності послуг у системі місцевого самоврядування¹. Заслуговує на підтримку позиція С. Саханенка, який пропонує закріпити принцип, за яким територіальна громада не може розташовуватися по різних адміністративно-територіальних одиницях². Також необхідно зазначити, що яким би надлишком сил і коштів не володіла громада, вона має право діяти лише в межах своєї території, її органи не повинні підміняти органи інших територіальних громад.

Аналіз Конституції України (ст. 132) і інших нормативно-правових актів свідчить про те, що для характеристики територіальної основи місцевого самоврядування використовується також термін «регіон». Його чітке нормативне визначення дозволить у сучасних умовах, коли українська держава робить спробу сформулювати параметри своєї регіональної політики, а регіони можуть стати реальними суб'єктами права, перевести його із площини суцього наукових дискусій у площину практичних політико-правових дій, а, можливо, і прагматичних інтересів населення визначених територій.³ В сучасній

¹ Пітцик М., Кравченко В., Моньйо Е., Фонтен Б., Черніков В. та ін. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування: Навч. посібник. — К., 2000. — С. 65–66.

² Саханенко С. Муніципально-територіальний процес та проблеми його вдосконалення // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України. Вип. 1 — К.: УАДУ, 2002. — С. 263.

³ Керецман В. Регіон як науковий та правовий термін // 36. наук. праць Української Академії державного управління при Президенті України / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — Вип. I. — С. 24.

правовій літературі цим поняттям охоплюються різноманітні територіально-просторові системи різних масштабів — від групи держав (європейський регіон) до невеликих за площиною адміністративно-територіальних одиниць або навіть їхніх частин. В літературі¹ є різні підходи до розуміння поняття «регіон». Зокрема, зазначається, що регіони (територія розселення) — це повноцінні соціально-економічні організми, які утворюються шляхом об'єднання територій поселень, що мають тісний взаємозв'язок і (здебільшого) збігаються з межами економічних районів. За своїм призначенням вони мають якнайповніше задовольняти потреби населення, забезпечувати можливості для ефективного ведення господарства, розвивати інфраструктуру, раціонально використовувати сировинні ресурси тощо².

В.К. Симоненко зазначає, що регіоном можна вважати господарську територію, яка виділяється всередині країни своїми економічно-географічними особливостями, природними й трудовими ресурсами, спеціалізацією та структурою господарства, спільністю економічних, демографічних та інших проблем, своєю роллю в міжнародному розподілі праці³. В. Керецман вважає, що регіон — це певна територія в межах однієї держави чи групи держав, що є однорідною за визначеними критеріями (економічним, демографічним, екологічним, етнічним, соціально-культурним тощо), що відрізняють її від інших територій⁴.

Огляд поняття «регіон» був би неповним без визначення поняття, сформульованого Асамблеєю Європейських регіонів: «регіон — це територіальне об'єднання під безпосередньою юрисдикцією суверенної держави з системою самоврядування. Регіон повинен мати свою конституцію, статус автономії чи інший

¹ Більш докладно див.: Шилов В. Три підходи к поняттю «регіон» // Регион: экономика и социология. — 1997. — №4. — С. 50–51; Синельник Л.В. Проблемы классификации региональных структур // Региональные перспективы. — 1999. — №4. — С. 5–6.

² Дробуш І.В. Актуальні питання функціонування регіональних органів місцевого самоврядування в Україні // Часопис Київського університету права. — 2002. — № 3. — С. 12.

³ Симоненко В.К. Регионы Украины: проблемы развития. — К., 1997. — С. 27.

⁴ Керецман В. Регіон як науковий та правовий термін // 36. наук. праць Української Академії державного управління при Президенті України / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — Вип.І. — С. 24.

закон, який є складовою законодавства держави і яка визначає організацію та повноваження регіону»¹.

Узагальнюючи вищезазначене, можна зробити висновок, що ознаки регіону характерні лише для Автономної Республіки Крим, областей та міст, що мають спеціальний статус, — Київ та Севастополь, які згідно з Конституцією України (ст. 133) знаходяться на відповідному рівні в системі адміністративно-територіального устрою і наділені правом самоврядування, мають відповідні власні повноваження та організаційну структуру, визначені Конституцією та чинним законодавством. І. В. Дробуш вважає, що до регіонів належать Автономна Республіка Крим, області, райони².

Для характеристики територіальної основи місцевого самоврядування, під терміном регіон розуміють частину території країни, що є однорідною за економічними, історичними, екологічними, національно-культурними ознаками та має єдину правову, організаційну і матеріально-фінансову основи.

На практиці виникає багато питань із приводу оптимальної територіальної організації місцевого самоврядування, але поки що немає однозначного рішення цих проблем. Необхідно враховувати, що територія — це основа консолідації, інтеграції соціальних суб'єктів із політичними структурами, це плацдарм, де переплітаються й пов'язуються в тугий вузол територіальні й загальнодержавні інтереси³. Не втрачає актуальності і інший аспект проблеми розвитку місцевого самоврядування на який звертав увагу М. П. Орзих, — «території тяжіють до автономізації й підвищення свого політичного статусу, що може продукувати небезпечний ефект федералізації країни»⁴.

Реформування механізму управління розвитком регіонів, встановлення належного балансу загальнодержавних інтересів з регіональними та місцевими інтересами, підвищення ролі місцевого самоврядування як головного елемента і суб'єкта про-

¹ Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України: [Проект Київського центру Інституту Схід-Захід]. / С. Максименко, Є. Кіш, М. Лендель, І. Студенніков / За ред. С. Максименка. — К.: Логос. — 2000. — С. 31.

² Дробуш І. В. Актуальні питання функціонування регіональних органів місцевого самоврядування в Україні // Часопис Київського університету права. — 2002. — № 3. — С. 12.

³ Руда Н. І. Територіальна громада — суб'єкт конституційно-правових відносин: теоретичний та історичний аспекти // Правова держава : Щорічник. Вип. 12. — 2001. — С. 238.

⁴ Орзих М. П. Не допустить эффекта «балканизации» // Голос Украины. — 1993. — 6 июля.

цесу децентралізації, забезпечення надійного матеріального, фінансового, кадрового, інформаційного та іншого ресурсного забезпечення завдань та функцій публічної влади на регіональному та місцевому рівнях повинні скласти основу політико-економічних перетворень держави.

Вирішуючи питання територіальної основи місцевого самоврядування, важливим є використання досвіду центральноєвропейських країн сусідів України, які досягли більшого успіху на шляху розвитку місцевого самоврядування. При визначенні територіальної основи місцевого самоврядування необхідно враховувати економічні, соціальні, демографічні, географічні та інші показники (загальна кількість населення з урахуванням вікової диференціації, перелік основних промислових підприємств, будівельних, транспортних та інших організацій з зазначенням їх виробничих показників, кількості працюючих на кожному з них; відомості про комунальне господарство, житловий фонд з зазначенням його належності, соціально-культурні заклади, підприємства торгівлі і сфери обслуговування; річний бюджет; відомості про наявні і очікувані показники соціально-економічного і культурного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, розмір території населеного пункту з зазначенням основних землекористувачів; відстань до найближчих транспортних шляхів тощо).

На наш погляд реформування територіальної основи місцевого самоврядування повинно здійснюватися в таких напрямках:

- удосконалення правового регулювання територіальної основи місцевого самоврядування (насамперед, необхідно чітко визначити загальні принципи, які повинні сприяти формуванню самодостатніх територіальних громад, ефективному використанню загальнодержавних і місцевих ресурсів у відповідності з довгостроковою стратегією територіального розвитку України);
- законодавче врегулювання питань адміністративно-територіального устрою України, зокрема, визначення порядку перейменування, зміни кордонів, категорії чи статусу адміністративно-територіальних одиниць;
- вивчення питання щодо доцільності укрупнення територіальних громад, конституювання їх як низової ланки адміністративно-територіального устрою країни;
- сприяння формуванню самодостатніх територіальних громад сіл, селищ, міст, тобто таких, які б мали необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних та громадських послуг;

- позбавлення статусу самостійних адміністративно-територіальних одиниць таких населених пунктів, які перебувають під юрисдикцією органів місцевого самоврядування інших адміністративно-територіальних одиниць; позбавлення статусу самостійного суб'єкта місцевого самоврядування територіальних громад таких населених пунктів;
- врахування принципу територіальної доступності громадських послуг, що надаються в системі місцевого самоврядування, при визначенні адміністративних меж територіальної громади;
- проведення робіт по визначенню меж усіх адміністративно-територіальних одиниць та підготовка відповідної документації;
- створення належних умов, спрямованих на організацію та розвиток міжрегіонального, прикордонного та прибережного співробітництва;
- вивчення іноземного досвіду формування територіальної основи місцевого самоврядування та розв'язання проблем у цій сфері.

В ст. 9 Статуту територіальної громади міста Харкова закріплено, що територіальною основою організації і діяльності територіальної громади є територія міста. Територію міста, у межах якої здійснюється міське самоврядування, визначає межа міста – міська межа. Офіційним документом, що фіксує міську межу та межі районів міста, який визначає принципи розвитку, планування, забудови й іншого використання території міста, є Генеральний план міста й опис меж районів міста, що підлягають коригуванню не рідше одного разу на п'ять років. Зміна межі міста здійснюється з ініціативи територіальної громади, органів міського самоврядування в порядку, визначеному Конституцією України і законами України, з урахуванням історичних і місцевих традицій, думки жителів міста і жителів сусідніх адміністративно-територіальних одиниць, вираженою у формах, що дозволяють установити думку більшості тієї частини жителів, інтереси яких можуть бути обмежені зміною меж.

В ст. 10 Статуту зазначається, що територія міста поділяється на райони в місті. Розподіл на райони здійснюється з метою організації оптимальної системи міського самоврядування, наближення органів самоврядування до жителів міста, розширення можливостей вирішення питань міського значення з урахуванням думки жителів районів у місті. Враховуючи, що при-

міська зона має велике значення для розвитку міста, є сферою спільних інтересів жителів міста і жителів адміністративно-територіальних одиниць, які межують з територією міста, в ст. 12 Статуту закріплено, що правовий режим приміської зони визначається міською радою на підставі договорів із представницькими органами територіальних громад суміжних адміністративно-територіальних одиниць. Ця норма, по суті, є спробою реалізації принципу повсюдності місцевого самоврядування, однак відсутність в чинному законодавстві відповідного механізму реалізації значно ускладнює її дію.

Таким чином, можна зробити наступні висновки: 1) існуюча в Україні територіальна основа місцевого самоврядування стримує соціальний, економічний, культурний розвиток територіальних громад; 2) реформування системи адміністративно-територіального устрою України повинно здійснюватися з урахуванням інтересів територіальних громад; при вирішенні питань адміністративно-територіального устрою уповноважені органи повинні попередньо отримати результати волевиявлення громадян, що проживають на відповідній території; 3) чітке нормативне визначення поняття «регіон» дозволить на загальнодержавному рівні сформулювати параметри регіональної політики, а регіональним спільнотам стати реальними суб'єктами права місцевого самоврядування; 4) процес об'єднання територіальних громад повинен здійснюватися без адміністративного втручання з боку держави, основою такого об'єднання повинен бути спільний інтерес (економічний, соціальний, національно-етнічний, культурний тощо); 5) активізація фундаментальних наукових досліджень територіальної основи місцевого самоврядування збереже бюджетні кошти і дасть можливість уникнути значної кількості помилок на цьому шляху.

§ 3. Матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування: проблеми теорії і практики

Здатність органів місцевого самоврядування реалізувати свої функції чи не в найбільшій мірі залежить від рівня матеріального і фінансового забезпечення. Адже загальновідомо, що без відповідної ресурсної основи місцеве самоврядування не може бути дієвим і ефективним. Матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування вивчалися провідними науковця-

ми В.І. Кравченком, М.П. Кучерявенком, В.В. Кравченком, М.В. Пітциком, але в їх роботах детально не досліджувалися усі аспекти цієї проблеми, а лише окремі, так як відносини в цій сфері є предметом правового регулювання різних галузей права (конституційного, фінансового, адміністративного). Не заперечуючи важливість досліджень фінансової основи місцевого самоврядування, вважаємо за необхідне більше уваги приділити іншим складовим комунальної власності, що має як теоретичне, так і, насамперед, практичне значення на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Конституція України закріплює, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно¹. Відповідно є необхідність визначитися із терміном «рухоме майно». Для законодавства України це термін не новий, але його визначення з'явилося лише недавно в ст. 181 Цивільного кодексу України, прийнятого 16 січня 2003 року, де закріплено, що рухомими речами є речі, які можна вільно переміщувати у просторі². Більш детальне визначення закріплено в ст. 2 Закону України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» від 18 листопада 2003 року № 1255-IV: «рухоме майно» — окрема рухома річ, сукупність рухомих речей, гроші, валютні цінності, цінні папери, а також майнові права та обов'язки³. Нормативне визначення терміна «рухоме майно» наведено також в Постанові Кабінету Міністрів України № 941 від 22 червня 1998 р. «Про затвердження Порядку звернення стягнення на рухоме майно, що перебуває у податковій заставі, для погашення податкової заборгованості платника податків (крім фізичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності) та реалізації такого майна». Рухоме майно — все власне майно підприємства, крім землі, ще не видобутих корисних копалин, насаджень, будинків і споруд, міцно поєднаних із нею, квартир, інженерних обладнань житлових будинків, повітряних і морських суден, суден внутрішнього плавання, космічних об'єктів, а також майна, яке за прямою вказівкою закону може бути віднесено до нерухомого або згідно із законодавством не може бути предметом застави⁴.

¹ Конституція України від 28.06.96 р.// Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

² Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р.// Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.

³ Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень: Закон України від 18.11.2003 р.// Відом. Верхов. Ради України. — 2004. — № 11. — Ст. 140.

⁴ Офіційний вісник України. — 1998. — № 25.

Термін «нерухоме майно» як складова матеріальної основи місцевого самоврядування також потребує чіткого нормативного визначення. На законодавчому рівні поняття цього терміна закріплювалося неодноразово, наприклад, в Законі України «Про іпотеку», під нерухомим майном (нерухомість) розуміють: земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці і невід'ємно пов'язані з нею, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення. Правовий режим нерухомого майна поширюється на повітряні та морські судна, судна внутрішнього плавання, космічні об'єкти¹. Подібне визначення закріплене і в ст. 181 Цивільного кодексу України, різниця лише в тому, що згідно з Кодексом режим нерухомої речі може бути поширений законом не лише на повітряні та морські судна, судна внутрішнього плавання, космічні об'єкти, а також і на інші речі, права на які підлягають державній реєстрації. У відповідності із ч. 3 ст. 66 Господарського кодексу України цілісний майновий комплекс підприємства визнається нерухомістю і може бути об'єктом купівлі-продажу та інших угод². В Законі України «Про податок з доходів фізичних осіб»: нерухоме майно (нерухомість) — об'єкти майна, які розташовуються на землі і не можуть бути переміщені в інше місце без втрати їх якісних або функціональних характеристик (властивостей), а також земля. Нерухомість, яка відмінна від землі, поділяється на:

- а) будівлі, а саме: приміщення, пристосовані для постійного або тимчасового перебування в них людей, а також об'єкти власності, функціонально пов'язані з такими приміщеннями. Будівлі поділяються на будинки (включаючи готелі, мотелі, кемпінги та інші подібні об'єкти туристичної інфраструктури), квартири, кімнати у багатосімейних (комунальних) квартирах, індивідуальні гаражі або місця на гаражних стоянках чи в гаражних кооперативах, дачні будинки та інші об'єкти дачної (садової) інфраструктури, відмінні від землі;
- б) споруди, а саме: об'єкти нерухомості, відмінні від будівель³.

¹ Про іпотеку: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 38. — Ст. 313.

² Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 18–22. — Ст. 144.

³ Про податок з доходів фізичних осіб: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 37. — Ст. 308.

Згідно з п. 9 ст. 1 Закону України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування» від 26 червня 1997 р. *нерухомим майном* визнається жилий будинок або його частина, квартира, садовий будинок, дача, гараж, інша постійно розташована будівля, а також інший об'єкт, що підпадає під визначення першої групи основних фондів відповідно до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств». ¹ В Законі України «Про оренду державного та комунального майна» нерухоме майно — будівлі, споруди, приміщення². В Законі України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» нерухоме майно — будівлі, споруди, у тому числі об'єкти незавершеного будівництва, приміщення³. Наведені визначення «рухомого і нерухомого майна» можна застосовувати і для характеристики матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, однак необхідно враховувати, що часто терміни не носять універсального характеру, а застосовуються лише для цілей окремих законів. На наш погляд необхідно в законі про комунальну власність дати визначення термінів рухомого і нерухомого майна, які б застосовувалися для регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування.

Рухоме і нерухоме майно має у власності кожна територіальна громада, але скільки і якого, з великою долею ймовірності сказати можуть тільки одиниці. Проблеми обліку і ефективності управління комунальною власністю сьогодні серед перших. Частково ці проблеми можуть бути вирішені шляхом створення реєстру об'єктів комунальної власності, який повинен бути розміщений на відповідному сайті органу місцевого самоврядування в мережі інтернет. Важко заперечувати відсутність відповідного матеріально-фінансового забезпечення місцевого самоврядування. В бідній державі — бідне місцеве самоврядування, тому благополуччя територіальних громад залежить від них самих. Зайве сподіватись у всьому на державу, органи місцевого самоврядування повинні самостійно здійснювати пошук додаткових джерел і суттєвий потенціал саме на рівні підвищення ефективності управління об'єктами комунальної влас-

¹ Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 26.06.97 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 37. — Ст. 237.

² Про оренду державного та комунального майна: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. — 1995. — № 15. — Ст. 99.

³ Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. — 1998. — № 34. — Ст. 228.

ності. Досить поширеною є практика, наприклад, безоплатної передачі органам державної влади приміщень, іншого майна комунальної власності, тоді як за приміщення, які орендуються у держави, комунальні підприємства сплачують орендну плату на рівні з іншими суб'єктами підприємницької діяльності.

Матеріальною основою місцевого самоврядування є *земля*, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах¹. Суспільні відносини щодо володіння, користування й розпорядження землею регулюються Земельним кодексом України². Земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній і державній власності. У комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності. У комунальній власності можуть бути землі резервного, природно-заповідного, лісового, водного фонду, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення, промисловості, транспорту, зв'язку, енергетичної системи, оборони.

Підставами виникнення права комунальної власності на землю можуть бути: а) набуття територіальними громадами права власності на земельні ділянки за цивільно-правовими угодами; б) передача земельних ділянок державної власності у комунальну власність; в) викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб; г) добровільна відмова власника земельної ділянки від прав на неї на користь територіальної громади села, селища чи міста; д) розмежування земель державної і комунальної власності.

Рішення про розмежування земель державної і комунальної власності в межах населених пунктів приймають відповідні сільські, селищні, міські ради за погодженням з органами виконавчої влади, а за межами населених пунктів — органи виконавчої влади за погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування. До розмежування земель державної і комунальної власності повноваження щодо розпорядження ними в межах населених пунктів, крім земель, переданих у приватну власність, здійснюють відповідні сільські, селищні, міські ради, а за межами населених пунктів — відповідні органи виконавчої влади. Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть об'єднувати на до-

¹ Конституція України від 28.06.96 р.// Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

² Земельний кодекс України від 25.10.2001 р.// Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — № 3—4. — Ст. 27.

говірних засадах належні їм земельні ділянки комунальної власності, управління якими здійснюють районні або обласні ради.

Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки схвалені Указом Президента України № 372/ 2001 від 30 травня 2001 р¹. Для подальшого розвитку відносин власності на землю необхідне: а) розмежування земель державної і комунальної власності, визначення механізмів управління ними та порядку придбання земельних ділянок для потреб територіальних громад сіл, селищ і міст; б) забезпечення ефективного використання земельних ділянок, що перебувають у комунальній власності, шляхом передачі цих ділянок у довгострокову оренду громадянам та юридичним особам, як правило, на конкурентних засадах (аукціонах і конкурсах); в) створення умов для рівноправної участі територіальних громад сіл, селищ та міст у ринку земель; г) забезпечення захисту інтересів територіальних громад населених пунктів щодо соціального, економічного та територіального розвитку населених пунктів, збереження їх ландшафтних та історико-архітектурних особливостей.

Розуміючи важливість ролі земельних ресурсів у формуванні матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, окремі місцеві ради затверджують відповідні концепції (програми). Так, Київська міська рада 28 березня 2002 р. затвердила Концепцію формування земель комунальної власності територіальної громади міста Києва. Цим документом закріплені принципи, підходи та критерії розмежування земель. У ньому міститься прогноз розподілу земель за формами власності, обґрунтовані шляхи, строки і етапи, а також соціальна, економічна та екологічна ефективність реалізації Концепції².

Матеріальною основою місцевого самоврядування є також *природні ресурси*. Згідно з чинним законодавством України ресурси поділяються на такі види:

- мінеральні й інші неживі ресурси морського дна та його надр, а також живі організми, що належать до «сидячих видів», тобто організми, які в період їх можливого промислу або знаходяться в нерухомому стані на морському дні, або під ним, або неспроможні пересуватися, знаходячись у постійному фізичному контакті з морським дном чи його надрами;

¹ Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 34.

² Шульга М. В. Правові проблеми формування комунальної власності на землю / Державне будівництво та місцеве самоврядування: Збірник наукових праць. Випуск 6 // Право, 2003. — С. 91.

- усі тверді, рідкі й газоподібні мінеральні ресурси з урахуванням поліметалічних конкрецій *in situ* у районі на морському дні або в його надрах¹;
- природні рослинні ресурси — об'єкти рослинного світу, що використовуються або можуть бути використані населенням для потреб виробництва чи з іншою метою²;
- природні енергетичні ресурси — гідроенергія, геотермальна, ядерна, сонячна, вітряна енергія, енергія морських припливів і відливів, біомаси та енергія, вироблена іншими нетрадиційними джерелами;
- ресурси біологічні — біологічні компоненти біосфери, що можуть бути використані для отримання людьми матеріальних та інших благ;
- ресурси рекреаційні — об'єкти та явища природного й антропогенного походження, що використовуються для оздоровлення, відпочинку й туризму³;
- ресурси корисних копалин і компонентів — обсяги корисних копалин і компонентів невідкритих родовищ, оцінені як можливі для видобутку й переробки при сучасному техніко-економічному рівні розробки родовищ даного виду мінеральної сировини⁴.

Природні ресурси України є власністю народу України, який має право на володіння, використання й розпорядження природними багатствами республіки. Від імені Українського народу в межах, визначених Конституцією, права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, отже, природні ресурси прийнято поділяти на два види — загальнодержавного і місцевого значення.

Визначення природних ресурсів місцевого значення законодавцем здійснюється за залишковим принципом, тобто це всі природні ресурси, що не віднесені законодавством України до природних ресурсів загальнодержавного значення. У зв'язку з

¹ Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року та Угоди про імплементацію Частини XI Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року: Закон України від 03.06.99 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 31. — Ст. 254.

² Про рослинний світ: Закон України від 09.04.99 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 22, 23. — Ст. 198.

³ Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів: Закон України від 22.03.2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — № 28. — Ст. 135.

⁴ Офіційний вісник України. — 1997. — № 19.

цим необхідно навести перелік природних ресурсів загальнодержавного значення: а) територіальні та внутрішні морські води; б) природні ресурси континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; в) атмосферне повітря; г) підземні води; д) поверхневі води, що знаходяться або використовуються на території більш як однієї області; е) лісові ресурси державного значення; є) природні ресурси в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; ж) дикі тварини, які перебувають у стані природної волі в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, інші об'єкти тваринного світу, на які поширюється дія Закону України «Про тваринний світ» і які перебувають у державній власності, а також об'єкти тваринного світу, що у встановленому законодавством порядку набуті в комунальну або приватну власність і визнані об'єктами загальнодержавного значення; з) корисні копалини, за винятком загальнопоширених та інші природні ресурси віднесені до ресурсів загальнодержавного значення законодавством України¹. Відсутність чіткого поділу природних ресурсів на загальнодержавні і місцеві стримує розвиток матеріальної основи місцевого самоврядування.

В літературі фінансова основа місцевого самоврядування розглядається як один із основних інститутів муніципального права, що є сукупністю правових норм, які регулюють питання місцевих фінансів, тобто структуру, порядок і процедуру формування, розподілення та використання місцевих коштів². Разом з тим аналіз норм Конституції України дає можливість зробити висновок, що фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів, які формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел і закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів, інших обов'язкових платежів, а також інші кошти. Доходи, які формуються за рахунок власних джерел, зараховуються до місцевого бюджету на підставі рішення відповідної ради і не потребують попереднього чи додаткового затвердження органом влади іншого рівня. До них належать: а) місцеві податки і збори; б) надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами; в) податок на промисел; г) надходження диві-

¹ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.91 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

² Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 155.

**Фактичне виконання доходної частини бюджету
територіальної громади міста Харкова за рахунок
власних джерел в 1995–2002 роках.**

тис. грн.

№	ДОХОДИ	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1.	Податок на прибуток	65098	56755	130692	176198	19245	12385,8		4673,8
2.	Плата за воду	106	132	357	475	372	391,3		
3.	Плата за спеціальне використання надр	1	8	1	7	5	28,1	2,1	
4.	Податок на промисел	63	244	1088	1376	1805	1896,2	868	641,1
5.	Плата за землю	20412	21782	37005	40704	44797	55202,2	46588,2	47916,5
6.	Місцеві податки і збори	9359	18900	21136	25828	29396	26004,5	32549,1	35969,8
7.	Надходження від відчуження майна, що перебуває у комунальній власності	1186	8125	5853	2341	5994	8709,3	16324,8	
8.	Плата за оренду комунального майна	4580	2738	5739	4107	5477	10442	15522,4	16766,1
9.	Збори і інші неподаткові доходи	3424	11517	4280	5225	7423,2	2983,5	2675,7	4240,3
10.	Надходження від продажу землі							1867,3	
	Всього власних доходів	104230	122216	206360	256322	114514,2	121040,2	116397,6	110207,6

дендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, які є у власності відповідної територіальної громади; д) кошти від відчуження майна, що перебуває у комунальній власності; е) плата за оренду майнових комплексів, що знаходяться в комунальній власності; є) надходження від місцевих грошово-речових лотерей; ж) плата за гарантії; з) гранти й дарунки у вартісному обчисленні; и) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету; і) податок на прибуток підприємств комунальної власності; ї) платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення.

Як видно із наведеної таблиці, в період з 1995 року по 1998 рік податок на прибуток становив суттєву частину власних доходів міського бюджету:

в 1995 р. — 62,45%; в 1996 р. — 46,44%; в 1997 р. — 63,33%; в 1998 р. — 68,74%.

Другим за розміром джерелом власних доходів в цей період була плата за землю: в 1995 р. — 19,58%, в 1996 р. — 17,82%; в 1997 р. — 17,93%; в 1998 р. — 15,88%.

Починаючи з 1999 року, частка податку на прибуток в коштів власних доходів постійно знижується і в 2002 році становила 4,24%, а доля плати за землю зростає і становила в 1999 р. — 39,12%; в 2000 р. — 45,6%; в 2001 р. — 40%; в 2002 р. — 43,48%.

В 2001 році плата за землю становила в доходній частині бюджету: м. Дніпропетровськ — 19,3%; м. Донецьк — 13,3%; м. Запоріжжя — 13,0%; м. Миколаїв — 11,2%; м. Луганськ — 10,6%; м. Вінниця — 7,1%; м. Сімферополь — 6,8%; м. Полтава — 11,5%; м. Черкаси — 11,0%; м. Житомир — 7,5%; м. Тернопіль — 6,8%.

Доля місцевих податків і зборів серед власних доходів постійно зростає, якщо в 1995 році становила 8,98%, то в 2002 році — 32,64%, але в порівнянні з загальним розміром доходної частини Харківського міського бюджету, в період 1995–2002 рр., залишається майже незмінною. В 2001 році найбільша питома вага місцевих податків і зборів в доходній частині бюджету міста Сімферополь — 5,5%, найменша в бюджеті міста Миколаїв — 3,4%. Серед бюджетів міст обласного значення щодо місцевих податків і зборів найвищий показник в м. Білгород-Дністровський — 6,5%, найменший в м. Люботин — 1%. В бюджетах міст районного значення місцеві податки і збори мають значно вищу питому вагу, найвищі показники в м. Новий Буг — 30,8% і м. Радомишль — 24,0%¹.

¹ Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 633.

Надходження від відчуження майна, що перебуває у комунальній власності, досить незначні, в 2001 році серед обласних центрів найменший показник в бюджеті м. Полтави — 0,4%; найбільший в м. Вінниця — 4,4%. Доходи від відчуження майна комунальної власності будуть постійно знижуватися, так як, наприклад, у більшості міст України 50–75% об'єктів комунальної власності уже продано. Доходи міського бюджету, що надходять, як плата за оренду комунального майна, мають тенденцію до постійного зростання.

З таблиці видно, що власні доходи бюджету міста Харкова зростали до 1998 року, а починаючи з 2000 року, ці надходження мають стійку тенденцію до зменшення. Доля власних доходів в порівнянні з загальним розміром доходної частини бюджету громади міста Харкова з 1998 року по 2002 рік зменшилась майже в чотири рази: а) 1995 р. — 43,07%; б) 1998 р. — 55,02%; в) 2002 р. — 14,37%. Подібна тенденція спостерігається і при формуванні доходної частини бюджетів інших населених пунктів, що свідчить про зменшення фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні. В.І.Покась, аналізуючи бюджетні системи розвинених країн, наводить приклади високої автономії місцевих бюджетів у США, Іспанії, Австрії, Швейцарії, Швеції, яка знаходиться в інтервалі 98 — 70%; в Японії, Франції, Фінляндії, Бельгії цей показник коливається від 70 до 55%. Власні доходи місцевих бюджетів є в прямому розумінні власними, тобто вони органічно не входять до складу доходів вищестоящих бюджетів і, таким чином, не регулюються згори¹.

Про рівень фінансової автономії місцевого самоврядування свідчить також розмір місцевого бюджету. Так бюджетна забезпеченість (в розрахунку на одного жителя) територіальних громад міст України в 2001 році по доходах становила: Харків — 226,8 грн., Вінниця — 366,7 грн., Житомир — 255 грн., Боярка — 48,1 грн., П'ятихатки — 36,1 грн., для порівняння в Швеції подібні показники становлять 2000\$ — 2500\$.²

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування шляхом закріплення за ними у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. До них належить: а) прибутко-

¹ Покась В.І. Формування основ фінансової автономії місцевого самоврядування // Фінанси України. — 2000. — № 8. — С. 68.

² Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 110.

вий податок з громадян; б) державне мито; в) плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад; г) плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад; д) плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних рад; е) надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями; є) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам.

Серед загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів, які закріплені за місцевими бюджетами прибутковий податок з громадян має найбільшу питому вагу. Аналіз доходної частини бюджету територіальної громади міста Харкова показує, що прибутковий податок з громадян в 1995 році складав 27,85% від загальної суми закріплених доходів, а в 2002 році – 84,34%. Прибутковий податок з громадян є найбільш вагомим джерелом формування доходної частини бюджетів і для інших обласних центрів, в 2001 році його питома вага в бюджетах міст: Дніпропетровськ – 25,1%; Донецьк – 40,3%; Запоріжжя – 42,7%; Миколаїв – 53,6%; Луганськ – 42,3%; Вінниця – 47%; Сімферополь – 40,4%; Полтава – 38,2%; Черкаси – 28,7%; Житомир – 33,5%; Тернопіль 35,6%. Для деяких міст обласного значення ця тенденція має навіть загрозливий характер, питома вага прибуткового податку з громадян в доходній частині м. Першотравенськ – 81,8%; м. Енергодар – 70,1%; м. Красноармійськ – 66,4%. Найменша доля прибуткового податку з громадян в доходній частині бюджетів міст: Кам'янець-Подільський – 15,2%; Чугуїв – 17,5%; Ізюм – 19,2%¹.

Другим за розміром надходжень до бюджету територіальної громади міста Харкова, починаючи з 2001 року, став єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, випередивши, таке також суттєве джерело надходжень місцевих бюджетів, як плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності. Значною є доля єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва в доходній частині бюджетів і

¹ Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 625–629.

**Фактичне виконання доходної частини бюджету територіальної громади
міста Харкова за рахунок загальнодержавних податків, зборів та інших
обов'язкових платежів
в 1995–2002 роках**

тис. грн.

№	ДОХОДИ	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1.	Прибутковий податок з громадян	31041	49149	41122	44272	38883	126007,2	194275,3	366179
2.	Податок на додану вартість	74560	49104						
3.	Акцизний збір					20097			
4.	Плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності	371	414	823	874	645	738	1105	1120,9
5.	Плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності		3799	7811	15758	16986	13310,6	12841,6	13430,2
6.	Державне мито	2072	4794	6393	4348	2754	2087,3	4739,5	5427,5
7.	Адміністративні штрафи і санкції	1069	1985	4604	7322	4481	3748,1	3264,1	989
8.	Плата за ліцензії	1157	1425	3126	3290	3774	3791,5	7,8	
9.	Єдиний податок від суб'єктів малого підприємництва					2587	12753,5	34296	47010,6
10.	Податки не віднесені до інших категорій					3938	3853,5	3188,5	-0,4
11.	Податок з власників транспортних засобів	1160	2934	5088	5909	10699			
	Всього закріплених доходів	111430	113604	68967	81773	104844	166290	253718	434156,9

інших обласних центрів: Донецьк – 4,9%; Запоріжжя – 3,6%; Миколаїв – 4,4%; Сімферополь – 5,7%; Житомир – 4,7%; Тернопіль – 4,5%; найменший показник має Луганськ – 2,5%. Серед міст обласного значення щодо єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва є лідери, наприклад, Білгород-Дністровський – 6,4%; Комсомольськ – 4,5%, але середній показник інших міст – 2%. В доходній частині бюджетів більшості міст районного значення єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва в 2001 році відсутній¹.

Фінансова підтримка місцевого самоврядування з боку держави здійснюється через міжбюджетні *трансферти* – кошти, які безоплатно й безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Вони здійснюються у вигляді *дотацій* вирівнювання для підвищення доходної спроможності бюджету й *субвенцій*, для використання з певною метою в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

Кошти отримані бюджетом територіальної громади міста Харкова із бюджетів інших рівнів в 1995–2002 роках

тис. грн.

№	ДОХОДИ	1995	1996	1997
1.	Кошти, отримані із бюджетів інших рівнів	26358	47393	140046
2.	Субвенції з державного бюджету			

Продовження таблиці

№	1998	1999	2000	2001	2002
1.	127468	131390	144655.1	11487,7	
2.				76070,7	147330,2

Обсяг міжбюджетних трансфертів залежить від розміру доходів, отриманих за рахунок закріплених за бюджетами місцевого самоврядування загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Для підвищення заінтересованості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів доходи, які формуються за рахунок власних джерел, не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Питома вага дотацій і субвенцій у бюджеті місцевого самоврядування свідчить про ступінь залежності

¹ Див.: Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 633.

останнього від органів державної влади і є одним із важливих показників централізації (децентралізації) бюджетної системи. В доходній частині бюджету територіальної громади міста Харкова доля коштів, отриманих з бюджетів інших рівнів, складала: в 1995 р. – 10,89%; в 1996 р. – 16,73%; в 1997 р. – 33,71%; в 1998 р. – 27,36%; в 1999 р. – 37,44%; в 2000 р. – 31%; в 2001 р. – 17,78%; в 2002 р. – 19,21%.

Конституція і закони України встановлюють, що рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково повинні супроводжуватися передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Указані рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. Їх витрати, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою.

Аналіз видаткової частини місцевих бюджетів показує стійку тенденцію до збільшення розміру витрати місцевої влади, також з року в рік збішуються і розміри міжбюджетних трансфертів. Разом з тим, позитивно оцінюючи таку тенденцію, необхідно не забувати про постійне удосконалення системи контролю, яка б перешкождала надмірному збільшенню витрат, марнотратству в системі місцевого самоврядування. В свою чергу представницькі органи місцевого самоврядування повинні займати активну позицію у здійсненні контролю над видатками, формувати такі бюджети, які можуть дозволити собі платники податків на місцях і країна в цілому. Потребує реформування система розподілу ресурсів державного бюджету між місцевими бюджетами, яка б забезпечувала більш точну відповідність обсягів трансфертів рівневі витрат, що необхідні кожному органу місцевої влади для стандартного рівня обслуговування населення. Перші кроки на цьому шляху уже зроблено, постановою Кабінету Міністрів України № 1994 від 24 грудня 2003 р. затверджена Методика розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ. Розвиток місцевого самоврядування в невеликих містах, селах і селищах майже на 100% залежить від міжбюджетних трансфертів, тому при прийнятті подібних актів особливо необхідний ґрунтовний науковий аналіз ефективності втілення відповідного рішення та можливі наслідки і ризик (фінансово-економічні, правові, соціальні, міжнародні тощо), пов'язані з його втіленням.

**Відомості про виконання видаткової частини бюджету територіальної
громади міста Харкова за 1995–2002 роках.**

тис. грн.

№	ВИДАТКИ	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Органи місцевого самоврядування	4659	8544	9000	10960,3	11532	20358	21926,1	28501,9
2.	Правоохоронна діяльність і забезпечення безпеки держави	2313,3	3838	4076	4317,5	4108,9	6019,9	5430,9	12753,5
3.	Освіта	49043,1	61533	114069	83478,5	65126,3	89367,3	113792,2	145029
4.	Охорона здоров'я	59546,2	67578	89743	80658,6	74355,1	94785	110251,3	128422,6
5.	Соціальний захист і соціальне забезпечення	42296,2	45095	116442	102721,2	104258,1	162723,1	100278,8	135640,8
6.	Житлово-комунальне господарство	26853,9	28378	32464	43570,6	35715,1	33013,1	55829,1	72585,6
7.	Культура і мистецтво	4032,4	4686	4092	4573,3	5271,3	7842,1	8908,3	12192,5
8.	Засоби масової інформації	100	200	126	333,7	205	134,8	170	179,1
9.	Фізкультура і спорт	2190,6	3141	3184	3283,8	2988,1	3109,9	3402,2	8410,1
10.	Будівництво	22639,5	23380	13546	14768	12952,8	12587,4	16184	35713,5

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
11.	Сільське господарство, лісне господарство, рибальство	137,6	222	144	193,1	1075,8	1924,2		694,9
12.	Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації і інформатика	23616	34465	25118	43309,7	5769	16105,4	27974,9	51913
13.	Видатки, не віднесені до основних груп	1363	1833	2006	73569,9	8816,1	4334,8	7367,1	4587,8
14.	Видатки на покриття заборгованості минулих років					2731,7	11311,4	1001,7	
15.	Кошти, передані до Держбюджету						305,2	1475,4	92997,9
16.	Субвенція обласному бюджету							250	
17.	Взаємні розрахунки з обласним бюджетом					13812,1		12488,5	
	Всього видатків	238790,7	282893	414010	465738,2	348717,4	463921,6	486730,5	732751,6

Органи державної влади, відповідальні за сприяння розвитку місцевого самоврядування, повинні допомагати органам місцевого самоврядування у піднесенні своєї економіки, ефективності та результативності своєї діяльності, але не шляхом оперативного управління, а шляхом поширення позитивного досвіду, акцентуючи увагу на помилках. Щорічно повинні публікуватися порівняльні таблиці досягнень органів місцевого самоврядування за 40-50 різними показниками. Це дасть можливість місцевому населенню оцінити ефективність роботи своїх органів місцевого самоврядування у порівнянні з іншими.

Згідно зі ст. 63 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцевий бюджет поділяється на поточний і бюджет розвитку. Доходи бюджету розвитку формуються за рахунок частини податкових надходжень, коштів, залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій з інших бюджетів. Його кошти спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширеним відтворенням. З поточного бюджету фінансуються установи і заклади, які утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, і не належать до бюджету розвитку. Закон також зобов'язує окремо виділяти доходи і видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень і доходи і видатки, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. М.П. Кучерявенко зазначає, що за рахунок податків і зборів, закріплених за бюджетами місцевого самоврядування (ст. 64 Бюджетного кодексу України), формується бюджет делегованих повноважень, тобто ці ресурси держава виділяє на виконання функцій та завдань держави на місцях¹.

Як правило, в звітах місцевих рад щодо виконання бюджетів територіальних громад відсутня інформація про стан виконання поточного бюджету і бюджету розвитку, відсутній поділ доходів і видатків, пов'язаних з виконання власних і делегованих повноважень. А саме ця інформація дасть уявлення про реальний стан справ у фінансовій сфері місцевого самоврядування.

¹ Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / Кол. авт.: В.І.Антипов, Л.К.Воронова, Н.В.Вороніна та ін. За заг. ред. проф. П.В.Мельника; ДПА України; Нац. акад. держ. подат. служби України; АПрН України; Наук.-дослід. ін-т фінанс. права. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 195.

**Доходи і видатки бюджету Харківської області
за січень—травень 2003 р.
(з урахуванням взаємовідносин
з державним бюджетом)**

	Мли.грн.	У відсотках до загальної суми
Доходи – всього (з урахуванням загального та спеціального фондів)	745,6	100,0
ПОДАТКОВІ НАДХОДЖЕННЯ – ВСЬОГО	430,8	57,8
з них		
податок на прибуток підприємств	4,6	0,6
Прибутковий податок з громадян	311,3	41,8
податок на власність	13,5	1,8
збори за спеціальне використання природних ресурсів	42,8	5,7
внутрішні податки на товари та послуги	10,5	1,4
Неподаткові надходження	53,7	7,2
Інші надходження	14,3	1,9
Від органів державного управління (по взаємних розрахунках з державним бюджетом, дотації, субвенції)	246,8	33,3
Видатки – всього (з урахуванням загального та спеціального фондів)	666,2	93,5
з них		
Соціально-культурні заходи (охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення)	516,6	77,5
Промисловість, енергетика, будівництво, сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство, транспорт, зв'язок, телекомунікації, інформатика	54,2	8,1
Міжбюджетні трансферти		
Перевищення доходів над видатками	46,4	6,5

Згідно з Конституцією України обласні та районні ради затверджують і контролюють виконання районних та обласних бюджетів, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм. Ця норма не зовсім вдало сформульована і реалії життя це підтверджують. Доходи обласних і районних бюджетів формуються не лише за рахунок трансфертів з державного бюджету, а і за рахунок джерел, які

умовно можна поділити на власні, наприклад, плата за оренду майна, надходження від розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів і закріплені, наприклад, прибутковий податок з громадян, плата за землю.

За даними Державного казначейства України в 2003 році в місцеві бюджети надійшло 39,3 млрд. гривень, що на 3% більше, ніж було затверджено відповідними радами¹, це сприятиме збільшенню можливостей органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, створювати для цього відповідні органи і служби. За рішенням зборів громадян за місцем проживання, на засадах добровільного самооподаткування, можуть залучатися кошти для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру. Фінансова автономія органів місцевого самоврядування робить їх відповідальними в очах виборців як за бюджетне планування, так і за реальне виконання бюджету.

Гарантії фінансової й матеріальної самостійності органів місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень закріплені не тільки в Конституції і законах України, а й в міжнародних актах. Так, згідно зі ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування: а) органи місцевого самоврядування вправі в рамках національної економічної політики мати свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень; б) обсяг цих ресурсів відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом; в) частина фінансових ресурсів формується за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких встановлюють органи місцевого самоврядування в межах закону; г) фінансові системи, які становлять підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань; д) захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінан-

¹ Мельничук В. Почти детектив: сколько дней было в прошлом бюджетном году?// Зеркало недели: международный общественно-политический еженедельник. — 2004. — № 4. — С. 8.

сового тягара, який вони повинні нести. Такі процедури не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах своєї власної компетенції; е) органи місцевого самоврядування інформуються відповідним чином про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів; є) у міру можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проєктів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування провадити свою політику в межах власної компетенції; ж) з метою здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону (ст. 9)¹.

За роки становлення місцевого самоврядування в Україні, починаючи з 1990 року, організація місцевих бюджетів постійно стикалася зі значними труднощами та невирішеними проблемами, найбільш актуальними з яких були: а) відсутність чіткого розподілу між органами влади повноважень на здійснення видатків та відповідальності місцевих органів влади перед населенням за вирішення питань, віднесених законом до їх компетенції; б) відсутність зацікавленості місцевих органів влади у збільшенні надходжень до усіх бюджетів; в) відсутність правової бази щодо визначення відповідальності за порушення бюджетного законодавства та бюджетної дисципліни². З прийняттям 21 червня 2001 року Бюджетного кодексу України, ситуація починає змінюватися, бюджетні і міжбюджетні відносини отримали більш чітку правову регламентацію. Однак прийняття Бюджетного кодексу України це лише перший крок, потребує реалізації вимога Європейської хартії місцевого самоврядування до диверсифікованого і підвищувального характеру фінансових систем, які складають підґрунтя ресурсів місцевих властей (ч. 4 ст. 9), а також право місцевих властей на доступ до національного ринку капіталу (ч. 8 ст. 9).

В Декларації про принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках Співдружності визначається, що самостійність місцевого бюджету гарантується: державною підтримкою розвитку виробничої сфери шляхом податкової, інвестиційної і кредитної політики, наявністю власних бюджетних і достат-

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.85 р.// Віче. — 1993. — № 6. — С. 35.

² Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / За ред. О.В.Турчинова і Ц.Г.Огня. — К.: Парламентське видавництво, 2002. — С. 132.

нім рівнем закріплених доходів; правом органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів; заборонаю вилучення вільних залишків коштів місцевого бюджету; відшкодуванням шкоди, заподіяної державними органами й органами місцевого самоврядування іншого рівня; стабільністю економічного законодавства¹. Ці принципи отримали своє відбиття в чинному законодавстві України.

Загальною категорією, яка охоплює і матеріальну, і фінансову сторони місцевого самоврядування, є комунальна власність. Із прийняттям Конституції України 1996 р. комунальна власність перестала бути складником загальнодержавної власності, суб'єктами права комунальної власності стали територіальні громади. Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» право комунальної власності — це право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися й розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування². Щодо об'єктів комунальної власності уповноважені органи можуть здійснювати будь-які майнові операції: передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду тощо. В літературі³ зазначається, що це важливо з точки зору забезпечення самостійності місцевого самоврядування.

Право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені в територіальних громадах і передані іншим суб'єктам без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу. За своєю економічною природою така власність є колективною формою,

¹ Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества от 29.10.94 г. // Информ. бюл. Межпарлам. Ассамблеи государств-участников СНГ. — 1995. — № 6. — С. 85–89.

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

³ Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: Навч. посіб./ М. Пітцик, В. Кравченко, Е.С. Моньйо, Б. Фонтен, В. Черніков та ін. — К., 2000. — С. 92.

оскільки відображає відносини колективного присвоєння жителями міст, селищ, сіл коштів, об'єктів і майна цієї власності, їх ставлення до них як до своїх¹.

Згідно з розділом 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» Кабінет Міністрів разом з Фондом державного майна України у двомісячний строк з дня набрання Законом чинності повинні були подати на розгляд Верховної Ради проект закону про комунальну власність. Різні проекти цього закону підготували і внесли на розгляд Верховної Ради народні депутати М. Сирота, І. Шаров, Р. Безсмертний, Л. Пашковський, В. Акопяном, О. Жовтіс та інші, але, незважаючи на актуальність, цей закон до цього часу не прийнято.

У ньому необхідно визначити об'єкти права комунальної власності, особливо що стосується об'єктів виключно громадського користування, які виведені із товарно-грошового обігу і не можуть бути передані або відчужені органами місцевого самоврядування на користь юридичних і фізичних осіб. Такими об'єктами є вулиці, тротуари, парки, сквери, річки, водойми та їх береги, мости, кладовища, пам'ятки історії й архітектури, заповідники та інші об'єкти. Перелік об'єктів виключно громадського користування має встановлюватися на місцевому референдумі або місцевою радою і закріплюватися у статуті територіальної громади. На думку В.І.Кравченка, у комунальній власності не може бути об'єктів власності, функціонування яких не пов'язано з наданням послуг територіальній громаді і спрямовано виключно на отримання прибутку, а також об'єкти, що за законодавством не можуть належати як власність громадам².

Сьогодні суб'єкти місцевого самоврядування в Україні не дуже часто мають у комунальній власності високорентабельні, прибуткові підприємства. Якщо ж обмежити право територіальної громади мати об'єкти власності, головною метою яких є одержання прибутку, то про самостійність і ефективність місцевого самоврядування можна буде лише мріяти. Документи свідчать, що влітку 1917 р. 25 % бюджету Москви становили прибутки від міських комерційних підприємств¹. Чому б не відродити в населених пунктах України подібний досвід, організувавши систему високоприбуткового бізнесу через підприємства з комунальною і змішаною формою власності? Відповідно до ст. 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» у влас-

¹ Коммунальное право Украины: Учеб. пособие/ В.Д.Волков, А.Г.Бобкова, Н.А.Захарченко и др. — Донецк: ДонГУ, 1999. — С. 137.

² Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посібник. — К.:Т-во «Знання», КОО, 1999. — С. 186.

ності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах можуть бути підприємства, установи й організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частки в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно й майнові права, рухомі й нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.

Органи місцевого самоврядування в більшості країн світу провадять ефективну господарську діяльність, створюючи з цією метою відповідні підприємства. У цілому вони поділяються на дві групи: а) підприємства прямого управління, що перебувають під жорстким контролем органів місцевого самоврядування; б) підприємства з делегованим управлінням, частину контролю за якими передано фізичним чи юридичним особам². Органи місцевого самоврядування мають право брати участь у фінансово-кредитних відносинах — випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери, одержувати кредити в банківських установах. Однак, ефективність діяльності комунальних підприємств залишається на досить низькому рівні. Про це свідчать показники їх прибутковості: в 2002 році в бюджет територіальної громади міста Харкова податку на прибуток надійшло 4673800 грн., що складає 0,6% доходної частини бюджету.

В Харківській області діють 328 комунальних підприємств двох видів: бюджетні і госпрозрахункові. За період січень — червень 2003 року виконання доходної частини обласного бюджету щодо податку на прибуток підприємств і організацій, що належать до комунальної власності — 33,6%. Якщо по іншим податкам виконання доходної частини на рівні 100% і більше, то показники виконання надходжень по податку на прибуток підприємств і організацій, що належать до комунальної власності дуже невтішні, лише третина від запланованого.

Комунальна власність формується шляхом передачі майна, а також майнових прав територіальним громадам безоплатно

¹ Муниципальные программы политических партий на выборах в Московскую городскую думу летом 1917 года // Вестн. Всерос. Союза городов. — № 3 от 1 июля 1917 г.; Медиополис. — 1998. — № 2. — С. 7.

² Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — 2-е изд. / Под ред. Ю.А.Дмитриева. — М.: Профобразование, 2001. — С. 401.

державою, іншими суб'єктами права власності, а також створення і придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом. З державної у комунальну власність безоплатно передаються житлові будинки, гуртожитки; заклади освіти, дошкільного виховання, культури (крім кінотеатрів), фізичної культури та спорту, охорони здоров'я (крім санаторіїв, профілакторіїв, будинків відпочинку та аптек), соціального забезпечення, дитячі оздоровчі табори, в тому числі не завершені будівництвом; підприємства міського і приміського транспорту, шляхового господарства, а також акції (частки, паї) господарських товариств, створених на базі їх майна, аеропорти цивільної та колишні аеропорти військової авіації, які не мають можливості самостійно забезпечувати свою сертифікаційну придатність. Безоплатно можуть передаватись також інші об'єкти державної власності, якщо такі об'єкти не менше двох разів пропонувалися до продажу конкурентними способами приватизації, але не були реалізовані. Потенційно прибуткові об'єкти держава не передає, а по суті передаються об'єкти, які планово збиткові. Така власність для деяких територіальних громад, непосильна ноша за існуючої системи формування місцевих бюджетів.

Комунальне господарство має низький технічний рівень: старе обладнання і комунікації, відсутні індивідуальні засоби обліку наданих послуг. Підприємства комунальних послуг сьогодні і в найближчій перспективі не повинні бути привабливими для інвестиційного капіталу, однак на практиці це не так. Це лише на перший погляд дивним уявляється намагання різних підприємницьких структур придбати у власність майно, яке не приносить прибутку. Аналіз інвестиційної привабливості різних галузей України свідчить, що в сфері комунального господарства створюються потужні капітали. З однієї сторони, участь приватних інвесторів дає надію на розвиток комунального господарства, підвищення якості обслуговування, економічне оздоровлення галузі. З іншої сторони, як і раніш, не враховуються негативні уроки приватизації і продажу державної і комунальної власності без ґрунтового аналізу соціально-економічних наслідків і відповідного правового забезпечення.¹

Від імені і в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради в межах своєї компетенції, встановленої актами, що визначають статус цих органів. Доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначаються відповідною радою, доходи від відчуження зараховуються до відповідних місцевих

бюджетів і спрямовуються на фінансування заходів, передбачених бюджетами розвитку. Майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічного потенціалу місцевого самоврядування, зменшувати обсяг і погіршувати умови надання послуг населенню.

Цей принцип не завжди безумовно дотримується, і приклади є в роботі майже усіх органів місцевого самоврядування: нежитлові приміщення передаються в безоплатне користування юридичним і фізичним особам, суб'єкти підприємницької діяльності звільняються від сплати ринкового збору, мають місце випадки, коли термін договорів оренди землі закінчився, а земельні ділянки продовжують використовуватися без відповідної оплати.

Органи місцевого самоврядування повинні активніше реалізовувати право, додатково до встановлених законодавством про оподаткування, надавати пільги щодо сплати податків і зборів у межах сум, що надходять до їх бюджетів. Це піднімає авторитет місцевого самоврядування в очах жителів, а для конкретної людини, яка отримує таку пільгу — це життєво важлива допомога. Однак необхідно враховувати, що при наданні пільг, навіть більш ніж в інших випадках, необхідна прозорість прийняття рішення і дотримання принципу справедливості. Позитивним в цьому плані є досвід Харківської міської ради, яка затвердила положення про порядок та умови надання пільг з орендної плати орендарям комунального майна територіальної громади міста Харкова. У відповідності до даного Положення пільги можуть бути надані орендарям, якщо: а) право отримання пільг передбачене чинним законодавством України; б) суб'єкт або об'єкт оренди має важливе соціальне значення (приналежність суб'єкту або об'єкту оренди до такої групи визначається рішенням виконкому міської ради за поданням галузевих управлінь і рекомендаціями постійних депутатських комісій міської ради); в) приміщення орендується для реалізації проекту, що має важливе соціальне значення; г) орендарем проведений капітальний ремонт (реконструкція) приміщення, що орендується, за рахунок власних коштів з дозволу управління комунального майна та приватизації або за рішенням виконкому міської ради з питання реконструкції, згідно з проект-

¹ Рыбалка А. Т. Городское самоуправление и коммунальное хозяйство // Экономика та право, 2002. — № 2. — С. 34.

но-кошторисною документацією, погодженою з управлінням житлового господарства, якщо приміщення, що орендується, знаходиться в житловому будинку.

Новою і більш ефективною, на наш погляд, формою реалізації права комунальної власності, у порівнянні з орендою і приватизацією, є концесія, однак, як слушно зазначає Д.В. Задихайло, ця форма майнових відносин фактично не працює. На його думку, необхідно ввести в правове регулювання і практику діяльності органів місцевого самоврядування, при вирішенні питання про приватизацію об'єкта комунальної власності, порядок обов'язкового розгляду питання щодо перспектив та ефективності передачі цього об'єкта в концесію. Якщо поррахувати потенційні обсяги концесійних платежів за 15–20 років, то можливо концесійна форма використання комунального майна значно більше відповідає інтересам територіальних громад¹.

Комунальна власність має гарантувати за будь-якої ситуації забезпечення функціонування території, зокрема, села, селища, міста. Формування і розвиток матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування поступово буде звільняти державу від фінансової участі у вирішенні питань місцевого значення.

Таким чином, можна зробити наступні висновки: 1) незважаючи на прийняття на протязі останніх років значної кількості законодавчих актів, актуальною залишається проблема чіткого визначення термінів, які характеризують матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування; 2) потребує постійного удосконалення система управління і обліку комунальної власності; 3) збільшення доходної частини місцевих бюджетів здійснюється в основному за рахунок закріплених доходів, що знижує в цілому рівень фінансової самостійності місцевого самоврядування і посилює його залежність від держави; 4) місцеве самоврядування потребує удосконалення законодавства, передусім, щодо фінансово-кредитної діяльності органів місцевого самоврядування, управління комунальною власністю, інших питань формування матеріально-фінансової основи.

¹ Задихайло Д.В. Організаційно-правові засоби стимулювання господарської активності територіальних громад / Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук-прак. конф., м. Харків, 25 травня 2004 р. / За ред. проф. Ю.П. Битяка. — Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. — С. 46.

РОЗВИТОК ФУНКЦІЙ І КОМПЕТЕНЦІЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОРГАНІВ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

§1. Поняття функцій місцевого самоврядування та їх розвиток в умовах становлення правової державності та їх класифікація

Однією з основних категорій, яка характеризує правовий статус місцевого самоврядування є функції, вони обумовлені його природою, місцем в системі народовладдя, завданнями і цілями, на досягнення яких направлені зусилля усіх суб'єктів місцевого самоврядування. Поняття функція, в науковій літературі, різними науками формулюється по-різному. В філософії під функціями розуміють зовнішній прояв властивостей будь-якого об'єкта, спосіб його поведінки у визначеній системі відносин¹, у математиці — як залежність однієї величини від іншої, у соціології — як роль, яку виконує певний соціальний інститут чи процес стосовно цілого². В адміністративному праві, функція — це прояв діяльності, обов'язок виконання певної роботи, призначення, роль, тощо, в управлінській термінології функція вира-

¹ Каск Л.И. Функции и структура государства. — Л., 1969. — С. 3; Философский словарь / Под ред. М.М.Розенталя. — М., 1972 — С. 448.

² Большой энциклопедический словарь. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: «Большая Российская энциклопедия»; СПб.: «Норинт», №1999. — С. 1300.

жає спеціалізований вид діяльності¹. Учені-економісти трактують її як сукупність дій, однорідних за деякими ознаками і спрямованих на досягнення мети управління². Держава виконує свою роль у політичній системі через функції, що виступають одночасно і як способи вирішення тих чи інших суспільних проблем, і як напрямки діяльності державних органів та установ³. Р. Драго вважає, що функція – це залежність між завданням (поняттям науки державного управління) і компетенцією (правовою категорією)⁴.

Функції місцевого самоврядування в науковій літературі формулюються, як основні напрями діяльності статутарно оформлених структур і органів⁵, основні напрями муніципальної діяльності⁶, діяльність населення місцевої територіальної одиниці по управлінню місцевими справами. Основні напрями діяльності суб'єктів місцевого самоврядування можна виділити на основі аналізу її сутності, яка детермінує внутрішні ознаки явища, цілі, завдання, а також аналізу правових норм, в яких закріплена компетенція місцевого самоврядування.

До функцій місцевого самоврядування, які визначаються його місцем у правовій і політичній системі суспільства, можна віднести: а) забезпечення участі населення у вирішенні питань місцевого значення; б) забезпечення комплексного розвитку відповідних територій; в) управління комунальною власністю і фінансовими ресурсами; г) задоволення соціально-культурних і інших життєво важливих потреб населення; д) захист прав населення на вирішення питань місцевого значення; е) здійснення делегованих повноважень органами державної виконавчої влади.⁷

¹ Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. — К.: Вентурі., 1998. — С. 26.

² Смирнов Э.А. Основы теории организации. — М.: Аудит, ЮНИТИ, 1998. — С. 84.

³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4-х т. / Отв. ред. Б.А. Страшун — М.: Изд-во «БЕК», 1995. — Т.1–2. — С. 172.

⁴ Драго Р. Административная наука / Пер. с фр. — М.: Прогресс, 1982. — С. 54.

⁵ Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. — М.: Инфра-М., 1996. — С. 467.

⁶ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. — М.: Юристъ, 1997. — С. 112.

⁷ Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. 2-е изд. / Под ред. Ю.А.Дмитриева. — М.: «Профобразование», 2000. — С. 572.

Місцеве самоврядування, будучи однією з форм реалізації принципу народовладдя, покликане забезпечити участь населення у вирішенні питань місцевого значення, як через органи місцевого самоврядування так і безпосередньо. Громадяни України мають рівні права на участь у місцевому самоврядуванні незалежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. Право на участь у місцевому самоврядуванні громадяни реалізують за належністю до відповідних територіальних громад. Основною і єдиною формою безпосереднього вирішення територіальною громадою питань місцевого значення є місцевий референдум. Конституція і закони України не закріплюють виключного переліку форм участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, тому ці питання можуть бути предметом локального регулювання, наприклад, статутами територіальних громад визначається порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, громадських слухань, внесення місцевої ініціативи тощо.

Важливим напрямком роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування є забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Комплексність розвитку означає недопущення перекосів в розвитку промислової, соціальної чи інших інфраструктур, забезпечення гармонійного розвитку територій, створення необхідних умов життя і відпочинку громадян. Для забезпечення реалізації цієї функції представницькі органи приймають програми соціально-економічного розвитку, цільові програми, концепції з інших питань місцевого самоврядування. Комплексний розвиток адміністративно-територіальних одиниць в значній мірі залежить від взаємодії органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями різних форм власності. Застосовуючи договірні і податкові механізми, органи місцевого самоврядування можуть координувати участь суб'єктів господарювання в соціально-економічному розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Функція управління комунальною власністю і фінансовими ресурсами відіграє важливу роль у ефективному вирішенні питань місцевого значення. Територіальні громади мають рухоме і нерухоме майно, яким необхідно щоденно управляти в інтересах населення. Управління комунальною власністю здійснюють представницькі органи, або за їх рішенням інші органи. Ряд пов-

новажень віднесено до виключної компетенції місцевих рад, які не можуть передаватися іншим органам, наприклад, прийняття рішень щодо відчуження комунального майна, затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації, створення, ліквідація, реорганізація та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади тощо.

Реалізуючи функцію задоволення соціально-культурних і інших життєво важливих потреб населення, органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту, зв'язку, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту. Місцеве самоврядування повинно забезпечити населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб, цьому сприяє держава, приймаючи участь у формуванні доходів місцевих бюджетів і здійснюючи контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком.

Право населення вирішувати питання місцевого значення визнається і гарантується на конституційному рівні. Разом з тим практика свідчить, що права і законні інтереси територіальних громад і їх органів часто порушуються різними суб'єктами, у тому числі і державними органами. Органи та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані відстоювати і захищати інтереси територіальних громад, використовуючи закріплене Конституцією України право на судовий захист. Ця конституційна норма має принципове значення в плані забезпечення правової, організаційної і фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Спірною є пропозиція про віднесення до функцій місцевого самоврядування такого напрямку діяльності як здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади. Враховуючи, що під функціями звичайно розуміють основні напрями діяльності, в яких відбивається сутність, соціальне призначення, цілі й завдання відповідного суб'єкта, то є всі підстави стверджувати, що сутність і соціальне призначення місцевого самоврядування не в здійсненні делегованих повноважень органів виконавчої влади. У відповідності зі ст. 143 Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом *окремі* повноваження органів виконавчої влади. Разом з тим загальновідомо, що обсяг делегованих повноважень, за-

кріплених чинним законодавством України, по деяких напрямках діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування значно більший ніж обсяг власних (самоврядних) повноважень.

В.В. Кравченко і М.В. Пітцик під функціями місцевого самоврядування розуміють основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні завдань місцевого самоврядування (муніципальної діяльності). Найважливіші з них, на їх думку, є: 1) залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення; 2) володіння, використання, а також управління комунальною власністю; 3) забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території; 4) надання соціальних послуг населенню; 5) забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; 6) соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян; 7) захист прав місцевого самоврядування¹. Не заперечуючи, в цілому, проти наведеного переліку функцій, вважаємо за необхідне зазначити, що позиція В.В.Кравченка і М.В.Пітцика відносно юридичного закріплення функцій місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» у вигляді предметів відання органів місцевого самоврядування² не є абсолютно безспірною. Подібні позиції в науковій літературі є досить поширеними, їх прихильники вважають, що функція є складовою компетенції³ і стверджують, що у «функціях формалізуються предмети відання»⁴, тобто фактично отожднюють предмети відання і функції. Така позиція є результатом існуючої правотворчої практики, коли компетенція органу чи посадової особи не завжди відмежовується від функції, часто предмети відання або повноваження викладаються в одній статті з функціями. Разом з тим, на нашу думку, це не дає під-

¹ Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України. Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 72.

² Там само.

³ Бачило Л.И. Функции органов управления. — М.: Юрид.лит., 1976. — С. 54; Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х т. / Отв. ред. Б.А. Страшун. — М.: Изд-во «БЕК», 1995. — Т. 1. — С. 186; Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. — М.: Юрайт, 1997. — С. 76.

⁴ Манохин В.М. Советское строительство. — Саратов, 1982. — С. 85–86.

став ототожнювати функції і предмети відання. Функції визначають напрямки діяльності органу, тоді як компетенція показує, що конкретно можуть або повинні зробити орган, посадова особа для реалізації зазначених функцій.

Функції місцевого самоврядування поділяються на постійні і тимчасові, внутрішні і зовнішні, основні і неосновні, стратегічні і тактичні, за формами і сферами діяльності. Аналіз функцій місцевого самоврядування свідчить, що одні з цих функцій співпадають за метою своєї реалізації; інші мають протилежну направленість своєї дії; треті доповнюють одна одну; четверті здійснюються в різних площинах, тобто і не суперечать, і не доповнюють, і не співпадають одна з одною. За формами діяльності можна виділити нормотворчу, управлінську, установчу, контрольну і правоохоронну функції.

В процесі реалізації нормотворчої функції здійснюється правове регулювання суспільних відносин, які виникають у зв'язку з вирішенням питань місцевого значення: прийняття статутів територіальних громад, інших актів локального характеру, встановлення на підставі Конституції і законів України загальнообов'язкових правил, норм поведінки і діяльності фізичних і юридичних осіб.

Управлінська функція місцевого самоврядування охоплює виконавчо-розпорядчу діяльність територіальної громади, її органів, посадових осіб в процесі управління комунальною власністю, володіння, користування, розпорядження рухомим і нерухомим майном, діяльність по складанню і виконанню місцевих бюджетів тощо.

Реалізуючи установчу функцію, представницькі органи місцевого самоврядування вирішують питання щодо визначення відповідно до закону кількісного складу ради, переліку постійних комісій, структури виконавчих органів ради, апарату ради, забезпечуючи таким чином повну організаційну самостійність місцевого самоврядування.

Контрольна функція має різні вектори направленості. Територіальна громада контролює діяльність депутатів, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, у випадку незадовільного виконання ними своїх функцій приймає рішення про дострокове припинення їх повноважень. Місцева рада контролює діяльність постійних і інших комісій, депутатів (заслуховує звіти, повідомлення), виконавчих органів (звіти, розгляд депутатських запитів), комунальних підприємств. Органи і посадові особи місцевого самоврядування в межах своїх повнова-

жень здійснюють контроль за виконанням бюджету і програм соціально-економічного та культурного розвитку, за дотриманням правових актів місцевого характеру, приймають участь у контролі за дотриманням законодавства на відповідній території. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад в процесі реалізації делегованих повноважень здійснюють контроль за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів, житлового, земельного та природоохоронного законодавства; за забезпеченням соціального захисту працівників, зайнятих на роботах із шкідливими умовами праці, а також за якістю проведення атестації робочих місць; за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку; за технічним станом, використанням та утриманням об'єктів нерухомого майна усіх форм власності.

Правоохоронна функція реалізується в ході забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на підвідомчій території (охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки на вулицях, транспорті, в інших громадських місцях), вирішення земельних спорів, сприяння діяльності суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ, адвокатури.¹

Функції місцевого самоврядування можуть мати універсальний (загальний) характер, тобто придатні для будь-якого процесу управління, і спеціальний характер — для вирішення різних чи специфічних завдань, які застосовуються в вузько визначеній сфері, наприклад, управління персоналом, тощо. Під загальними функціями, як правило, розуміють єдині, типові взаємовідносини між суб'єктами і об'єктами соціального управління, стійкі, відносно самостійні, спеціалізовані види управлінської діяльності взагалі².

Беручи за критерій класифікації сферу діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, можна виділити функції: соціальну, економічну, політичну, екологічну, охорони правопорядку, культурну, наукову і інші в залежності від завдань, які стоять

¹ Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні / За заг. ред. Тодики Ю.М. Навч. посібник. — Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002 — С. 509.

² Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. — М.: Изд-во «БЕК», 1996. — С. 73.

перед територіальною громадою, а також функція забезпечення загальних умов ефективного розвитку кожної із названих сфер і їх складових. Зокрема, *соціальна* функція проявляється в наданні соціальних послуг населенню, у встановленні додаткових гарантій соціального захисту населення, підтримці знедолених, бідних, інвалідів, людей похилого віку; *економічна* у визначенні порядку і умов господарської діяльності, у розгляді і вирішенні економічних питань місцевого значення, у виконанні програм економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; *політична* у регулюванні відносин різних груп і соціальних верств населення, для того, щоб їх протистояння не виходило за встановлені межі (визначення правил політичної гри), інтереси одних груп не реалізовувались за рахунок і на шкоду іншим групам; в забезпеченні реалізації громадянами права брати участь в управлінні суспільними справами, обирати органи місцевого самоврядування, приймати рішення про дострокове припинення їх повноважень; *ідеологічна* в популяризації загальнолюдських цінностей, культурних, спортивних видів зайнятості населення, відмові від підтримки окремих релігій, сприянні вільному вибору членів територіальної громади ідеологічних уподобань; *культурно-освітня* у створенні умов для розвитку культури, збереження і відтворення національно-культурних традицій, виховання дітей і молоді, здобуття повної загальної середньої освіти; *екологічна* у забезпеченні реалізації громадянами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Особливе значення має функція забезпечення балансу інтересів різних суб'єктів, наприклад, виробників і споживачів, роботодавців і працівників, пішоходів і власників транспортних засобів. Забезпечення балансу інтересів часто вимагає відповідного обмеження діяльності окремих суб'єктів. Функції місцевого самоврядування обумовлені основними завданнями цього інституту громадянського суспільства, серед яких ключовими є: захист населення від фізичних страждань (для знедолених притулок, одяг, їжа), забезпечення реалізації потреб вищого порядку (самореалізація, самозабезпечення тощо), надання послуг, встановлення і підтримання правопорядку.

Аналізуючи досвід інших країн, можна виділити наступні основні функції місцевого самоврядування: 1) забезпечення діяльності інфраструктури (будинки, вулиці, водопостачання); 2) побутове обслуговування (громадський транспорт, культура, спорт); 3) соціальна злагода (соціальний захист, інтеграція меншин); 4) формування життєвого середовища та перс-

пективне планування (розвиток міста, екологія, розвиток культури); 5) громадський порядок (поліція, пожежна служба, служба зв'язку); 6) стабілізація системи (соціальний буфер між людиною і державою, соціалізація громадян, адміністративні функції).

Функції місцевого самоврядування суттєво відрізняються за своїм змістом від функцій окремих його органів і посадових осіб. Вони мають більш абстрактний характер і загальне спрямування на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. В свою чергу функції органу місцевого самоврядування можна визначити, як призначення даного органу у системі місцевого самоврядування, яким обумовлюється характер повноважень, що входять до його компетенції. Це дає підстави окремо виділити функції територіальної громади, функції органів самоорганізації населення, функції місцевих рад, функції сільського, селищного, міського голови, функції виконавчих органів рад, функції постійних комісій місцевих рад, функції посадових осіб місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування міста Києва, на відміну від інших, мають додаткові функції, які зумовлюються специфікою міста Києва як столиці держави¹. В. Шаповал пропонує місцеве самоврядування визначати за функціональними ознаками. На його думку функціонально місцеве самоврядування – це: 1) сукупність управлінських повноважень, здійснюваних безпосередньо населенням адміністративно-територіальної одиниці (муніципального утворення) або органами, які нерідко формально виокремлені з державного механізму; 2) діяльність населення і органів по управлінню місцевими справами².

Місцеве самоврядування здійснюється для загального блага, сприяння створенню умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток кожного члена територіальної громади. Визнання, дотримання і захист конституційних і законних прав і свобод людини і громадянина — обов'язок усіх суб'єктів місцевого самоврядування. Законодавство покладає на відповідні органи виконання тих або інших функцій, причому в різноманітних комбінаціях і стосовно до різноманітних сфер. Функції органів, посадових осіб місцевого самоврядування похідні від функцій місцевого самоврядування. В основі переходу від функ-

¹ Про столицю України — місто-герой Київ: Закон України від 21.05.97 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 11. — Ст. 79.

² Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування // Право України. — 2002. — № 3. — С. 51.

цій місцевого самоврядування до функцій конкретних органів, посадових осіб місцевого самоврядування лежить один головний критерій – орієнтація на об'єкт управління, змінюється об'єкт (кількісно, якісно), змінюються і функції.

Грунтовне дослідження функцій місцевого самоврядування неможливе без аналізу функції територіальної громади, її органів і посадових осіб. Територіальна громада є основним продуцентом функцій і повноважень інших суб'єктів системи місцевого самоврядування, тому, насамперед, її функції мають бути предметом детального аналізу. О. Батанов вважає, що функції територіальних громад – це основні напрями та види муніципальної діяльності цих спільностей щодо реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, які виражають волю та інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування у межах Конституції і законів України¹.

І. В. Видрін до функцій територіальних громад відносить:

- інтегративну функцію, яка полягає в зміцненні міжособистісних зв'язків, об'єднанні зусиль людей в інтересах усіх і кожного;
- функцію соціального контролю за діяльністю і поведінкою членів колективу, що, проте, не має цілком регламентувати поведінку конкретної особистості;
- виробничу функцію, що служить цілям задоволення повсякденних потреб і потреб членів територіального колективу;
- виховну функцію, пов'язану з формуванням політичної свідомості й активності членів колективу;
- політичну функцію – покликану, з одного боку, представляти різні інтереси населення за місцем проживання, а з іншого – забезпечувати реалізацію громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними і громадськими справами².

Класифікація функцій територіальних громад пов'язана з предметною характеристикою їхньої діяльності, тобто з тим, на які групи суспільних відносин вона впливає, тому слід розрізня-

¹ Батанов О. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права // Право України. — 1998. — № 8. — С. 24.

² Видрін І. В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) // Правоведение. Известия высших учебных заведений. — 1992. — № 4. — С. 90.

ти об'єктні функції територіальних громад — економічні, політичні, соціальні, культурно-освітні, екологічні. Ці функції мають переважно внутрішній характер, їх реалізація відповідає, насамперед, інтересам певної територіальної громади. Але локалізація функцій носить досить умовний характер, територіальні громади постійно контактують між собою; з державою, в особі державних органів; з аналогічними інституціями іноземних держав. О.В.Батанов пропонує зовнішні функції територіальних громад класифікувати за певними критеріями, зокрема: а) за об'єктами зовнішньої діяльності, тобто за певними галузями і сферами життя (наприклад, зовнішньополітична, зовнішньоекономічна, зовнішня соціально-культурна, зовнішньоекологічна); б) за рівнями управління (наприклад, стосунки між територіальними громадами, зв'язки між громадами та державою і її органами; міжнародні зв'язки територіальних громад)¹.

Зовнішній характер функцій обумовлений діяльністю територіальних громад поза межами адміністративно-територіальних одиниць. Зовнішні функції характеризують входження локальних колективів в оточуюче співтовариство, відображають їх особливе місце у системі місцевого самоврядування та розкривають роль цих спільнот у здійсненні регіональної та загальнодержавної політики. Однак поділ функцій територіальних громад на внутрішні і зовнішні не позбавляє їх взаємного зв'язку. Зовнішні функції територіальних громад є похідними від внутрішніх потреб і завдань, вирішити які прагне місцеве самоврядування².

М.О. Баймуратов і О.В.Батанов пропонують виділяти функції територіальних громад відповідно до статусу адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких здійснюється місцеве самоврядування: а) функції територіальних громад сіл і селищ; б) функції територіальних громад міст (районного значення); в) територіальних громад районів у містах; г) функції територіальних громад міст обласного підпорядкування, міст Києва та Севастополя³. Такий поділ функцій, на думку згада-

¹ Батанов О.В. Основні напрями і види діяльності територіальних громад: проблеми класифікації // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 1998. — № 4. — С. 22.

² Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф.Погорілка, О.Ф.Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 115.

³ Баймуратов М.О., Батанов О.В. Деякі теоретичні аспекти становлення функцій територіальних громад в Україні // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 1999. — № 1. — С. 34—35.

них авторів, стане на перешкоді втручанню різних суб'єктів місцевого самоврядування у справи один одного і сприятиме цивілізованому співробітництву територіальних громад. Однак, на нашу думку, такий поділ не виключає можливості появи конфліктів у сфері місцевого самоврядування, особливо складно забезпечити чіткий поділ функцій територіальних громад районів у містах і територіальних громад міст.

Важливим напрямком діяльності територіальної громади є обрання посадових осіб і органів місцевого самоврядування і здійснення за ними контролю. Територіальні громади мають виключне право обирати депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів. Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність. Реальність контрольної функції підтверджується правом територіальної громади у будь-який час достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

Серед функцій територіальних громад особливе місце займають: а) сприяння стабільності суспільства; б) забезпечення основних соціально-економічних прав громадян; в) залучення громадян до вирішення питань місцевого значення і управління комунальною власністю. Основними напрямками діяльності щодо захисту і забезпечення прав членів територіальної громади є: а) діяльність органів місцевого самоврядування й органів самоорганізації населення щодо захисту і забезпечення реалізації прав членів територіальної громади; б) особиста участь членів територіальної громади в захисті своїх інтересів; в) судовий захист прав членів територіальної громади. Характеристика функцій територіальних громад дозволяє зробити висновок, що всі вони утворюють систему, елементи якої спрямовані на вирішення окремих завдань місцевого значення, наскільки вони багатогранні і різнопланові, настільки різноманітні функції територіальних громад.

Аналіз функцій місцевого самоврядування буде частковим, якщо залишити без уваги *функції органів місцевого самовряду-*

вання, які в літературі¹ визначаються, як основні, тобто найбільш загальні і постійні напрями і види муніципальної діяльності, які виражають волю і інтереси відповідних територіальних громад і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з юридичними особами розташованими на їх території, з державними органами, громадськими об'єднаннями та громадянами в межах повноважень, наданих чинним законодавством України. Напрями діяльності розподіляються між органами і посадовими особами в залежності від місця кожного із них системі місцевого самоврядування. Кожному суб'єкту притаманні свої функції, або одну і ту функцію можуть реалізовувати декілька органів (наприклад, представницька функція реалізується сільською, селищною, міською радою і відповідним головою). Серед основних функцій місцевих рад виділяють політичні, економічні, соціальні, культурні, а також так звані владні функції: представницька, установча, нормотворча, контрольна тощо². Виконавчу функцію місцевого самоврядування реалізують виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у місті рад. Посадові особи місцевого самоврядування здійснюють організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції³.

Ефективна діяльність суб'єктів місцевого самоврядування щодо захисту і забезпечення прав членів територіальної громади можлива лише при широкому залученні населення до процесу вироблення і прийняття рішень, формування й урахування громадської думки на рівні мікрорайону, кварталу, вулиці, будинку. Здійснення функцій місцевого самоврядування неможливе без відповідного фінансового забезпечення, тому в статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування закріплено право органів місцевого самоврядування володіти і вільно розпоряджатися достатніми власними коштами при реалізації своїх функцій.

Поза увагою законодавця залишилось питання розмежування функцій місцевих органів виконавчої влади і функцій місце-

¹ Дробуш І. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади // Право України. — 2001. — № 10. — С. 22.

² Конституція України: Науково-практичний коментар / В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін. Ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін. — Харків: Видавництво «Право»; К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — С. 701.

³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 1.

вого самоврядування, що нерідко породжує конфліктні ситуації. Різне розуміння меж здійснення повноважень цими органами стає на заваді подальшому розвитку місцевого самоврядування. Відмежування функцій місцевого самоврядування від функцій держави її органів, на наш погляд, доцільно проводити керуючись принципом субсидіарності, який сформульовано в енциклопедії Папи Пія XI: «Не можна змінювати або порушувати цей найбільш важливий принцип соціальної філософії: повноваження, які вони здатні здійснювати з власної ініціативи і власними засобами, не повинні бути відібрані у людей та передані до громади. Так, було б несправедливо і суттєво порушило б громадський порядок, якщо забрати у більш низького соціального утворення *функції*, які воно може здійснювати саме, і передати їх соціальному утворенню більш високого порядку. Єдина мета будь-якого суспільного втручання полягає у тому, щоб допомогти членам суспільства, а не знищити або поглинути їх»¹.

Розмежуванню функцій держави, її органів і функцій місцевого самоврядування буде сприяти також чітке визначення в законодавстві інтересу держави і місцевого інтересу, що автоматично призведе до структуризації та розмежуванню компетенції цих суб'єктів, виключення з практики їх функціонування та взаємодії подвійності, дублювання і колізій компетенційних повноважень².

Діяльність усіх суб'єктів — територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування повинна бути спрямована на:

- розвиток економіки, зберігання рівноваги між економічним розвитком і охороною навколишнього середовища;
- забезпечення різноманітного асортименту доступних і якісних послуг і товарів, які надаються комунальними підприємствами і підприємствами інших форм власності;
- раціональне, ретельне, ефективне, справедливе використання природних ресурсів на користь усіх жителів сіл, селищ, міст;
- розвиток зручних для населення соціальних, транспортних і виробничих систем;

¹ Определение и пределы принципа субсидиарности. Доклад Координационного Комитета по местным и региональным властям (CDLR) // Коммуны и регионы Европы. Вып. 55. — Страсбург: Издание Совета Европы, 1994. — С. 10.

² Баймуратов М. Законодавство України про місцеве самоврядування: актуальні питання реалізації / Збірник наукових праць Академії державного управління. — К., 1999. — С. 302.

- створення умов для одержання роботи і досягнення цим особистої фінансової самостійності;
- забезпечення ефективного захисту від злочинності, правопорушень і будь-яких форм насильства;
- забезпечення кожній людині безпечного для життя і здоров'я навколишнього середовища;
- забезпечення достатньої пропозиції і вибору доступного по ціні житла;
- створення гармонічного балансу між усіма, хто користується вулицями, суспільним транспортом, приватними автомобілями, велосипедистами і пішоходами;
- організація установ, які сприяють підтримці фізичного і психологічного здоров'я жителів міст, селищ, сіл;
- створення умов життя, що сприяють досягненню особистого добробуту, соціального, культурного, морального і духовного розвитку особистості;
- забезпечення доступу всіх жителів, незалежно від віку, здібностей і прибутку, до спортивних споруд, організація місць проведення дозвілля;
- створення умов для мирного співіснування різноманітних культурних, етнічних і релігійних общин, розвиток культурних і творчих видів діяльності й участі в них широкого загалу жителів;
- зберігання і реставрація історичних споруджень, розвиток якісної сучасної архітектури, створення естетичного, самобутнього образу населених пунктів.

Основні напрями діяльності суб'єктів місцевого самоврядування можна виділити на основі аналізу її сутності, яка детермінує внутрішні ознаки явища, цілі, завдання, а також аналізу правових норм, в яких закріплена компетенція місцевого самоврядування. В.Б. Авер'янов стверджує, що вивчення практики компетенційної нормотворчості свідчить, що спроби текстуального розмежування в нормативних актах функцій і повноважень не призводять до бажаної чіткості у правовому регулюванні, оскільки в багатьох випадках формулювання виявляються однаковими¹. Прикладів подібного нормативного закріплення функ-

¹ Аверьянов В.Б. Повышение качества правовой регламентации распределения функций в аппарате государственного управления // Совершенствование аппарата государственного управления (конституционный аспект)/ Под общей ред. В.В.Цветкова. — К.: Наукова думка, 1982. — С. 192.

цій органів у національному законодавстві достатньо, що ще раз підкреслює актуальність наукових досліджень у цій сфері і необхідність розробки рекомендацій по вдосконаленню законотворчої роботи. Правове визначення функцій місцевого самоврядування, його органів і посадових осіб на концептуально нових методологічних засадах сприятиме становленню й розвитку цього важливого інституту громадянського суспільства.

Функції місцевого самоврядування можна визначити, як основні напрями діяльності суб'єктів місцевого самоврядування по вирішенню питань місцевого значення, які обумовлені роллю і призначенням даного інституту у суспільстві. Встановлюючи компетенцію місцевих органів виконавчої влади і самоврядування, держава тим самим впливає на здійснення і розвиток їх функцій. Проте варто мати на увазі, що компетенція встановлюється з урахуванням здійснюваних органом функцій і в цьому є похідною від них¹. Через закріплення відповідної компетенції за тим чи іншим органом законодавець забезпечує розподіл праці по реалізації функцій². Отже, коли йдеться про співвідношення функцій і компетенції органу, потрібно вирішити питання: чи відповідають за своїм характером повноваження даного органу тій функції, яку він виконує.

Місьцеве самоврядування є могутнім каталізатором формування громадянського суспільства, оскільки свідома участь громадян у процесі створення гідних умов життя на певній території сприяє формуванню в них відповідальності за вирішення місцевих проблем, чим, одночасно, підвищується їхня соціальна та громадянська активність.

Таким чином: *1) функції місцевого самоврядування визначаються його місцем і роллю в правовій і політичній системі суспільства та знаходять своє зовнішнє вираження як напрями управлінської діяльності з метою забезпечення політичних, економічних, екологічних, соціальних та інших прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина особисто і як члена територіальної громади; 2) функції органів, посадових осіб місцевого самоврядування похідні від функцій місцевого самоврядування; 3) підвищення ефективності місцевого самоврядування на сучасному етапі суспільного розвитку в значній мірі залежить від вирішення проблеми визначення функцій мі-*

¹ Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство: Учебник. — М.: Юрид.лит., 1988. — С. 54.

² Советское строительство / Под редакцией О.Ф. Фрицкого и В.Ф.Кузнецовой. — К.: Выща школа, 1988. — С. 47.

сцевого самоврядування, чіткого їх розмежування і нормативного закріплення; 4) функції місцевого самоврядування поділяються на постійні і тимчасові, внутрішні і зовнішні, основні і неосновні, стратегічні і тактичні, за формами і сферами діяльності.

§ 2. Розвиток компетенції місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення

В Конституції України, Європейській хартії місцевого самоврядування та інших законодавчих актах України широко застосовуються терміни «компетенція місцевого самоврядування», «сфера компетенції місцевого самоврядування», «повноваження місцевого самоврядування», однак відсутність їх нормативних визначень обумовила різне їх тлумачення в науковій літературі. Серед науковців відсутня єдність і щодо терміна «компетенція», а існуючі законодавчі визначення цього терміна, як правило, застосовуються для цілей конкретних законів¹ і можуть бути сприйняті в наукових дослідженнях лише як орієнтир. Слово «компетенція» походить від латинського «competentia», що в одному із значень перекладається як «погодженість частин, розмірність, симетрія»², «відання, здатність, належність по праву» і має два найбільш поширені значення: а) перелік питань, в яких особа чи кілька осіб мають знання («відають щось») і б) коло повноважень — прав та обов'язків («відати чимось»). У зв'язку з цим говорять про фактичну компетентність у тих чи інших питаннях і про офіційну компетентність органів та посадових осіб³.

Значна кількість позицій щодо визначення компетенції, дала змогу виділити три основні підходи до тлумачення змісту

¹ Див.: Про систему оподаткування: Закон України від 25.06.91 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 16. — Ст. 3. «Компетенція — встановлення і скасування податків і зборів (обов'язкових платежів), а також пільг їх платникам здійснюються відповідно до законодавства про оподаткування виключно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим і сільськими, селищними, міськими радами».

² Бутко І.П., Шемшученко Ю.С. Місцеві ради і забезпечення законності. — К.: Вид-во «Наукова думка», 1973. — С. 11.

³ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. — М.: Юрид.лит, 1972. — С. 11.

цього поняття: «обмежувальний», «розширювальний» та «класичний»¹. «Обмежувальний» підхід проявлявся в тому, що компетенцію ототожнювали з предметами відання (підвідомчістю)², або лише з правами і обов'язками державного органу³. «Розширювальне» тлумачення полягає в тому, що до елементів компетенції відносять повноваження (права й обов'язки), предмети відання, функції, нормативно встановлені цілі, завдання, які стоять перед органом, територію його діяльності, відповідальність⁴. Найбільш поширеним є «класичний» підхід, його прихильники розглядають компетенцію як сукупність предметів відання і повноважень⁵, ця позиція заслуговує підтримки тому, що саме таке тлумачення компетенції дає істинне уявлен-

¹ Серьогіна С.Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. Монографія. — Харків: «Ксілон», 2001. — С. 27.

² Хвостов В.М. Общая теория права. — СПб., 1914. — С. 11; Елистратов А.И. Очерк государственного права (конституционное право). — М., 1915. — С. 123.

³ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. — М.: Юрид.лит, 1972. — С.101; Погорелко В.Ф. Местные Советы в механизме осуществления функций Советского общенародного государства. — К.: Наукова думка, 1986. — С. 17, 70.

⁴ Тодыка Ю.Н., Супрунюк Е.В. Конституция Украины — основа стабильности конституционного строя и реформирования общества. — Симферополь: Таврия, 1997. — С. 99; Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. — М.: Изд-во «БЕК», 1996. — С. 28; Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юр. вузов. — М.: Новый юрист, 1998. — С. 185; Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 660.

⁵ Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. — М.: Юрид. лит., 1975. — С. 121; Бачило И.Л. Функции органов управления. — М.: Юрид. лит., 1976. — С. 52–53; Воронов М.П. Місцеве самоврядування України та його акти: Навч. посібник. — К.: НМК ВО, 1992. — С. 9; Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов: Учеб. пособие. — 2-е изд. — М.: Юрид. лит., 1986. — С. 31; Пронина В.С. Конституционный статус органов межотраслевого управления. — М.: Юрид. лит., 1981. — С. 58–59; Цабрия Д.Д. Статус органа управления // Сов. государство и право. — 1978. — № 2. — С. 127; Борденюк В. Деякі проблеми законодавчого визначення компетенції органів місцевого самоврядування в Україні // Вісн. Укр. акад. держ. управління. — 1996. — № 3. — С. 119; Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. — К.: Вентурі., 1998. — С. 33. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. — М., 2001. — С. 55.

ня про сутність даного явища. В більшості наукових досліджень проблем у сфері місцевого самоврядування увага приділяється компетенції органів і посадових осіб і не враховується той факт, що питання місцевого значення можуть вирішуватися територіальною громадою — первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Тобто в механізм реалізації компетенції включена вся система суб'єктів місцевого самоврядування, а не тільки органи і посадові особи. Цим обумовлено дослідження, саме компетенції місцевого самоврядування в цілому, а не лише компетенції його органів і посадових осіб.

Аналіз компетенції місцевого самоврядування варто почати з установалення галузі суспільних відносин, поля його дії, що в юридично значущому відбитку у законодавстві є предметом відання. Частота згадування цієї категорії тотожна кількості позицій щодо тлумачення її змісту. Російські вчені О.Є. Кутафін і В.І. Фадеєв вважають, що предмети відання місцевого самоврядування, закріплені нормами муніципального права, визначають ті області життєдіяльності населення муніципального утворення на які поширюється його юрисдикція¹. В наукових дослідженнях радянського періоду зазначалось, що предмети відання — це не сукупність питань, а узагальнене, юридично значуще визначення тієї сфери суспільних відносин, у якій слід діяти органу². А Б.М. Лазарев з цього приводу вказував, що суспільні відносини є об'єктом впливу лише в кінцевому рахунку, якщо дивитися на проблему в широкому, філософському плані, з погляду компонентно-структурного — то це персонально люди, трудові і територіальні колективи, різноманітні організації, а з функціональної точки зору — це поведінка, діяльність людини, діяльність колективів та організацій³. Д.М. Бахрах підкреслює, що предмети відання — це підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження⁴.

Предмети відання не слід змішувати з юридичною формою закріплення компетенції в нормативних актах. Ця форма зале-

¹ Кутафін О.Е., Фадеєв В.И. Муниципальное право Российской Федерации. — М.: Юристъ, 1997. — С. 246.

² Кутафін О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов: Учеб. пособие. — 2-е изд. — М.: Юрид. лит., 1986. — С. 23.

³ Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. — М.: Юрид. лит., 1988. — С. 242.

⁴ Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. — М.: Изд-во «БЕК», 1996. — С. 28.

жити від особливостей нормативного акта і його структури, законодавчої техніки, традицій, що склалися в регулюванні правового статусу органу чи посадової особи, та деяких інших чинників. Предмети відання можуть бути закріплені в главах, що називаються «Компетенція», «Повноваження» або «Права й обов'язки», де перелічуються відповідні сфери суспільних відносин і стосовно них указуються повноваження органу. На думку деяких авторів, виклад предметів відання одночасно з завданнями і повноваженнями органу дає можливість уникнути формального закріплення компетенції, спрощує структуру законодавчого акта¹. Однак останнім часом предмети відання все частіше закріплюються в окремих розділах або статтях нормативного акта², це дозволяє більш чітко визначити сферу діяльності органу або посадової особи³. З компетенцією як сукупністю повноважень щодо визначених предметів відання не треба ототожнювати самі ці предмети, які утворюють сферу компетенції. Сфера компетенції може бути: а) *виключна* (коли владний вплив здійснюється одним суб'єктом); б) *спільна* (владний вплив здійснюють декілька органів, як правило, їх повноваження не перехрещуються і суворо розподілені, але можуть мати і конкуруючий характер з дотриманням вимог ієрархії: якщо один орган не прийняв рішення, то інший у цій сфері може приймати рішення); в) *залишкова*, тобто не визначена Конституцією або законами, вона за допомогою конституційної або законної презумпції може бути віднесена до будь-якої з вищевказаних⁴.

Всебічний аналіз категорії «предмети відання місцевого самоврядування» неможливий без розкриття терміна «питання місцевого значення». Безумовно, цей термін потребує більш детальної характеристики, тому що саме у цій площині лежить одна із головних проблем організації та функціонування самоврядування — проблема розмежування функцій і компетенції

¹ Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов: Учеб. пособие. — 2-е изд. — М.: Юрид. лит., 1986. — С. 23.

² Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.99 р.// Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 20–21. — Ст. 13.

³ Яворский В.Д., Любченко П.Н. Теоретические аспекты правового регулирования компетенции местных органов исполнительной власти и самоуправления// Проблемы законности: Респ. міжвідом. наук. зб. — № 32. — Х.: Нац. юр. акад. України, 1997. — С. 32.

⁴ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х т. / Отв. ред. Б.А.Страшун. — М.: Изд-во «БЕК», 1995. — Т. 2. — С. 374, 375.

між місцевими органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Складність цього завдання полягає в тому, що теоретичні дослідження з проблеми обсягу та змісту поняття «питання місцевого значення» носять фрагментарний характер. Деякі розробки з даної проблеми є в закордонній літературі, але, враховуючи, що систем і видів місцевого самоврядування є безліч, автоматично переносити їх досвід в Україну без попереднього детального вивчення не можна. Теоретичні й практичні труднощі при визначенні переліку «питань місцевого значення» не дозволяють вивести якусь єдину формулу розмежування повноважень і компетенції місцевих органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, яка мала б прикладне значення. Аналізуючи досвід інших країн, можна виділити наступні основні предмети відання місцевого самоврядування: 1) забезпечення діяльності інфраструктури (квартири, вулиці, водопостачання); 2) побутове обслуговування (громадський транспорт, культура, спорт); 3) соціальна злагода (соціальний захист, інтеграція меншинств); 4) формування життєвого середовища та перспективне планування (розвиток міста, екологія, розвиток культури); 5) громадський порядок (поліція, пожежна служба, служба зв'язку); 6) стабілізація системи (соціальний буфер між людиною і державою, соціалізація громадян, адміністративні функції)¹.

Повноваження органів місцевого самоврядування у цих сферах суспільних відносин різні, великі міста мають широкі повноваження, а невеликі міста та селища менші, і визначається це не стільки юридичними нормами, скільки фінансовими можливостями органів місцевого самоврядування. Наприклад, майже половина питань компетенції самоврядування міст в Англії знаходиться в їх сумісному віданні з органами управління вишого рівня, а ремонт шляхів дозволений тільки в тих містах, населення яких перевищує 20 тисяч чоловік; право здійснення контролю за торгівлею продовольчими та фармацевтичними товарами — тільки тим населеним пунктам, населення яких перевищує 40 тисяч чоловік. З іншого боку, у Лондоні охорона громадського порядку, пожежна охорона, міський транспорт і водопостачання вилучені з відання місцевого самоврядування і передані органам міністерств або державним корпораціям².

¹ Гизевіус Вольфганг. Політика местного самоуправления в ФРГ. Перев. с нем. — Бонн, Германия, 1995. — С. 27.

² Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. — М.: Мысль, 1971. — С. 168.

Значна частина повноважень місцевого самоврядування у містах в інших країнах пов'язана з державним делегуванням чи дорученнями органів державного управління.

Протягом другої половини двадцятого сторіччя державна і місцева політики поєднувалися між собою завдяки розширенню й ускладненню функцій і зростанню взаємозалежності місцевих і державних функцій. Місцева політика, на думку окремих авторів, набула загальнодержавного значення, що пов'язано з розростанням громадської сфери і руйнуванням самого поняття місцевого самоврядування як самостійного утворення. Різні суспільства стали більш інтегрованими, а лінія розподілу між загальнодержавним та місцевим менш виразною¹. Говорячи про обсяг компетенції органів місцевого самоврядування, В. Борденюк зазначає, що це проблема скоріше політична, аніж правова. Кожна держава визначає компетенцію органів місцевого самоврядування з урахуванням своїх національних, культурних та інших традицій, а також конкретних історичних умов. Усі спроби обґрунтувати різницю між державними і місцевими справами спиралися на довільні міркування, оскільки межа між першими і другими умовна.

Яскравим прикладом відсутності таких критеріїв є, зокрема, те, що рівнозначні питання в одних країнах можуть бути віднесені до відання центральних органів держави, в інших — до органів самоврядування, отже спроби обґрунтувати систему місцевого самоврядування шляхом ретельного розмежування місцевих і державних інтересів є безплідними². Місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації функціонують практично в одних і тих же сферах, а тому взаємодія та розмежування їхніх функцій і повноважень здійснюються на підставі роздільного управління, тобто без права втручання у справи одне одного³.

О.Є.Кутафін і В.І.Фадєєв до предметів відання місцевого самоврядування відносять питання місцевого значення і окре-

¹ Саенко Ю., Ткачук А., Привалов Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. — К.: Інститут соціології НАНУ, 1997. — С. 7.

² Борденюк В. Деякі проблеми законодавчого визначення компетенції органів місцевого самоврядування в Україні // Вісн. Укр. акад. держ. управління. — 1996. — № 3. — С. 126.

³ Коваленко А.А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики. — К.: Довіра, 1997. — С. 88.

мі державні повноваження. Вони зазначають, що питаннями місцевого значення є: а) організація місцевого самоврядування в муніципальному утворенні; б) правове регулювання муніципальних відносин в межах повноважень місцевого самоврядування; в) управління муніципальною власністю і місцевими фінансами, забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку муніципального утворення; г) організація, утримання і розвиток муніципальних служб, створення умов для задоволення потреб населення в різноманітних послугах; д) здійснення контролю за дотриманням правових актів муніципального утворення, участь в контролі за дотриманням законодавства.¹ Об'єктом місцевого самоврядування називають питання, що виникають на ґрунті спільного проживання в територіальній громаді, тобто громада, її самоврядні органи вирішують проблеми, які випливають з самотутніх потреб людини².

Чинне законодавство України не містить поняття «питання місцевого значення», не зазначено критерії, які мають бути покладені в основу розмежування питань місцевого, регіонального і державного значення. При визначенні предметів відання місцевого самоврядування, на наш погляд, необхідно враховувати наступні міркування: а) місцеве самоврядування і його органи знаходяться найближче до громадян, які мешкають на відповідній території, тому можуть швидко, конкретно, практично просто з організаційної позиції і з найменшими фінансовими витратами вирішити велику частину питань; б) розмежовуючи предмети відання, необхідно керуватись принципом «субсидіарності», суть якого у тому, що система визначення «питань місцевого значення» повинна будуватись знизу, управлінські повноваження можуть передаватись органам державної виконавчої влади чи органам самоврядування іншого рівня тільки у тих випадках, коли ці питання не можуть бути вирішені на відповідному рівні. Найбільш ефективною є така система управління на місцях, яка будується за принципом: держава в особі своїх виконавчих органів не повинна брати на себе вирішення тих питань, які можуть і повинні належним чином розв'язуватись органами місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, відомий французький фахівець з питань організації управлінської діяльності Бернар Гурне від-

¹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. — М.: Юристъ, 1997. — С. 246.

² Куйбіда В., Чушенко В. Поняття місцевого самоврядування в Україні // Право України. — 1998. — № 5. — С. 19.

значає, що навіть здійснення головних управлінських функцій, що завжди було монополією держави, зараз доручається спільнотам, розселеним на певних локальних територіях, чиї керівні органи обираються населенням¹.

Слід зауважити, що обсяг повноважень, який надається органам місцевого самоврядування, є тим лакмусовим папірцем, за яким визначається ступінь довіри держави до своїх громадян та обраних ними органів місцевої влади. Адже, суть децентралізації полягає у передачі на вирішення громадам або органам, які вони обирають, тих справ, врегулювання котрих до певного часу належало державі².

Тільки члени громади можуть найбільш повно сформулювати свої потреби, установити, які фінансові ресурси для цього потрібно залучити. Природний внутрішній потяг до демократії та взаємодопомоги має зробити процес прийняття рішень громадою відкритим, прозорим, з урахуванням потреб та інтересів усього населення. Тобто, чим ближче до місцевого рівня механізм прийняття рішень, тим коротша адміністративна дистанція між органом, що їх приймає, і сферою його дії³. Для ефективного вирішення задач, інстанції, що здійснюють нагляд за органами місцевого самоврядування, можуть видавати загальні приписи. При цьому, слід мати на увазі, що коли мова йде про власну компетенцію місцевого самоврядування, державний контроль обмежується наглядом за дотриманням норм права, тобто «загальний нагляд». Це означає, що керуючись законом, відповідний орган, має право втручатись в справи місцевого самоврядування лише у випадку протиправних дій. Визначення доцільності, чи різниця в політичній орієнтації не можуть бути підставою для наглядових заходів.

Дати вичерпний перелік предметів відання місцевого самоврядування дуже складно, тому назвемо, на наш погляд, основні: а) комунальна власність; б) комплексний соціально-економічний та культурний розвиток територій; в) формування, затвердження і виконання бюджету, встановлення і скасування місце-

¹ Гурне Б. Державне управління. — К.: Вид-во «Основи». Інститут державного управління та самоврядування при Кабінеті Міністрів України «Преса України», 1993. — С. 10.

² Коваленко А. «Столиця — у законопроектних риштуваннях» // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 3—4(5) березень—квітень. — С. 29.

³ Некрич А. Важка ти, ноша самоврядування // Віче. — 1997. — № 5 — С. 42.

вих податків та зборів; г) підприємництво, створення і ліквідація комунальних підприємств, організацій, установ, контроль за їх діяльністю; д) будівництво, утримання і використання житлового фонду, нежилых помешкань; е) організація транспортного обслуговування населення; є) утримання доріг, вулиць, залізничних переїздів; ж) утилізація та переробка побутових відходів; з) охорона навколишнього природного середовища; и) порядок і безпека, створення та утримання міліції; і) інші питання місцевого значення, не виключені з їх відання і не віднесені до відання інших органів самоврядування й органів державної влади. *Таким чином, предмет відання (як перший елемент компетенції місцевого самоврядування) — це підвідомчість, правове закріплення сфери суспільних відносин, на яку поширюються владні повноваження суб'єктів місцевого самоврядування.*

Другим елементом компетенції місцевого самоврядування є повноваження. На думку провідних фахівців, вони не носять державного характеру і не здійснюються від імені України¹. Л.В. Коваль владні повноваження умовно поділяє на державновладні, що виражають волю держави і передаються нею службовим особам на підставі закону, та юридично-владні, що не виражають волю держави, але мають законний характер². В російсько-українському словнику термінів по теорії держави і права повноваження визначається як вид і міра владного впливу посадової особи на заінтересованого учасника правових відносин з метою задоволення його законного інтересу, досягнення певного соціально-корисного результату³.

Фадєєв В.І. вважає, що повноваження місцевого самоврядування — це закріплені нормами муніципального права за населенням, виборними та іншими органами місцевого самоврядування права й обов'язки, необхідні для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування на території муніципальних одиниць⁴. Таку ж позицію займають автори учбового посіб-

¹ Тодыка Ю.Н., Супрунюк Е.В. Конституция Украины — основа стабильности конституционного строя и реформирования общества. — Симферополь: Таврия, 1997. — С. 100.

² Коваль Л.В. Административное право: Курс лекций для студентов юрид. вузов та факультетів. — К.: Вентурі., 1998. — С. 50.

³ Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права / Под общей редакцией Н.И.Панова. — Харьков, 1993. — С. 92.

⁴ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. — М.: Юристъ, 1997. — С. 252.

ника «Комунальне право України»¹. Матеріальна сутність владних повноважень — це, звичайно, влада, що складається з організаційних, правових, матеріальних, речових, фінансових факторів, а також із так званого «домагання» на повагу цієї влади, тобто можливість удаватися до примусової охорони владних повноважень, погроза застосування сили для здійснення певної поведінки, що відповідає правам уповноваженого суб'єкта². Повноваження місцевого самоврядування визначають межі самостійного вирішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування та розпорядження комунальною власністю. Наслідком їх реалізації є встановлення, зміна, припинення правомочності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також прав та обов'язків підприємств, установ, організацій, інших юридичних осіб і громадян.

Класифікація владних повноважень залежить від виду компетенції, тобто власній компетенції відповідають постійні (власні) повноваження, делеговані — тимчасові (делеговані), договірній — повноваження, передані за договором. С.Шевчук, крім вищеназваних, виділяє дискреційні повноваження³, тобто такі, що дають можливість органу чи посадовій особі діяти на власний розсуд. Ю.Тихомиров пропонує більш детальну класифікацію повноважень: а) по характеру повноважень, їх змісту і засобам здійснення; б) по видам суб'єктів, що використовують владні повноваження; в) по режиму застосування владних повноважень⁴. Окремі дослідники до компетенції відносяться лише повноваження, звернені зовні. Прийняття регламенту, утворення комісій, обрання посадових осіб — це самоорганізаційні повноваження, звідси пропонують розрізняти повноваження компетенційні і самоорганізаційні. Повноваження, пов'язані з самоорганізацією, до складу компетенції не входять⁵.

¹ Комунальное право Украины: Учебное пособие/ В.Д.Волков, А.Г.Бобкова, Н.А.Захарченко и др. — Донецк: ДонГУ, 1999. — С.104.

² Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. — К.: Вентурі., 1998. — С. 30.

³ Шевчук С. Делегирование государственных полномочий как реализация компетенции государственного органа // Юрид. практика. — 1997. — № 7. — С. 4.

⁴ Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. — М.: Изд-во «БЕК», 1995. — С. 145.

⁵ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х т. /Отв. ред. Б.А. Страшун. — М.: Изд-во «БЕК», 1995. — Т.1. — С. 186; Кравченко В.В., Пітшик М.В. Муніципальне право України: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 265.

Послідовною є позиція Ю.Тихомирова, який стверджує, що владне повноваження є забезпечена законом вимога уповноваженого суб'єкта певної поведінки і дій, звернена до фізичних та юридичних осіб. При цьому він виділяє його основні елементи: а) наявність уповноваженого суб'єкта; б) веління (команду, вимогу) звернене до іншої сторони публічно-владних відносин; в) забезпеченість законом (законодавча регламентація владних повноважень); г) система гарантій, що сприяє реалізації повноважень¹.

З усього вищевикладеного можна зробити висновок, що *повноваження як елемент компетенції місцевого самоврядування — є забезпечені законом вид і міра впливу уповноваженого суб'єкта місцевого самоврядування, направлена на фізичних та юридичних осіб з метою забезпечення прав, свобод законних інтересів або досягнення певного соціально-корисного результату в цілому для територіальної громади.*

Таким чином, компетенцію місцевого самоврядування можна визначити як сукупність закріплених Конституцією і законами України предметів відання і повноважень територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які забезпечують здійснення місцевого самоврядування.

Розглядаючи поняття компетенції місцевого самоврядування та її складові, насамперед варто звернути увагу, що основою для її формування є предмети відання та повноваження територіальної громади, як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Саме територіальна громада є основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування, які обумовлюють і визначають зміст предметів відання та повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Однак необхідно відзначити, що компетенцію територіальної громади не можна ототожнювати з компетенцією місцевого самоврядування, вона є лише складовою останньої. Наприклад, окремі повноваження місцевого самоврядування реалізуються обласними і районними радами, територіальні межі діяльності яких не співпадають з територією окремої громади. В.В. Кравченко і М.В. Пітцик вважають, що компетенцію місцевого самоврядування не можна розглядати, як суму предметів відання і повноважень суб'єктів системи місцевого самоврядування, оскільки до компетенції, наприклад, виконавчих органів місцевих рад, відно-

¹ Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. — М.: Изд-во «БЕК», 1995. — С. 139.

сяться як самоврядні, так і делеговані повноваження органів виконавчої влади. Таким чином, поняття «компетенція місцевого самоврядування» та «компетенція органів місцевого самоврядування», не можуть розглядатися як тотожні, вони пересікаються, але не збігаються. На їх думку, компетенцію місцевого самоврядування мають становити виключно самоврядні повноваження, саме вони виступають юридичним вираженням призначення та функцій місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади¹.

А.А. Коваленко стверджує, що юридична природа територіальної громади двоєдина: громада має природні права і водночас позитивні права та несе юридичну відповідальність за їх реалізацію². Діяльність усіх інших суб'єктів повинна бути спрямована на реалізацію принципу самоврядування, тобто вирішення безпосередньо територіальною громадою, чи опосередковано під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, питань місцевого значення, які складають сферу, так званої, власної компетенції. С. Злобін і А. Гель пропонують межі повноважень територіальних громад зробити похідними від прав і свобод громадян, яким в правовій державі дозволено робити все, що не заборонено законом³. Розмаїття позицій щодо компетенції територіальної громади свідчить про необхідність чіткого правового регулювання цього питання в чинному законодавстві України.

Територіальна громада має загальну (універсальну) компетенцію, тобто має право вирішувати усі питання місцевого значення на відповідній території. Згідно із ст. 4 Статуту територіальної громади міста Харкова до компетенції територіальної громади, що реалізується шляхом виборів, референдумів або зборів, відноситься:

- формування міської ради, обрання міського голови й ухвалення рішення про дострокове припинення їх повноважень;

¹ Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України. Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 267.

² Коваленко А.А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики. — К.: Довіра, 1997. — С. 83.

³ Злобін С., Гель А. Місце Статуту територіальної громади в системі нормативно-правових актів України. Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування: Навчальний посібник. — К.: Книга-поштою, 1999. — С. 72.

- заслуховування звітів депутатів і міського голови;
- здійснення контролю за діяльністю органів і посадових осіб міського самоврядування у встановлених законодавством і Статутом формах;
- установа переліку об'єктів комунальної власності, що не можуть бути відчужені у будь-якій формі;
- найменування і перейменування територіальної громади;
- об'єднання з іншими територіальними громадами і вихід із таких об'єднань, ліквідація територіальної громади як самостійного суб'єкта міського самоврядування.

Формою вирішення територіальною громадою шляхом прямого волевиявлення питань місцевого значення є місцевий референдум, його предметом може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією та іншими законами України до відання місцевого самоврядування. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади¹. Між тим, норма, встановлена ч.3 ст.6 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», згідно з якою на місцеві референдуми не виносяться питання про скасування законних рішень органів місцевого самоврядування, зводить нанівець права територіальних громад у вирішенні ключових питань місцевого значення. Адже рішення ради може бути формально законним і одночасно суперечити інтересам територіальної громади. Тому доцільно було б передбачити право територіальних громад скасовувати рішення органів місцевого самоврядування, тобто остаточне вирішення питань місцевого значення має належати первинному суб'єкту місцевого самоврядування. Особливе місце територіальні громади мають займати також і в механізмі розв'язання можливих конфліктів між представницькими органами місцевого самоврядування з одного боку, та їх виконавчими органами і сільськими, селищними, міськими головами — з другого.

Впродовж тривалого часу не втрачає актуальності проблема правового регулювання компетенції місцевого самоврядування, в аспекті визначення ступеня деталізації предметів відання і повноважень територіальних громад і їх органів. З одного боку, самостійність вирішення питань місцевого значення за своєю природою не припускає зайвої законодавчої або іншої нормативної регламентації, до того ж, закріпити вичерпний перелік

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 р.// Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 7.

предметів відання, що складають компетенцію місцевого самоврядування, в законі практично неможливо. Ю.О.Тихомиров з цього приводу зауважує, що об'єм компетенції місцевого самоврядування є доволі рухливим завдяки широкій самостійності і відкритості¹. Але з іншого боку, необхідно враховувати, що повноваження органів місцевого самоврядування дають їм можливість владного впливу на права та свободи людини і громадянина, який без відповідного нормативного регулювання може легко перерости в свавілля.

У зарубіжних країнах ця проблема вирішується за допомогою двох прямо протилежних принципів: а) дозволено лиш те що закріплено в законі; б) дозволено все, що не заборонено законом. Тривалий досвід застосування в практиці регулювання діяльності органів місцевого самоврядування дозволив проявитися і їх позитивним і негативним сторонам. Перший принцип у більшій мірі застосовується в англосаксонській правовій системі (США, Англія) і полягає в детальному регулюванні прав і обов'язків муніципальних органів². Для вирішення питання, яке не відноситься до відання органу, потрібно спеціальне нормативне регулювання. В США даний принцип знайшов своє відображення у «правилі Діллона», яке сформульовано в 1868 році верховним суддею штату Айова Дж. Діллоном, згідно з яким муніципалітети зобов'язані своїм створенням і отримують всі свої повноваження від штатів і будь-який справедливий, розумний і суттєвий сумнів в наявності того чи іншого повноваження трактується судами проти муніципалітетів. У теорії за органами місцевого самоврядування визнаються, крім перелічених у законодавчих актах, і повноваження, що випливають природно з них або ж примикають фактично до них. Сутність другого принципу правового регулювання компетенції полягає в тому, що органи місцевого самоврядування вирішують усе, що прямо не заборонено законодавчими актами. Цей принцип більш притаманний континентальній правовій системі (Франція, Німеччина). В Німеччині общини на своїй території мають всі повноваження місцевого публічного управління, вони можуть вирішувати будь-яке завдання публічної влади, крім випадків, коли їх рішення покладається на інші відомства спеціальним законом. Конституційно-правова доктрина

¹ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. — М.: 2001. — С. 195.

² Барабашев Г.В. Местное управление в зарубежных странах // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. — М.: Белые альвы, 1996. — С. 239.

Франції також передбачає, що держава повинна займатися питаннями загальнонаціонального значення, а територіальні колективи повинні вирішувати питання, які безпосередньо зачіпають інтереси жителів конкретної місцевості.

У самому загальному виді принцип «негативного» регулювання компетенції викладено в п. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, в якому говориться, що органи місцевого самоврядування в межах, встановлених законом, мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, яке не виключене з їхньої компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу влади¹. На практиці у першому випадку це перелік дозволів, а в другому — перелік заборон. Необхідний рівень нормативності права, його формальної визначеності при створенні механізму правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування повинний визначатися з урахуванням законності й ефективності. Яким би детальним не було законодавство, яке регулює компетенцію суб'єктів місцевого самоврядування, воно навряд чи може передбачити всі питання, які можуть виникнути перед тією чи іншою громадою. Органи місцевого самоврядування, за умови, навіть, «позитивного» регулювання їх компетенції, час від часу здійснюють дії, які прямо не передбачені законом. Виборці навряд чи будуть задоволені бездіяльністю органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем, у зв'язку з відсутністю в останніх необхідних повноважень. Застосування принципу «дозволено все, що не заборонено законом» крім позитивних результатів може призвести до протилежного, негативного ефекту, оскільки його практичні наслідки значно ширші. Більш доцільним представляється саме поєднання першого і другого принципу правового регулювання компетенції місцевого самоврядування. Додержуючись першого принципу, повинна бути врегульована компетенція органів і посадових осіб місцевого самоврядування, визначена нормативними актами по можливості повно і вичерпно, що відповідає положенням, закріпленим в ст. 19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України».

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.85 р.// Віче. — 1993. — № 6. — С. 34.

У відповідності з другим принципом має бути встановлена компетенція місцевого самоврядування, здійснювана безпосередньо територіальною громадою через референдум, загальні збори. За територіальною громадою необхідно закріпити право вирішення усіх питань, віднесених до компетенції місцевого самоврядування Конституцією і законами України, і питань місцевого значення, що прямо не віднесені до відання органів державної влади¹. Конституційний Суд України у рішенні по справі № 1-39/2001 про адміністративно-територіальний устрій від 13 липня 2001 року зазначає, що Конституція України визнає право за територіальною громадою та органами місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, що цілком узгоджується з положеннями пункту 2 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, відповідно до якого місцева влада в межах закону має повне право вирішувати будь-яке питання, що не вилучено із сфери її компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу. При цьому «в межах закону» означало не безпосереднє закріплення конкретного повноваження за органом в законодавстві, а діяльність суб'єктів місцевої влади з дотриманням загальних законодавчих приписів, сутність яких проявилась у праві вирішувати будь-яке питання, що не вилучено із сфери компетенції місцевого самоврядування і вирішення якого не доручено жодному іншому органу.

Принцип «негативного» регулювання компетенції суб'єктів місцевого самоврядування має переважно символічне і психологічне значення, так як сприяє затвердженню концепції, відповідно до якої місцеві органи не агенти центральної влади, які виконують адміністративні завдання, а корпоративне втілення місцевої общини, перша інстанція, куди можна звернутися у випадку виникнення будь-яких проблем. Аналіз чинного законодавства України, що регулює організацію і діяльність місцевого самоврядування, свідчить про наявність протилежної тенденції: законодавець прагне до максимально детальної регламентації правовідносин у сфері місцевого самоврядування, чим значно обмежується можливість прояву ініціативи територіальних громад і їх органів. Винятком є ст. 3 Закону України «Про пожежну безпеку» від 17.12.93 р. відповідно до якої здійснюється розмежування компетенції в галузі пожежної безпеки: «Вирішення всіх інших питань у галузі пожежної безпеки, не від-

¹ Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. — Харків: Модель всесвіту, 2001 — С. 64–65.

несених цим Законом до компетенції центральних органів державної виконавчої влади, належить до компетенції Ради Міністрів Республіки Крим, місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого та регіонального самоврядування»¹.

Окремої уваги заслуговує питання про межі нормативного регулювання місцевого самоврядування. А.А. Коваленко в механізмі конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування виділяє три рівні: конституційний, законодавчий і підзаконний, кожен з яких має свою специфіку і межі². Згідно з Конституцією України виключно законом визначаються основи місцевого самоврядування (п. 15 ст.92), інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності і відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються також законом (ст. 146)³. Правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, які не повинні суперечити положенням Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 1 ст.24)⁴. Це положення має велике значення для розвитку місцевого самоврядування, для впорядкування законодавства, що регулює відносини в цій сфері. Але на практиці парламент не дотримується цього правила, сьогодні окремі закони, кодекси суперечать Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», однак це не заважає їх правозастосуванню.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» зобов'язує органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб в своїй діяльності керуватися Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим — також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, які прийняті у межах їхньої компетенції. Закон України «Про дошкільну освіту» в ст. 19 встановлює, що *акти спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі осві-*

¹ Про пожежну безпеку: Закон України від 17.12.93 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1994. — № 5. — Ст.3.

² Коваленко А.А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики. — К.: Довіра, 1997. — С. 10.

³ Конституція України від 28.06.96р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 146.

⁴ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

ти і науки, прийняті у межах його повноважень, є обов'язковими для органів місцевого самоврядування¹. В частині 2 статті 24 Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» від 13 грудня 2001 року закріплено, що акти центрального органу виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства, прийняті у межах його повноважень, є обов'язковими для органів місцевого самоврядування. Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 року (ст. 28) визначає, що спеціальний уповноважений орган виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг у межах своєї компетенції розробляє і затверджує нормативно-правові акти, обов'язкові до виконання органами місцевого самоврядування, контролює їх виконання².

Але, на наш погляд, якісний стан законодавства, що регулює відносини в сфері місцевого самоврядування не відповідає сучасним вимогам суспільного розвитку. Більшість рекомендацій науково-практичних конференцій з проблем місцевого самоврядування акцентують увагу на необхідності прийняття цілого пакету нових законодавчих актів, які допомогли б створити надійну правову основу розвитку цього важливого інституту громадянського суспільства: «Про комунальну власність», «Про статус міста Севастополя», «Про адміністративно-територіальний устрій України», «Про територіальні громади в Україні», «Про місцеві податки і збори» та інші. Предметом ґрунтовних наукових досліджень повинна бути проблема визначення меж регулювання органами виконавчої влади діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

На наш погляд, не відповідає загальним конституційним принципам Постанова Кабінету Міністрів України № 2288 від 13 грудня 1999 р. (із змінами станом на 15.05.2003 р.) «Про впровадження умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів», якою затверджені схеми посадових окладів керівних працівників, спеціалістів і службовців обласних, Київської та Севастопольської міських

¹ Про дошкільну освіту: Закон України від 11.07.2001 р.// Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — № 49. — Ст. 259.

² Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 р.// Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — № 1. — Ст. 1.

рад, районних, районних у містах рад, сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів. Подібні акти, прийняті органами виконавчої влади, не сприяють розвитку місцевого самоврядування. Більш доцільно було б встановити правило, що такі акти у відношенні органів і посадових осіб місцевого самоврядування носять не імперативний, а дорадчий характер, виходячи з недержавної природи місцевого самоврядування.

В основу класифікації компетенції місцевого самоврядування можуть бути покладені різні критерії: а) по сферам діяльності; б) по характеру; в) змісту і обсягу повноважень. Компетенція територіальної громади має загальний (універсальний) характер, органи та посадові особи місцевого самоврядування мають як спільну, так і виключну компетенцію, за походженням, компетенція місцевого самоврядування поділяється на власну, делеговану (наділену) і договірну. Застосування різних видів класифікацій дає змогу глибше розібратись у суті об'єкта дослідження, змісту компетенції місцевого самоврядування.

Як окремі складові компетенції місцевого самоврядування можна виділити: 1) компетенцію територіальної громади; 2) компетенцію сільських, селищних та міських, районних і обласних рад; 3) компетенцію виконавчих органів сільських, селищних та міських рад; 4) компетенцію сільського, селищного та міського голови; 5) компетенція органів самоорганізації населення. В свою чергу, компетенція представницьких органів включає повноваження постійних комісій, тимчасових контрольних комісій і інших органів місцевих рад.

Зарубіжні політологи, в цілому, виділяють три основні види компетенції місцевого самоврядування: а) компетенція, пов'язана з комунальною сферою, не охопленою законодавством, і в якій в найбільшій мірі може виявитись самостійність громад; б) компетенція, пов'язана з виконанням територіальними громадами обов'язкових задач, встановлених законодавством і віднесених до сфери «місцевих справ»; в) компетенція, пов'язана з виконанням делегованих державою справ¹.

Законодавство більшості розвинутих країн поділяє повноваження органів місцевого самоврядування на обов'язкові і факультативні (добровільні). До перших відносяться найбільш важливі для громад питання (водопостачання, охорона здоро-

¹ Местные и муниципальные органы государственного управления буржуазных стран. Реферативный сборник. — М.: ЮНИОН АН СССР, 1985. — С. 88.

в'я, утримання шляхів тощо), відповідно, повноваження органів місцевого самоврядування в цих сферах детально врегульовані. До других відносяться повноваження, реалізація яких залежить від фінансових можливостей громади. Їх правове регулювання здійснюється громадою або її представницьким органом. Часто говорять, що саме реалізація факультативних (добровільних) повноважень і є місцевим самоврядуванням. Ю. Панейко вважає, що самоврядування громада не повинна обмежуватися тільки виконанням обов'язків, які встановлені законом; вона може і повинна вирішувати завдання, що впливають з їх публічного характеру і можливості розпоряджатися відповідними засобами. Діяльність такого плану може бути широкою і проявлятися в різноманітних напрямках. Єдиним обмеженням самоврядування в громадській діяльності є загальні і спеціальні приписи правового характеру, що стосуються обов'язку виконувати завдання, покладені на них державними законами¹.

Проблемам регулювання компетенції місцевого самоврядування приділяється увага і в міжнародних актах. Європейська хартія про місцеве самоврядування, ратифікована Законом України від 16.07.97 р.² визначає принципи правового регулювання компетенції місцевого самоврядування наступним чином:

- основні повноваження органів місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом;
- органи місцевого самоврядування у межах, встановлених законом, мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, яке не виключене з їх компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу влади;
- здійснення державних повноважень, як правило, повинно переважно покладатися на органи влади, найбільш близькі до громадян; надання повноважень має проводитися з урахуванням обсягу і природи поставленого завдання, а також вимог ефективності та економії;
- надані органам місцевого самоврядування повноваження мають бути, як правило, повними і виключними; вони можуть бути заперечені або обмежені іншим органом вла-

¹ Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. — Мюнхен, 1963. — С. 132.

² Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 16.07.97 р.// Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 38. — Ст.249.

ди, центральним чи регіональним, тільки в межах, встановлених законом;

- при делегуванні повноважень центральними або регіональними органами місцеві органи самоврядування повинні, наскільки це можливо, мати свободу пристосовувати їх здійснення до місцевих умов¹.

В 1993 році Україна приєдналася до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади, яка підписана в місті Мадриді 21 травня 1980 р. Її основною метою є сприяння транскордонному співробітництву, розвиток добросусідських відносин між територіальними громадами, та укладання в зв'язку з цим необхідних угод або домовленостей. Міжнародне співробітництво здійснюється в межах компетенції територіальних громад або їх органів, визначеної внутрішнім законодавством. Приєднання до цієї Конвенції оформило вже започатковані процеси становлення транскордонного співробітництва з суміжними державами («Карпатський Єврорегіон») та послужило правовою підвалиною для активізації нових напрямків такої діяльності (створення Єврорегіону «Буг»)². Європейська декларація прав міст прийнята 18 березня 1992 року Постійною Конференцією Місцевих і Регіональних Органів Влади Європи (CLRAE) Ради Європи, визначає завдання, які є загальними для усіх європейських міст. В декларації закріплюється, що жителі європейських міст, розуміючи свою відповідальність за стан міст, виявляють солідарність і беруть на себе зобов'язання домагатись забезпечення усім мешканцям міст рівних прав на: правову і екологічну безпеку, роботу, житло, безпечний рух, охорону здоров'я, спорт і дозвілля, культуру, якісну архітектуру, інтеграцію різних культур, гармонійне життя, економічний і гармонійний розвиток, політичне життя, послуги і товари, раціональне використання природних ресурсів, розвиток особистості, співробітництво між містами, фінансову забезпеченість, рівноправність³.

¹ Баймуратов М.О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України. — Автореф.дис д.ю.н. / Юрид. ін-т Одеського держ. ун-ту ім. І.І.Мечникова. — Одеса, 1996. — С. 29.

² Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15.10.85 р.// Віче. — 1993. — № 6. — С. 34–36.

³ Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Навчальний посібник. — К.:Атіка, 2000. — С. 57.

Європейська хартія міст (Страсбург, 17-19 березня 1992 року) зводить в один текст ряд принципів так званого «хорошого» управління містом з метою забезпечити місцевим органам влади практичний інструмент управління містом і основу міжнародної системи нагород містам, які підтримують її принципи. Проблеми міст подібні по характеру і навіть за масштабом, тому універсальні принципи Хартії можуть легко застосовуватися в усіх країнах Європи. Основну увагу Хартія приділяє конкретним обов'язкам місцевих органів влади в сфері міського розвитку¹. Доцільно розглянути питання про приєднання України до Європейської Урбаністичної Хартії 1993р., Хартії про участь молоді в муніципальному та регіональному житті 1994 р. Застосування міжнародно-правових актів могло б дати новий поштовх в розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Протягом останнього десятиріччя прийнята ціла низка законів, які визначають компетенцію місцевого самоврядування в різних галузях економічного, соціально-культурного будівництва, охорони прав і свобод громадян, забезпечення законності². Загалом більше ніж сто законодавчих актів регулюють компетенцію місцевого самоврядування, із-за об'єктивних причин норми окремих законів ніколи не застосовувались і в майбутньому навряд чи будуть застосовуватися, інші не скасовані, але суперечать пізніше прийнятим парламентом законам, їх аналіз, систематизація і кодифікація повинні бути проведені в найближчий час.

Підводячи підсумок, можна зробити наступні висновки:

А) компетенція місцевого самоврядування – категорія, яка характеризує статус підсистеми публічної влади, включає в себе закріплені Конституцією і законами України предмети відання і повноваження територіальної громади, її органів та посадових осіб, інших суб'єктів, які забезпечують здійснення місцевого самоврядування;

Б) враховуючи наявність постійних трансформаційних процесів у суспільстві, в законодавстві неможливо дати повний і вичерпний перелік повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, тому закріплення компетенції місцевого самовряду-

¹ Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2000. — С. 73.

² Законодавство України про місцеве самоврядування та компетенцію його органів: Збірник нормативних актів/ Уклад. М.П.Воронов, В.Д.Яворський, П.М.Любченко та ін. — Х.: Факт, 2000. — С. 3.

вання не лише шляхом визначення повноважень, а й в загальному виді сфери компетенції, сприятиме удосконаленню регулювання правового статусу цього інституту;

В) в основу класифікації компетенції місцевого самоврядування можуть бути покладені різні критерії (за сферами діяльності, за характером, змістом і обсягом повноважень, за суб'єктами), це дає змогу глибше розібратись у суті об'єкта дослідження;

Г) правове забезпечення місцевого самоврядування потребує цілого пакету нових законодавчих актів, які допомогли б створити надійні підвалини розвитку цього важливого інституту громадянського суспільства: «Про комунальну власність», «Про статус міста Севастополя», «Про територіальний устрій України», «Про територіальні громади в Україні», «Про місцеві податки і збори». Для цього необхідні ґрунтовні теоретичні і нормотворчі напрацювання та їх апробація, постійне удосконалення соціально-політичного, правового та фінансового супроводження процесу становлення і розвитку місцевого самоврядування;

Д) визначення компетенції місцевого самоврядування повинно здійснюватися з дотриманням вимог, закріплених, в міжнародних нормативно-правових актах.

§ 3. Акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб: класифікація, проблеми теорії і практики

Вирішення питань місцевого значення здійснюється територіальними громадами, їх органами і посадовими особами у формах та способом що визначені Конституцією і законами України. Це можуть бути дії, рішення, які оформлюються у вигляді відповідних актів уповноважених органів чи посадових осіб. В актах, що встановлюють, змінюють, скасовують або вирішують юридичну справу, те чи інше конкретне питання реалізується компетенція відповідного владного суб'єкта. Дослідження актів місцевого самоврядування проводили М.П. Воронов¹, В.М. Горшенев², М.В. Цвік³, однак залишаються

¹ Воронов М.П. Місцеве самоврядування України та його акти: Навч. посібник. — К.: НМК ВО, 1992. — 56 с.

² Горшенев В.М. Нетипичные нормативные предписания в праве // Сов. гос-во и право. — 1978. — № 3. — С. 113—114.

³ Цвік М.В. Про систему юридичних актів // Вісник Академії правових наук України. — 2002. — № 31. — С.14.

недостатньо вивченими і потребують вирішення цілий ряд питань, пов'язаних з визначенням кола суб'єктів місцевої правотворчості, ієрархії актів місцевого самоврядування, процедури їх скасування тощо. Вирішення цих проблем має не лише теоретичне, а й важливе практичне значення для становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз чинного законодавства дає змогу зробити висновок, що акти місцевого самоврядування — це прийняті в установленому порядку підзаконні владні рішення суб'єктів місцевого самоврядування, що містять норми права, індивідуально-конкретні приписи (рекомендації), за допомогою яких самостійно вирішуються, безпосередньо територіальною громадою або через органи самоврядування, питання місцевого значення. Іншими словами, акт місцевого самоврядування — це юридична форма рішень уповноважених органів, посадових осіб, офіційний письмовий документ, який породжує певні правові наслідки, спрямований на регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування і має обов'язковий характер для суб'єктів цих відносин.

О.Ф. Скакун, аналізуючи нормативні акти органів місцевого самоврядування, зазначає, що це — акт-документ (постанова-рішення), що видається в межах компетенції органу місцевого самоврядування (Верховної Ради Автономної Республіки Крим, сільських, селищних, міських, районних у містах, обласних і районних рад), який містить норми права, обов'язкові для населення самоврядних територій, а також для установ і організацій, які діють у межах цих територій. Це правовий акт громадянського суспільства з наступними ознаками: письмовий документ, що має особливу форму виразу інформації, яка міститься в ньому; офіційний правовий документ, що приймається в межах повноважень та в порядку, встановленому законом і регламентом цього органу; володіє цільовою орієнтацією — в концентрованому вигляді відображає місцеві інтереси; регулює суспільні відносини за допомогою правових норм і приписів; забезпечується силою державного примусу¹. Можна полемізувати

¹ Скакун О.Ф. Нормативно-правовий акт органу (посадової особи) місцевого самоврядування України: загальнотеоретичні аспекти / Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук-прак. конф., м. Харків, 25 травня 2004 р./ За ред. проф. Ю.П. Битяка. — Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. — С. 96.

з приводу віднесення до органів місцевого самоврядування Верховної Ради Автономної Республіки Крим, але це питання має бути предметом окремого дослідження, тому не будемо його аналізувати. У наведеному визначенні, на наш погляд, необхідно звернути увагу, насамперед, на загальнотеоретичний аспект проблеми. О.Ф.Скакун висловлює нову і досить спірну позицію називаючи нормативні акти органів місцевого самоврядування правовими актами громадянського суспільства. Місцеве самоврядування є одним із основних інститутів громадянського суспільства, а тому логічно, що його акти можна віднести до системи актів громадянського суспільства. Однак ці категорії не можна ототожнювати, акти громадянського суспільства включають в себе поряд з актами місцевого самоврядування і акти інших його інститутів.

Під актами місцевого самоврядування В.В. Кравченко і М.В. Пітцик розуміють владний припис уповноваженого суб'єкта місцевого самоврядування, який відповідно до закону регулює відносини у сфері місцевого самоврядування шляхом встановлення, зміни чи відміни правових норм. Реалізація права приймати акти, на їх думку є своєрідним засобом саморегуляції територіальної громади, системи місцевого самоврядування¹.

Акти місцевих рад і їх органів відіграють важливу роль у механізмі правового регулювання суспільних відносин, виступають головним правовим засобом здійснення місцевим самоврядуванням влади на відповідній території і реалізації їх функцій та компетенції. Завдяки правовим актам місцевого самоврядування забезпечується комплексний соціально-економічний і культурний розвиток територій, організується процес виробництва, розподілу й охорони матеріальних благ, надання послуг. Органи місцевого самоврядування видають акти, якими організується процес виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, доводяться до відома населення, підприємств, організацій, установ владні приписи державних органів, плани економічного і соціального розвитку України.

Для впорядкування існуючої великої кількості актів, всебічного виявлення і усвідомлення властивих їм загальних та конкретних ознак, особливостей, місця і ролі цих актів у регулюванні суспільних відносин потрібна їх класифікація. Поділ актів органів місцевого самоврядування на групи за певними критеріями, встановлюючи основні закономірності і суттєві

¹ Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 129.

ознаки, дозволяє їх глибоко і всебічно досліджувати й вивчати, допомагає виробляти і формулювати вимоги, заходи і рекомендації щодо вдосконалення їх обґрунтованості, процесу прийняття, організації виконання та контролю за їх виконанням. Класифікувати акти органів місцевого самоврядування можна за: а) видами; б) суб'єктами прийняття; в) підставами прийняття; г) порядком прийняття; д) юридичними властивостями; е) юридичною силою; є) дією в просторі і часі; ж) характером, змістом і особливостями відносин, які регулюються. За видами акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування поділяються на рішення, накази, розпорядження, висновки і рекомендації. Реалізуючи компетенцію, суб'єкти місцевого самоврядування, їх посадові особи впливають на учасників суспільних відносин шляхом прийняття актів нормативного, індивідуального та змішаного характеру. До інших юридично значущих дій можна віднести: здійснення актів запису громадського стану, відповіді на пропозиції та заяви громадян, виконання загальнообов'язкових правил (паспортних, санітарно-епідеміологічних, громадського порядку, благоустрою та ін.)¹ Згідно із Конституцією України і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»² рішення приймають: а) територіальні громади на місцевому референдумі (п. 4 ст. 7), б) загальні збори громадян (п. 2 ст. 8), в) ради (п. 1 ст. 59), г) виконавчий комітет сільської, селищної міської, районної в місті ради (п. 6 ст. 59). Сільський, селищний, міський голова, голова районної, обласної, районної в місті ради видають розпорядження (п. 8 ст. 59). Постійні комісії рад готують висновки і рекомендації (п. 10 ст. 47), за результатами громадських слухань вносяться пропозиції (п. 3 ст. 13). Владний характер правових актів місцевого самоврядування проявляється в тому, що вони є формою реалізації повноважень, безпосереднім виявом волі громадян або їх представників у відповідних органах. Правові акти місцевих рад і їх органів регулюють відносини в різних галузях життя суспільства, установлюють, змінюють та скасовують норми права і конкретні приписи³, створюють юридичну

¹ Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право (Загальна частина) // Консп. лекцій. — Харків: Національна юрид. акад. України, 1996. — С. 63.

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

³ Коваль Л. Нормотворчість рад у сфері адміністративних правопорушень (ретроспективний нарис) // Право України. — 1998. — № 8. — С. 25–49.

базу діяльності підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб, забезпечують реалізацію та захищають права, свободи і законні інтереси людини і громадянина.

Центральне місце в системі актів місцевого самоврядування займають рішення місцевих рад, їх відмінність від актів інших органів місцевого самоврядування зумовлена, насамперед, різним обсягом, характером та змістом їх компетенції. Місцеві ради, здійснюючи від імені і в інтересах територіальних громад повноваження місцевого самоврядування, вирішують головні, найбільш важливі питання місцевого значення. Ці рішення, як правило, мають організуючий і спрямовуючий характер, адже в значній мірі, на їх основі будується робота постійних комісій, виконавчих комітетів, відділів, управлінь і інших їх виконавчих органів, підприємств, організацій, установ, які знаходяться на відповідній території. На думку П. М. Рабиновича, рішення сільських, селищних, міських, районних і обласних рад регулюють групу кількісно невизначених суспільних відносин; вони адресовані відповідним суб'єктам, діють у часі безперервно або у визначений цими актами строк і не обмежуються певною кількістю їх застосування¹.

Процедура підготовки і прийняття рішень місцевих рад в найбільшій мірі визначається регламентами рад. Як правило, рішення приймаються на пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, однак є також випадки, визначені законодавством, коли необхідна кваліфікована більшість. При встановленні результатів голосування враховується голос сільського, селищного, міського голови, якщо він бере участь у пленарному засіданні відповідної ради. Рішення рад у більшості випадків приймаються відкритим (у тому числі поіменним) голосуванням. Таємне голосування обов'язково проводиться:

- сільською, селищною, міською радою у випадках: а) обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради; б) прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови;
- районною, обласною, районною в місті (у разі її створення) радою у випадках: а) обрання голови районної, обласної, районної в місті (у разі її створення) ради, заступника голови ради, звільнення їх з посади; б) прийняття рі-

¹ Рабинович П. М. Основи загальної теорії права і держави. — К., 1995. — С. 123.

шення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації; в) внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації.

Рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень. Це рішення рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути, якщо зауваження сільського, селищного, міського голови відхилені і рада підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від її загального складу, воно набирає чинності. Право сільського, селищного, міського голови зупиняти рішення відповідних рад є одним із найбільш дієвих важелів впливу на представницький орган, основним елементом системи стримувань і противаг, яка запроваджена законодавцем на місцевому рівні.

Рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію. Рішення виконавчих комітетів місцевих рад приймаються колегіально, встановлюють обов'язкові, нормативні і ненормативні приписи, регулюють найбільш важливі питання компетенції виконавчих органів місцевих рад, які потребують колективного розгляду і вирішення. Акти виконавчих комітетів мають вищу юридичну силу в системі актів виконавчих органів місцевих рад. Законодавство про місцеве самоврядування визначає в цілому повноваження виконавчих органів місцевих рад, а уже конкретний поділ повноважень між виконавчими органами повинна провести місцева рада. Керівники відділів, управлінь і інших виконавчих органів місцевих рад видають накази. Ці органи діють за принципом єдиноначалля, і видають акти, як правило, ненормативного характеру, які містять індивідуально-конкретні приписи і передбачають одноразове виконання.

Розпорядження сільських, селищних, міських голів, голів районних, обласних, районних в місті рад видаються в процесі оперативного керівництва та управління з питань, які віднесені до їх компетенції. За рішенням місцевої ради, окрім повноважень, які закріплені за сільськими, селищними, міськими головами чинним законодавством України, за ними може бути закріплено і інші повноваження виконавчих органів, які здійснюються ними одноособово.

Окрему групу актів місцевого самоврядування становлять висновки та рекомендації постійних комісій місцевих рад, які приймаються на їх засіданнях більшістю голосів від їх загального складу. Хоч акти постійних комісій місцевих рад і названі рекомендації, але це акти не рекомендаційного характеру. Вони підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані, з обов'язковим повідомленням постійних комісій про результати розгляду і вжиті заходи. Рекомендаційні акти органів місцевого самоврядування можуть містити рекомендації загального або конкретного характеру, передбачати здійснення як багаторазових, так і одноразових дій у конкретно визначений або невизначений строк, тобто мати окремі ознаки, схожі з правовими. Проте рекомендаційні акти не є правовими, вони не містять норм права, не породжують для суб'єктів прав і обов'язків, не мають владного, обов'язкового до виконання характеру та юридичної сили. Застосування таких актів не спричиняє юридичних наслідків і не забезпечується у разі невиконання можливістю застосування засобів владного впливу.

За характером та призначенням акти місцевого самоврядування поділяються на: а) розпорядчі; б) організаційні; в) контрольні; г) інформаційні; д) комплексні. За змістом врегульованих суспільних відносин акти класифікувати дуже складно через різноманітність питань місцевого значення які відносяться до відання органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Це можуть бути акти, які приймаються в галузі соціального, економічного, культурного розвитку, планування, обліку, бюджету, фінансів, цін, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту, зв'язку, будівництва, освіти, охорони здоров'я фізкультури, спорту, земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища. С.П. Погребняк, пропонує враховувати характер правотворчих повноважень, і відповідно виділяє акти місцевого самоврядування, видані в межах власної (самоврядної) правотворчої компетенції суб'єктів місцевого самоврядування, і акти, видані в межах правотворчих повноважень, делегованих від державних органів¹.

¹ Погребняк С.П. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування як складова системи законодавства України / Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук-прак. конф., м. Харків, 25 травня 2004 р./ За ред. проф. Ю.П. Битяка. — Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. — С. 102.

Ефективність актів місцевого самоврядування багато в чому залежать від ретельності роботи органів і посадових осіб на етапі їх розробки і прийняття. Для підготовки найбільш важливих та складних проектів, як правило, органи місцевого самоврядування створюють комісії (робочі групи). У разі необхідності до розробки проекту залучаються вчені та кваліфіковані спеціалісти-практики. Однак слід відзначити, що підготовка, прийняття та реалізація актів місцевого самоврядування не завжди здійснюється з дотриманням таких загальних принципів як законність, демократизм, широке залучення громадян, гласність і врахування громадської думки, колективність і колегіальність, гуманізм і справедливість.

Правотворчий процес повинен розпочинатися з виявлення ініціативи і визначення необхідності прийняття акта. В цьому може допомогти опитування, цей метод дає можливість досить швидко отримати необхідний інформаційно-довідковий матеріал. Може проводитися експертне опитування, найкращі результати воно дає у тих випадках, коли необхідно здійснити прогноз наслідків прийняття того чи іншого нормативного рішення, тобто за умов відсутності або недостатності необхідної для оцінки інформації. За наявності відповідних умов доцільним є створення постійно діючих груп експертів з певних напрямів нормативного регулювання. Досконале регулювання цієї стадії дозволить суттєво підняти результативність діяльності органів місцевого самоврядування.

Практика роботи над проектами нормативних актів місцевого самоврядування свідчить, що обов'язковими складовими нормотворчого процесу мають бути:

- вивчення матеріалів, необхідних для розробки проекту;
- розробка пропозицій по суті питань, які складають зміст проекту;
- обговорення підготовлених пропозицій та складання проекту;
- підготовка переліку актів, які втратять чинність, або в які будуть внесені відповідні зміни у зв'язку з прийняттям підготовленого акта;
- направлення проекту на відгук (рецензування) відповідним органам та організаціям;
- розгляд одержаних зауважень та пропозицій, уточнення проекту;
- прийняття (затвердження) нормативного акта.

Очевидно, що підготовка проекту нормативно-правового акта неможлива без дотримання усталених принципів нормотворен-

ня, до яких можна віднести: 1) розміщення спочатку більш загальних, а потім більш конкретних положень; 2) об'єднання положень загального характеру, що стосуються усієї сукупності спеціальних матеріальних або процесуальних норм, в окрему частину або главу; 3) уникнення повторів загальних приписів в інших частинах, розділах або главах без крайньої потреби; 4) передумання матеріальних норм процесуальним, якщо останні спрямовані на забезпечення реалізації матеріальних норм; 5) відповідність послідовності викладу спеціальних положень проекту логіці предмета регулювання; 6) розміщення наприкінці проекту положень про контроль за виконанням нормативно-правового акта, відповідальність за його порушення, а також у разі необхідності перехідних та прикінцевих положень (термін набрання чинності актом, перелік актів, які втрачають силу або до яких мають бути внесені зміни в зв'язку з його прийняттям, і т. ін.).

У ході підготовки проекту нормативно-правового акта також доцільно порівняти характер нормативного регулювання тих самих або аналогічних питань у минулому. Це необхідно для: а) визначення шляхів вирішення того чи іншого правового питання, які застосовувалися в минулому; б) збереження певного рівня наступництва під час регулювання однорідних суспільних відносин, проведення важливих правових реформ; уникнення повторів правових приписів, які вже діяли в попередні часи і вочевидь не виправдали себе. Можливе також порівняння положень проекту нормативно-правового акта з актами органів самоврядування зарубіжних країн, якими регулюється така ж або аналогічна сфера суспільних відносин. Це дасть змогу підготувати проект, який буде відповідати сучасним тенденціям нормотворення, визначити найбільш вдалі шляхи правового регулювання відносин з урахуванням специфічних умов України, особливо з тих питань, де в нас немає достатнього досвіду нормативного регулювання. Необхідність залучення досвіду інших країн буде дедалі зростати, враховуючи підтриману міжнародним співтовариством тенденцію уніфікації національних законодавств.

Правові норми, конструкції та терміни, що містяться у тексті проекту нормативно-правового акта повинні відповідати базовим положенням теорії нормотворення, зокрема таким, як: а) дотримання загальної структури правової норми (гіпотеза, диспозиція, санкція) та особливостей побудови норм окремих галузей права і видів нормативно-правових актів (норм, що визначають склад правопорушення, процесуальних норм і

т. п.); б) переважання в тексті проекту прямих приписів і мінімальне використання бланкетних норм та посилань; в) оптимальне співвідношення в тексті проекту абстрактних формулювань (характеристика суб'єкта, діяльності і т. п. через зазначення їх істотних ознак) та переліків конкретних органів, посадових осіб, фактів, дій, заходів, яких стосується дана норма; г) супроводження загальних дозволів конкретними заборонами, а загальних заборон конкретними дозволами (вичерпним переліком винятків); д) вживання у тексті проекту лише тих термінів, які є необхідними для розкриття його змісту, та дотримання принципів обов'язкового пояснення терміна, який вживається вперше, та тотожності змісту терміна в усіх випадках його використання за текстом проекту нормативно-правового акта, а також у чинних нормативно-правових актах; е) переважне використання усталених правових конструкцій та термінів, обмежене та обґрунтоване введення до тексту проекту нових термінів; є) пояснення спеціальних науково-технічних термінів в окремих статтях, пунктах або посилання на нормативні документи, в яких роз'яснюється їх значення. Відомо, що від якості розробки структури нормативного припису залежить успішність вирішення поставлених завдань¹.

Для підвищення дієвості актів місцевого самоврядування щодо найважливіших нормативних актів територіальних громад, їх органів і посадових осіб доцільно проводити правову та наукову експертизу. Її завданням має бути: а) повне і об'єктивне дослідження підготовленого проекту, виходячи із принципу поєднання місцевих, загальносуспільних та загальнодержавних інтересів, основних засад побудови правової системи; б) визначення ступеня відповідності правових приписів об'єктивним та суб'єктивним закономірностям, притаманним суспільним відносинам, що становлять предмет регулювання даного нормативно-правового акта; в) врахування попередньої та поточної практики нормативного регулювання даної або аналогічної сфери суспільних відносин в Україні та за кордоном; г) максимальне залучення та використання в експертному дослідженні наявної наукової інформації, статистичних та інших даних, докладне обґрунтування положень, що наводяться; д) прогнозна оцінка можливих наслідків реалізації майбутнього акта, ступеня та характеру його

¹ Евграфов П.Б. Законодательные акты СССР и их роль в укреплении социалистической законности: Учеб. пособие. — К.: УМК ВО, 1989. — С. 14.

можливого впливу на соціально-економічні відносини, що становлять предмет правового регулювання; е) проведення в разі необхідності спеціальних досліджень з найбільш складних питань або з питань, щодо яких відсутня відповідна науково підтверджена інформація; є) розроблення у разі необхідності пропозицій щодо внесення до проекту або інших, пов'язаних з ним, нормативно-правових актів необхідних змін і доповнень; ж) підготовка обгрунтованого експертного висновку з усебічною оцінкою проекту нормативно-правового акта.

При підготовці нормативного акта, який має міжвідомчий характер, доцільно також визначити коло суб'єктів, на які буде поширюватися дія цього акта, та, у необхідних випадках, ступінь їх участі у підготовці проекту.

Всі стадії нормотворчості в сфері місцевого самоврядування вироблені теорією і практикою тісно і послідовно пов'язані між собою. Разом з тим для розвитку місцевого самоврядування важлива реальна участь населення у вирішенні питань місцевого значення, тому деякі етапи підготовки актів органів і посадових осіб потребують удосконалення. Однією з найбільш складних проблем на шляху розвитку місцевого самоврядування є відстороненість населення від влади, наявність переконань про безперспективність будь-якої участі в управлінні суспільними справами. Позицію, яка формувалася десятиліттями не змінити за декілька років. Тому необхідна постійна планомірна робота направлена на пробудження ініціативності населення, насамперед, в нормотворчій діяльності. В законодавстві про місцеве самоврядування зроблено деякі кроки щодо розширення переліку форм участі населення у вирішенні питань місцевого значення, однак багато норм залишаються декларативними, так як не вироблено конкретних механізмів їх реалізації.

Важливим є питання забезпечення законності нормативних актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що передбачає не лише їх відповідність Конституції і законам України, а й прийняття актів відповідними суб'єктами в межах встановлених для них законом повноважень з дотриманням правотворчої процедури і вимог юридичної техніки. Як критерії законності, на думку Л.Л. Богачової, слід розглядати здатність місцевого самоврядування бути конституційною правовою формою управління на території місцевого колективу, реальність нормативних приписів з урахуванням права громадян на місцеве самоврядування, а також можливість здій-

снення права місцевого самоврядування в прямій або опосередкованій формі¹.

Для забезпечення правильного та ефективного застосування нормативних актів місцевих рад і їх органів необхідно не лише їх оприлюднювати в засобах масової інформації, а й готувати та видавати бюлетені нормативних актів за певний період часу, тематичні збірники, якими обов'язково повинні бути забезпечені всі бібліотеки, асоціації підприємств, організацій, об'єднання громадян. Поява веб-сайтів органів місцевого самоврядування частково задовольнила інформаційні потреби членів територіальних громад і всіх заінтересованих осіб, однак їх якість і частота оновлення все ще залишають бажати кращого.

Актуальною для усіх органів місцевого самоврядування є проблема перегляду нормативно-правових актів, при цьому необхідно враховувати, що значна їх частина розроблялась ще до прийняття в 1996 році Конституції України, крім того, акти повинні опрацьовуватися з урахуванням нового законодавства і змін, що вносились до актів чинного законодавства України. Слід також враховувати і необхідність скасування тих актів чи окремих його частин, які дублюють одне одного, ліквідувати прогалини, протиріччя та інші недоліки нормативних актів, визначати акти, які вже фактично застаріли та втратили актуальність. Така робота в органах місцевого самоврядування ведеться ще не належному рівні, інколи бракує фахівців, але частіше — це результат відсутності відповідної організації.

Акти місцевого самоврядування обов'язкові для всіх суб'єктів, регульованих цими актами відносин, і невиконання їх приписів тягне за собою відповідальність винних осіб. Важливо підкреслити, що в актах місцевих рад і їх органів види відповідальності за порушення їх приписів у більшості випадків не встановлюються, оскільки цим актам властива організуюча спрямованість. Відповідальність за невиконання таких актів може передбачатися в законах і інших актах органів державної влади. Згідно з існуючою в праві презумпцією законності акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, як і державних органів, вважаються діючими, поки вони не скасовані або не зу-

¹ Богачова Л.Л. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування за порушення прав людини / Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук-прак. конф., м. Харків, 25 травня 2004 р./ За ред. проф. Ю.П. Битяка. — Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. — С. 209.

пинені, поки не закінчився встановлений строк їх дії або не зникли певні умови для можливостей їх застосування, досягнуто бажаного результату. Дія актів місцевих рад і їх органів може бути зупинена шляхом визнання їх незаконними в судовому порядку. Підставою для скасування місцевою радою рішень виконавчого комітету може бути не лише їх невідповідність законам, а й їх недоцільність.

Серед актів місцевих рад і їх органів провідне місце займають нормативні акти, які суттєво відрізняються від актів ненормативного характеру перш за все своєю юридичною природою. Нагадаємо, що нормативно-правовий акт традиційно розуміється як письмовий акт-документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом за визначеною формою і процедурою, який спрямований на регулювання суспільних відносин шляхом встановлення загальнообов'язкових прав і обов'язків для неозначеного кола осіб та розрахований на багаторазове застосування. Такі ж ознаки мають і нормативні акти місцевого самоврядування, вони містять у собі норми права, встановлюють або змінюють їх, є джерелом права, адресовані головним чином персонально не визначеним суб'єктам, розраховані на тривале та багаторазове застосування. Серед нормативних актів місцевого самоврядування найбільш поширеними є положення, інструкції, правила, вони повинні затверджуватися розпорядчим документом, вид якого (наказ, розпорядження, рішення) визначається актами законодавства та положеннями (статутами) про орган, що видав акт. *Розпорядчий документ* — це акт, що видається органом, посадовою особою місцевого самоврядування у процесі здійснення ним виконавчо-розпорядчої діяльності з метою виконання покладених на нього завдань відповідно до встановленої законодавством компетенції.

Положення — це нормативно-правовий акт, що встановлює структуру і функції будь-якого органу, або визначає порядок будь-якої діяльності. Наприклад, 1) рішеннями місцевих рад можуть бути затверджені положення про відділи, управління, інші їх виконавчі органи; положення про порядок і правила проведення феєрверків на території міста; 2) наказом керівника управління може бути затверджене положення про порядок проведення міського конкурсу програм і проектів у галузі сімейної політики.

Інструкція — це нормативно-правовий акт, який встановлює порядок застосування актів законодавства, прийнятих органами державної влади, або актів, прийнятих органами, по-

садовими особами місцевого самоврядування, а також порядок здійснення будь-якої діяльності. Наприклад, наказом начальника головного управління охорони здоров'я затверджена інструкція про порядок заповнення бланка довідки про проходження профілактичного психіатричного огляду, наказом начальника управління охорони пам'яток історії, культури та історичного середовища затверджена інструкція по діловодству в апараті управління та його структурних підрозділах.

Правила — це звіт правових норм, що регламентують діяльність певної галузі виробництва чи окремих видів діяльності. Наприклад, рішенням Київської міської ради № 621/781 від 10.07.2003 р. затверджені правила провадження господарської діяльності з організації та утримання тоталізаторів, гральних закладів у місті Києві; рішенням Київської міської ради № 374/534 від 24.04.2003 р. затверджені правила приймання стічних вод підприємств у систему каналізації м. Києва.

Центральне місце в системі актів місцевого самоврядування займають статuti територіальних громад сіл, селищ, міст. В цих актах можуть бути деталізовані конституційні і законодавчі положення з питань вибору форм оповіщення громад про роботу органів самоврядування, участі членів громади в їх діяльності, організації роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування, створення різноманітних комісій, структури виконавчих органів і розподілу повноважень між ними. На думку М.О. Баймуратова, це свідчення довіри держави до органів локальної демократії і, що не менш важливо, завдяки такій локальній формотворчості з'явилася реальна можливість найбільш повного врахування інтересів територіальних громад¹.

Статuti як нормативні акти локального характеру є втіленням демократичних засад самоорганізації і саморегулювання в рамках законів України, що визнають територіальні спільності населення суб'єктами владних відносин. Право представницьких органів місцевого самоврядування приймати статuti територіальної громади не мало аналогів в історії земства і губернського управління і тим більше в практиці функціонування командно-адміністративної системи, офіційна доктрина якої заперечувала сумісність місцевого самоврядування з радянською формою організації влади. Однак загальновідомо, що статuti (хартії) в інших країнах світу відіграли, свого часу, надзвичайно важливу роль в історії становлення і розвитку місцевого

¹ Баймуратов М.А. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов // Юридический вестник. — 1996. — № 1. — С. 99.

самоврядування. Перші хартії середньовічних міст Італії (Мантуя – 1014, Феррара – 1055, Піза – 1081, Кремона – 1114), Франції (Сент-Омер – 1127, Бове – 1182, Камбре – 1184, Арбуа – 1282), Англії (Лондон – 1129) виступали своєрідним засобом «юридизації» комунальної форми місцевого самоврядування, а їх метою було закріплення прав (в першу чергу, права на створення виборних органів міського самоврядування) та привілеїв міської громади (комуни), особистої свободи та майнових прав її членів, системи управління містом, повноважень, структури та порядку формування органів міського самоврядування¹. В наш час статuti (хартії) досить поширені в різних країнах світу, вони розрізняються за формою, змістом, порядком прийняття, юридичною силою.

Використання статутів територіальних громад має низку привілеїв, що пояснюють їх привабливість для органів місцевого самоврядування. У соціально-економічному плані статuti уособлюють суть самоуправління як можливості самоорганізації і саморегулювання, що забезпечує населенню активну роль у здійсненні влади на місцях. Крім того, статuti забезпечують велику вагомість поглядів і побажань у програмуванні діяльності органів місцевого самоврядування, стимулюють інтерес громадян до місцевого управління та їх участь у його здійсненні.

У функціональному плані статuti (хартії) сприяють обмеженню втручання органів державної влади у місцеві справи, сприяють поширенню місцевого самоврядування, особливо в таких питаннях, як залучення додаткових коштів, фінансування капіталовкладень, стимулювання підприємництва, проведення заходів соціального захисту бідних та малозабезпечених верств населення, використання землі та іншої муніципальної власності, формування різноманітних місцевих програм.

В організаційному плані статuti гарантують плюралізм форм місцевого управління, дозволяють населенню обирати прийнятні для нього варіанти організації місцевої влади у межах закону, відносин між представницькими і виконавчими органами, а також структури виконавчих органів, організації комунальних служб. Чимала частина статуту присвячується нормам процедурного характеру діяльності органів місцевого самоврядування, виконання посадовими особами і комунальними

¹ Кравченко В., Линник Н. Перший досвід розробки та впровадження статутів територіальних громад в сучасній Україні/ Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування: Навчальний посібник. — К.: Книга-поштою, 1999. — С. 59.

службовцями своїх обов'язків, ефективного використання на місцевому рівні інститутів прямої демократії.

У правовому аспекті завданням статутів територіальних громад є своєрідне узагальнення законодавства, що регулює місцеве самоврядування і діяльність його органів. Норми, що регулюють відносини в сфері місцевого самоврядування, містяться в законодавчих актах, кількість яких настільки велика, що важко охопити їх не тільки для населення, але і для фахівців. Статути повинні оптимально їх відтворювати або містити посилання на нормативні акти, щоб уникнути надмірної громіздкості, викладати в логічно впорядкованому вигляді й адаптувати їх до місцевих умов, тим самим полегшувати роботу з законодавством, що в свою чергу буде сприяти формуванню у населення правильних, достатньо повних уявлень про те, як влаштований і працює механізм місцевого самоврядування, як громадяни зможуть його контролювати і брати участь у його роботі¹.

Разом з тим, необхідно визнати, що статути територіальних громад сьогодні ще не впливають суттєво на процес здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою її органами і посадовими особами. У зв'язку з цим корисним було б вивчення дії статутів (хартій) в інших країнах, але необхідно пам'ятати, що механічне копіювання зарубіжного досвіду без урахування специфіки середовища, в якій він повинен бути застосований, призводить до його дискредитації, відторгнення і радикальної трансформації. У США муніципалітети приймають хартії; право їх прийняття забезпечує більшу самостійність у відносинах з органами влади штатів, значну свободу у вирішенні справ місцевого значення, включаючи питання залучення та використання фінансів, власності, місцевої політики. Сьогодні лише шість штатів із п'ятдесяти не передбачають для своїх муніципалітетів хартій самоврядування. У деяких штатах право прийняття хартій закріплено за містами, чисельність населення яких перевищує встановлений мінімум (наприклад, в Арізоні — за містами з чисельністю населення 3,5 тис. чол., в Техасі — 5 тис. чол.). У деяких штатах можливість прийняття хартій передбачена також для графств і тауншипів². В Росії ста-

¹ Любченко П.Н. Организационно-правовые вопросы разработки и принятия уставов территориальных громад / Проблемы законности: Респ. міжвідом. наук. зб. — Вип.34. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. — С.67.

² Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право. — 1994. — № 5. — С. 128.

тут — це необхідний атрибут муніципального утворення, він є основним нормативно-установчим документом, що визначає його статус¹.

З аналізу норм Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»² слідує, що статутом територіальної громади можуть визначатись такі важливі питання, як порядок формування й організації діяльності ради, організації громадських слухань, порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради і обнародування прийнятого рішення з даного питання.

Відсутність належного досвіду прийняття статутів викликає необхідність створення модельних статутів територіальних громад сіл, селищ, міст, які мають бути не нормативно-правовими актами, це приведе до уніфікації статутів, а документами зразкового характеру, які можуть бути затверджені асоціацією чи іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування. Так вже є кілька варіантів статутів територіальних громад, які певною мірою доповнюють один одного і узагальнюють позитивні досягнення в цій сфері. Разом з тим, це, як правило, модельні статути територіальних громад міст, а розробці статутів територіальних громад селищ і сіл приділяється недостатньо уваги. Питання, пов'язані з розробкою статутів територіальних громад, набувають особливого значення у зв'язку з формуванням нової комплексної галузі права — комунального права, окремим інститутом якого є статутне право. Важливо також не допустити формалізації процесу опрацювання і прийняття статуту територіальної громади. Як показує практика, розробка статуту — це тривалий і непростий процес. У цьому плані показовим прикладом є процедура прийняття хартії самоврядування невеликого тауншипу Рендор, розміщеного в штаті Пенсільванія. У липні 1974 р. муніципальна рада Рендора прийняла рішення про призначення на листопад 1974 р. референдуму по опрацюванню хартії самоврядування або про прийняття одного з варіантів організації управління, передбаченого законодавством. Одночасно з референдумом були про-

¹ Кравченко В., Линник Н. Перший досвід розробки та впровадження статутів територіальних громад в сучасній Україні/ Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування: Навчальний посібник. — К.: Книга-поштою, 1999. — С. 61.

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 р.// Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

ведені вибори одинадцяти членів спеціальної комісії по вивченню управління з числа жителів тауншипу. За дев'ять місяців роботи, провівши 35 публічних слухань з даного питання, комісія дійшла висновку про доцільність прийняття для Рендора хартії самоврядування, про що в серпні 1975 р. повідомила населення. Після цієї процедури згідно з законом комісія зобов'язана в дев'ятимісячний термін підготувати проект хартії. Після шестидесяти громадських слухань за участю населення проект було підготовлено і направлено заінтересованим групам, доведено до відома населення. До середини серпня проект було допрацьовано і винесено комісією на новий референдум, що відбувся в листопаді 1976 р., результатом якого стало прийняття хартії в кінцевому варіанті. Таким чином, увесь процес зайняв понад півтора року. В результаті все це компенсувалось якістю підготовчих робіт і високим авторитетом даного документа¹.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпив, що статут територіальної громади приймається представницьким органом місцевого самоврядування, проте процедура підготовки і прийняття статуту не визначена. Але це не означає, що вітчизняний досвід розробки і прийняття статутів територіальних громад відсутній. В місті Харкові, наприклад, робота над статутом територіальної громади велася більш ніж два роки. В 1998 році розпорядженням Харківського міського голови була створена робоча група, до складу якої увійшли депутати Харківської міської ради, голови районних в м. Харкові рад, вчені. Перший проект статуту було піддано нищівній критиці і відхилено. Другий проект було розроблено за участю спеціалістів Комунального підприємства «Харківський міський науково-консультативний правовий центр». З пропозицією взяти участь в обговоренні, другий проект було направлено районним в місті радам, громадським організаціям, депутатам Харківської міської ради. Надійшло більше 100 пропозицій, зауважень, заяв, які були розглянуті на засіданнях робочої групи і враховані при підготовці проекту статуту територіальної громади м. Харкова.

Питання про затвердження статуту територіальної громади м. Харкова розглядалося в травні 1999 року на сесії Харківської міської ради XIII скликання. Детальне обговорення проекту було проведено постійними комісіями і на пленарному засіданні ради. Харківська міська рада, враховуючи важливість цього нормативного акта, дала доручення Харківському міському голові

¹ Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право. — 1994. — № 5. — С. 128.

опублікувати проєкт статуту територіальної громади м. Харкова в газетах «Слобода» і «Городская газета» зі зверненням до харків'ян надати до нього свої пропозиції та зауваження, а депутатам міської ради провести з населенням обговорення проєкту у своїх виборчих округах і узагальнені пропозиції надати у робочу групу.

7 липня 2000 року було проведено «круглий стіл» по обговоренню статуту територіальної громади міста Харкова, в якому взяли участь члени робочої групи, депутати Харківської міської ради, експерти з питань місцевого самоврядування, юристи, представники громадських організацій і фондів, наукових центрів, засобів масової інформації. Робоча група провела аналіз і узагальнення пропозицій і зауважень, більшість з яких було враховано при підготовці останньої редакції статуту територіальної громади м. Харкова. В жовтні 2000 року проєкт статуту територіальної громади міста Харкова було направлено до Інституту державного будівництва і місцевого самоврядування Академії правових наук України для проведення експертизи щодо відповідності проєкту статуту законодавству України і доопрацювання. І лише після отримання заключення Інституту державного будівництва і місцевого самоврядування проєкт статуту було винесено на розгляд чергової сесії. 29 листопада 2000 року рішенням Харківської міської ради Статут територіальної громади міста Харкова було затверджено. Після державної реєстрації в органах Міністерства юстиції України Статут територіальної громади міста Харкова був опублікований в газетах «Слобода» і «Городская газета».

Процедура підготовки і прийняття статуту територіальної громади повинна, щонайменше, складатись з таких етапів: а) підготовка спеціальною комісією (групою) проєкту статуту; б) обнародування проєкту для загального обговорення; в) узагальнення результатів обговорення; г) прийняття статуту територіальної громади представницьким органом або винесення його на місцевий референдум; д) реєстрація статуту територіальної громади в органах Міністерства юстиції України. Такий порядок підготовки і прийняття статутів дозволить зробити його справді діючим нормативним актом, розрахованим на тривалий час. Сьогодні статут територіальної громади, по юридичній силі, нічим не відрізняється від інших актів представницького органу, тому надати йому більшу вагомість можна шляхом затвердження місцевим референдумом. С.Злобін і А.Гель, використовуючи аналогію права (Конституційний Суд України в рі-

шенні від 03.10.97 р. зазначив, що: Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу), прийшли до висновку, що Статут є актом установчої влади місцевого самоврядування, яка належить територіальній громаді. Статут по відношенню до актів представницького органу, голови, виконкому, органів самоорганізації населення є первинним. Прийняття Статуту радою означатиме, що в даному випадку установча влада місцевого самоврядування буде здійснена представницьким органом територіальної громади¹.

Органи і посадові особи місцевого самоврядування приймають значну частину актів ненормативного характеру. Під ненормативними юридичними актами місцевого самоврядування слід розуміти спрямовані на встановлення (зміну, припинення) конкретних правовідносин, волевиявлення органів місцевого самоврядування чи їх посадових осіб, зміст яких у встановлених законом випадках фіксується в документальній формі, дія яких розраховується на визначене коло суб'єктів та випадків, або вичерпується виконанням. Ці акти поділяються на правоскасовуючі, праводелегуючі, правоініціюючі, правопризупинюючі, правоохвалюючі, акти призначення на посаду і звільнення з неї, акти контрольні, запити, подання, інформаційні, консультативні тощо. Усі ненормативні акти місцевого самоврядування є вторинними відносно правових, мають допоміжний характер і виконують низку різноманітних функцій: процедурну, конкретизуючі, індивідуалізуючі (персоніфікуючі), оперативного керівництва, означення умов, строків і характеру дії правових нормативних актів². Особливість ненормативних актів полягає в тому, що вони не містять норм права, результат їх дії — застосування правових норм до конкретних обставин, створення або зміна конкретних правовідносин.

¹ Злобін С., Гель А. Місце Статуту територіальної громади в системі нормативно-правових актів України / Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування: Навчальний посібник. — К.: Книга-поштою, 1999. — С. 73.

² Сікачев Л.І. Ненормативні юридичні акти органів місцевого самоврядування / Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук-прак. конф., м. Харків, 25 травня 2004 р./ За ред. проф. Ю.П. Битяка. — Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. — С. 105.

Окрім вищезазначених відмінностей нормативні і ненормативні акти місцевого самоврядування відрізняються також і за змістом регульованих відносин. За допомогою перших вирішуються найбільш важливі питання, що складають компетенцію місцевого самоврядування, визначаються напрямки діяльності суб'єктів системи місцевого самоврядування, а ненормативні (індивідуально-конкретні) акти адресовані персонально визначеним суб'єктам, і їх дія вичерпується, як правило, одноразовим застосуванням або точно визначеною кількістю разів.

До юридичних властивостей актів місцевих рад і їх органів належить сфера їх дії, під якою розуміються визначені уповноваженим органом межі можливостей застосування приписів у часі, просторі та серед певного кола осіб. Межі дії актів не залежать від розсуду окремих осіб, вони можуть бути обумовлені особливостями відносин, на які здійснюється владний вплив, встановлені в приписах органів державної влади або визначатися в залежності від виду відповідного акта. Під дією акта в часі розуміється період з моменту набрання ним чинності і до моменту припинення його дії. Акти місцевих рад і їх органів можуть набирати чинності: а) з моменту прийняття; б) з моменту зазначеному в акті; в) з моменту опублікування. Межі дії актів у часі можуть бути обумовлені строком повноважень органів місцевого самоврядування, календарними строками – роком, кварталом, певними датами, обставинами, умовами, а в багатьох випадках взагалі не визначаються. Відсутність чіткого зазначення в актах місцевого самоврядування терміну їх дії може бути причиною конфліктів і непорозумінь у взаємовідносинах з органами державної влади, підприємствами, організаціями, установами і громадянами.

Дія актів місцевого самоврядування в просторі визначається діючим в Україні адміністративно-територіальним поділом, на кожній одиниці якого створені і функціонують відповідні органи місцевого самоврядування. Акти місцевих рад і їх органів діють виключно в межах тієї території, на яку поширюються їх повноваження, але можливі випадки, коли акти діють не на всій території, а лише на певній її частині. Визначення меж дії актів у просторі тісно пов'язане із встановленням кола осіб, на яких вони поширюються. Визначення меж дії актів місцевого самоврядування по особам — це встановлення суб'єктного складу (державних органів, підприємств, організацій, установ, об'єднань громадян, посадових осіб, жителів), які є учасниками регульованих відповідними актами відносин і зобов'язані виконувати їх приписи. Важливо звернути увагу, що на конституційному рівні закріплено обов'язковість виконання на відповідній

території рішень органів місцевого самоврядування, прийнятих в межах їх повноважень, визначених законом, і будь-яких виключень з цього правила ні для кого не встановлено.

Юридична сила нормативно-правових актів завжди проявляється у співставленні їх один з одним¹. Стосовно актів місцевого самоврядування, то їх юридична сила обумовлена місцем органів, посадових осіб, які їх видають, в системі місцевого самоврядування, роллю, яку вони відіграють у вирішенні питань місцевого значення. В чинному законодавстві відсутні положення, які б закріплювали ієрархію актів органів місцевого самоврядування, що деколи породжує конфлікти і непорозуміння. В науковій літературі² неодноразово висловлювалися пропозиції щодо необхідності закріплення в чинному законодавстві України положення, що статут територіальної громади має вищу юридичну силу стосовно інших правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, відповідного нормативного регулювання потребує також питання ієрархії актів, які приймаються радами, їх виконавчими органами, сільським, селищним, міським головою.

Кількість нормативних актів місцевих рад і їх органів за останні роки значно зросла, це свідчить про зростання ролі місцевого самоврядування у суспільному розвитку України. Разом з тим необхідно покращити нормотворчу діяльність органів місцевого самоврядування, вивчати досвід інших регіонів, проводити постійний моніторинг практики застосування актів для виявлення оптимальних напрямів їх вдосконалення, виявляти прогалини, протиріччя та інші недоліки нормативних актів, налагодити роботу щодо прогнозування позитивних і негативних наслідків, що можуть виникнути на практиці у зв'язку з прийняттям нового акта, та врахувати їх при підготовці проекту.

Дослідження проблем прийняття і реалізації актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування дає можливість зробити наступні висновки:

- неможливо створити загальний, універсальний закон для територіальних громад з різними соціальними, побутовими та культурними традиціями й устоями. Врахувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих населених пунктах можливо лише в норма-

¹ Евграфов П.Б. Законодательные акты СССР и их роль в укреплении социалистической законности: Учеб. пособие. — К.: УМК ВО, 1989. — С. 27.

² Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 136.

- тивних актах, що приймаються територіальними громадами, їх органами чи посадовими особами в межах своїх повноважень;
- розвиток і ефективність місцевого самоврядування в Україні у великій мірі залежить від ступеня демократичності процесу вироблення та прийняття рішень органами і посадовими особами територіальної громади;
 - правотворчість органів місцевого самоврядування має особливості, які полягають у тому, що вони її здійснюють не від імені держави, а виходячи безпосередньо з інтересів населення певної території і є обов'язковими до виконання усіма суб'єктами на відповідній території, у тому числі державними органами і їх посадовими особами;
 - акти місцевого самоврядування є важливим і необхідним елементом правової основи місцевого самоврядування;
 - традиційне розташування нормативних актів місцевого самоврядування на нижчому шаблі в ієрархічній системі українського законодавства, на нашу думку, є значно спрощеним підходом, що не враховує усіх особливостей цих актів. Враховуючи особливу правову природу місцевого самоврядування, його акти займають особливе місце в системі підзаконних нормативних актів.

§ 4. Гарантії місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики

Функції і повноваження місцевого самоврядування та його органів не мають свого реального втілення на практиці, якщо відсутні відповідні гарантії. Конституція України, закріпивши місцеве самоврядування в якості однієї з основ конституційного ладу, встановила і його гарантії, які є найважливішою умовою його становлення й ефективного функціонування.

Питання забезпечення гарантій місцевого самоврядування є дуже актуальним. Необхідність його розгляду обумовлена декількома чинниками: по-перше, в Україні ще не завершений процес формування законодавства про місцеве самоврядування; по-друге, більшість нормативних актів не визначають чіткого правового механізму забезпечення гарантій місцевого самоврядування; по-третє, в науці муніципального права досить мало наукових досліджень з цього питання; по-четверте, аналіз сучасного стану реалізації функцій і повноважень місцевого самоврядування та його органів свідчить про незадовільний стан їх гарантування.

Враховуючи таку ситуацію, з 1990 р., коли у вітчизняній науці почалися формуватися сучасні погляди щодо інституту місцевого самоврядування, муніципально-правової проблематики, в тому числі й щодо гарантій місцевого самоврядування, цій проблемі стали приділяти увагу такі українські вчені як В.М. Кампо, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, В.Ф. Погорілко, С.Г. Серьогіна, Ю.М. Тодика, М.П. Воронов, В.Д. Яворський, І.С. Щербетун та багато інших. Однак і на сьогодні немає єдиної точки зору щодо поняття, сутності та системи гарантій місцевого самоврядування.

Гарантії місцевого самоврядування в методологічному аспекті є сенс розглядати через призму прав людини і громадянина, оскільки реальне здійснення місцевого самоврядування в демократичному суспільстві характеризується гарантованістю, існуванням широких і реальних можливостей для участі громадян в управлінні місцевими справами. Це досягається багатьма умовами і, насамперед, якісним нормативно-правовим закріпленням системи цих гарантій в конституційному і поточному законодавстві. Гарантії місцевого самоврядування в Україні закріплюються перш за все в Конституції України, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», в Законі України «Про органи самоорганізації населення», в Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» та в інших правових актах. Це досить важливо для забезпечення їх здійснення в сучасних умовах.

Вважаємо, що при визначенні поняття гарантій місцевого самоврядування є об'єктивна необхідність суміщати теоретичний і конституційно-правовий аспект, а також особливості статусу місцевого самоврядування. При цьому слід враховувати дві обставини: по-перше, в загальній теорії права питання про поняття гарантій залишається до кінця не вирішеним. Ця категорія знаходиться у динаміці, і вона зазнає впливу різних суспільних факторів. По-друге, теоретичні дослідження гарантій місцевого самоврядування без врахування специфіки самого об'єкта аналізованого явища не дає можливості їх чітко визначити, оскільки вони обумовлюються специфікою суспільних відносин, особливостями статусу місцевого самоврядування та його органів.

Під гарантіями в літературі розуміють економічні, політичні і правові умови та засоби повної та ефективної реалізації територіальною громадою, органами місцевого самоврядування місцевих завдань та функцій.

Гарантії необхідні для ефективної діяльності місцевого самоврядування, оскільки від цього залежить кінцевий результат — ус-

підша участь громадян в управлінні місцевими справами і реалізація органами місцевого самоврядування своїх повноважень.

До гарантій можна відносити й інститут відповідальності, але опосередковано, тому що це гарантія другого рівня, і вона покликана забезпечити законність у сфері діяльності місцевого самоврядування, правопорядку у цілому. Гарантії місцевого самоврядування — це необхідні для реалізації ним своїх повноважень умови і механізми, які забезпечують ефективну участь населення у вирішенні питань місцевого значення, належний вираз волі та інтересів відповідної територіальної громади.

В літературі ґрунтовно зазначається, що повнота реалізації повноважень будь-якого місцевого органу знаходиться в безпосередній залежності як від окремих гарантій, спрямованих на забезпечення вирішення окремих завдань, так і від їх цілісної системи¹. Вважаємо, що при аналізі гарантій місцевого самоврядування в методологічному аспекті є досить плідним системний підхід, оскільки одна гарантія або декілька не можуть забезпечити ефективне функціонування місцевого самоврядування. Необхідна цілісна система гарантій і їх розгляд у взаємозв'язку і взаємозалежності. На жаль, в теорії муніципального права ще немає єдиного підходу щодо питання системи гарантій місцевого самоврядування. Однак чимало авторів зазначають, що здійснення місцевого самоврядування в Україні забезпечується системою гарантій, під якими розуміють: економічні, політичні, правові умови і засоби повної і ефективної реалізації територіальними громадами, органами місцевого самоврядування завдань та функцій місцевого самоврядування. І це вірно, але недостатньо самого факту такої констатації цього факту.

Різні точки зору при визначенні системи гарантій місцевого самоврядування обумовлено відсутністю чітких критеріїв їх класифікації. Система гарантій, запропонована вище, не може передати усіх особливостей його змісту, тому що поділ гарантій в літературі, як правило, здійснюється по одному з критеріїв.

Загальноприйнятим є розуміння системи гарантій як їх поділ на загальні (досягнутий рівень розвитку країни і суспільства) і спеціальні (правові засоби, які забезпечують нормальну організацію і функціонування місцевого самоврядування). Серед останніх в літературі виділяються економічні, юридичні, організаційні і кадрові².

¹ Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. — Х: ТОВ «Модель всесвіту». — 2001. — С.224.

² Тодика Ю.Н. Основы конституционного строя Украины: Монография. — Х.: Факт, 2000. — С.260.

Спроби класифікувати таке складне правове явище, як гарантії місцевого самоврядування по декількох критеріях, є методологічно виваженим, оскільки як зазначається в літературі, в основі класифікації повинен бути розподіл поняття по найбільш істотній ознаці, і саме такі класифікації дозволяють визначити місце, зайняте предметом у класифікації, його властивості, а також пророчити властивості тих предметів, що ще не відомі, але про існування яких можна припускати, виходячи з даної класифікації¹.

Беручи до уваги зміст гарантій місцевого самоврядування, їх можна поділити на політичні, економічні, соціальні, організаційні. Ця система загальних гарантій тісно пов'язана з спеціальними (юридичними) гарантіями, які створюють правові передумови для оптимального вирішення конкретних проблем органами місцевого самоврядування, забезпечення можливостей ефективної участі місцевого самоврядування в керуванні місцевими справами.

Спеціальні гарантії — це сукупність правових засобів забезпечення діяльності місцевого самоврядування, встановлених на загальнодержавному рівні, насамперед, в Конституції України та відповідних законах.

В літературі до загальних гарантій відносяться економічні, політичні, і духовні засади держави і суспільства². Ці гарантії спрямовані на стимулювання розвитку місцевого самоврядування; забезпечування нової сталості і стабільності в діяльності органів місцевого самоврядування; створювання найбільш сприятливих умов для розвитку місцевого самоврядування.

Особливе значення мають економічні гарантії місцевого самоврядування. Вони вказуються, насамперед, в Конституції України: економічна багатоманітність; свобода підприємницької діяльності; рівноправність різних форм власності; рівний правовий захист державної і комунальної власності. Стабільний розвиток економічних процесів в державі має суттєве значення для гарантування ефективного функціонування місцевого самоврядування. В літературі обґрунтовано зазначається, що місцеве самоврядування реальне лише тоді, коли воно забезпечене економічно³.

Вважаємо, що сьогодні це основне. В системі економічних гарантій можна виділити фінансово-економічні, які полягають

¹ Горський Д.П. Логика. — М., 1963. — С. 84–85.

² Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. — К., 2003. — С. 556.

³ Четвериков В.С. Муниципальное право: Учебное пособие. — М.: Инфра. — 2001. — С.141–151.

у створенні і розвитку належної фінансової основи місцевого самоврядування, муніципальної власності, формуванні достатньої податкової бази за рахунок розвитку локального виробництва і втілення сучасних технологій. Таке право закріплене за територіальною громадою в Європейській хартії про місцеве самоврядування. Частина 1 статті 9 цієї Хартії встановлює, що місцева влада має право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вона може вільно розпоряджатись в межах своїх повноважень.

Гарантії, які забезпечують фінансово-економічну самостійність, встановлюються Конституцією України. Так ст. 13 закріплює, що природними ресурсами управляють і органи місцевого самоврядування; ст. 142, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси. Стаття 143 Конституції закріплює, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентує створення бюджету місцевими радами (ст. 61); вказує на необхідність фінансової допомоги держави місцевому самоврядуванню (ст. 62); передбачає компенсацію витрат органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок дій органів державної влади і не були попередньо забезпечені (ст. 67); регламентують доходну частину бюджету територіальної громади, випуск місцевих позик, цінних паперів (статті 68–70).

Політичні гарантії спрямовані на забезпечення ефективної реалізації місцевим самоврядуванням своїх функцій в політико-правовій сфері відносин. В цьому аспекті особливе значення має закріплення в ст. 5 Конституції України положення про те, що влада народу здійснюється не тільки безпосередньо і через органи державної влади, а й органами місцевого самоврядування. З точки зору конституційного регулювання особлива значущість належить ст. 7 Основного Закону, в якому встановлюється, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Це в сутності є основоположним принципом конституційного ладу. Закріплення цього принципу на конституційному рівні в повній мірі відповідає завданню побудови України як демократичної, правової держави. В цьому аспекті суттєве значення має «Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні», яка затверджена Указом Президента України від 30.08.2001 року, але яка, на жаль, не дуже ефективно реалізується.

В літературі майже не аналізуються духовні гарантії місцевого самоврядування, хоча вони досить суттєво впливають на реалізацію місцевим самоврядуванням своїх функцій та повноважень. На наш погляд духовні гарантії — це система культурних, національних місцевих традицій та звичаїв, рівень культури, в тому числі політичної і правової, які в сукупності впливають на формування демократичної правової держави, на забезпечення необхідних умов для розвитку місцевого самоврядування.

Спеціальними гарантіями називають юридичні гарантії, які є правовими засобами, які забезпечують систему місцевого самоврядування. Спеціальні гарантії закріплені в законодавстві, в статутах громад, в актах органів місцевого самоврядування. З допомогою цих гарантій забезпечується організаційно-правова, матеріально-фінансова самостійність місцевого самоврядування, його захист, визначення умов для ефективною реалізації норм, що встановлюють компетенцію місцевого самоврядування, створення сприятливих умов для реалізації органами місцевого самоврядування власних і делегованих їм повноважень.

До юридичних гарантій належать правові засоби, що пов'язані із забезпеченням функціонування місцевого самоврядування і його органів, обов'язковості рішень органів місцевого самоврядування. В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» більш детально ніж в Конституції України закріплюються гарантії місцевого самоврядування. Цим законом достатньо повно визначені повноваження сільських, селищних, міських рад (ст.25); виконавчих органів цих рад у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування і обліку (ст.27); в сфері бюджету, фінансів і цін (ст.29); в сфері житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського транспорту, зв'язку (ст.31); в області освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту (ст.32); в сфері регулювання земельних відносин і охорони навколишнього середовища (ст.33); в сфері соціального захисту населення (ст.34); вирішення питань адміністративно-територіального устрою (ст.37), забезпечення правопорядку (ст.38). Закон також визначає повноваження районних і обласних рад (ст.43).

Важлива ознака повноцінності місцевого самоврядування, його належна правова врегульованість, особливо в Основному Законі. Саме в Конституції України системно, узагальнено визначається компетенція місцевого самоврядування. Територіальна громада безпосередньо або через утворені нею органи управляє майном, що є в комунальній власності, забезпечує програми розвитку в різних сферах суспільного життя. При реалізації делегованих повноважень органи місцевого самовря-

дування повинні (наскільки можливо) мати свободу пристосовувати їх здійснення до місцевих умов.

Стаття 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений у Конституції України і законах, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійсненні органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень. Територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження. Органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися у законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання віднесені Конституцією і законами України до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків делегування їм частини повноважень та в інших випадках, передбачених законом¹ (надзвичайний стан наприклад).

Місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів: підзвітними і підконтрольними у частині повноважень делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань.

Конституція і закони України виходять з принципу самостійності, а саме відсутності вертикалі побудови органів місцевого самоврядування і підпорядкованості їх вищестоящим. Рада чи територіальна громада вирішує будь-які питання, що законом віднесено до їх компетенції.

Важливою ознакою представницького органу є те, що він об'єднує у собі все місцеве населення, уповноважений останнім вирішувати найважливіші питання його життєдіяльності.

Щодо гарантування розподілу повноважень між місцевими радами і державними органами, то у чинному законодавстві повноваження всіх органів публічної влади визначені узагальнено і вимагають тлумачення і конкретизації. Так, за підрахунками С.Телешуна 16 функцій органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій повністю, а 12 частково співпа-

¹ Колодій, А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навчальний посібник. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С.91.

дають¹. Таким чином, недосконале законодавство поставило органи державної виконавчої влади і органи місцевого самоврядування в умови або ж фактичного протистояння, або ж підпорядкування однієї системи публічної влади іншій. Як справедливо зазначається в науковій літературі, одним із суттєвих проявів суперечливості і недосконалості існуючої територіальної організації влади в Україні є надмірна централізація державної влади, яка негативно позначається на розвитку відповідних адміністративно-територіальних утворень, де фактично здійснюється не місцеве самоврядування, а пряме державне управління².

Повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування дублюються, насамперед, в питаннях: використання природних, трудових, фінансових ресурсів; складання балансів фінансових, трудових ресурсів; при розгляді і узгодженні планів підприємств; встановленні тарифів щодо оплати побутових, комунальних послуг; використанні пам'яток культури, архітектури і їх охорони; при здійсненні заходів щодо ліквідації екологічних катастроф тощо.

Таке дублювання закладено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» і свідчить про те, що за місцевими органами державної влади на рівні районів, областей значною мірою закріплені ті повноваження, які на рівні населених пунктів виконують виконавчі комітети відповідних рад. Така ж ситуація спостерігається й при зверненні до галузевого законодавства. Майже половина справ, віднесених до відання державних адміністрацій, по своїй суті є справами місцевого значення. Законодавче закріплення таких повноважень за місцевими органами державної виконавчої влади є свідченням того, що держава не впевнена у дієвості місцевого самоврядування, вона побоюється передавати значне коло справ до відання муніципальних органів. Крім того, це обумовлено й суто структурними причинами, зокрема відсутністю власних виконавчих органів у районних та обласних рад. З того ж приводу значну кількість повноважень, законодавчо закріплених за

¹ Телешун С. Структурні елементи вертикалі політичної влади і державного управління та органів місцевого самоврядування // *Право України*. — 2001. — №6. — С.26–29

² Борденюк В. Деякі проблеми реформування інститутів публічної влади на місцях в контексті державної регіональної політики // *Збірник наукових праць УАДУ при Президенті України / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева*. — К.: Видавництво УАДУ, 2000. — Вип.2. — Ч.1. — С.78.

органами місцевого самоврядування, районні і обласні ради вимушені делегувати місцевим державним адміністраціям. У результаті зникають межі між державною і муніципальною владою, а місцеве самоврядування на рівні областей і районів перетворюється на декларацію.

Тому треба знайти компроміс між компетенцією місцевого самоврядування (публічною владою територіальних громад) і місцевими державними адміністраціями (органами виконавчої влади на місцях). Нерідко мають місце конфлікти з приводу різного розуміння цими органами своїх повноважень¹.

Фактично законодавець, розмежовуючи функції і повноваження двох гілок влади на місцях (виключна компетенція місцевих рад і галузева компетенція місцевих державних адміністрацій) мав на увазі забезпечити умови для окремого їх функціонування. Але наявність широкої суміжної компетенції робить цей задум законодавця проблематичним. Судовий розгляд — найефективніший засіб вирішення компетенційних спорів — не завжди можливий.

Законодавче розмежування компетенції органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та забезпечення дотримання такого принципу шляхом створення системи правових гарантій місцевого самоврядування — нагальна потреба часу.

Реальне розмежування компетенції між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування слід розпочинати з визначення його принципів засад. Деякі з них прямо закріплені в Конституції України та законах, інші мають доктринальний характер: а) повноваження органів публічної влади на місцях поділяються на власні і делеговані; б) дублювання і конкуренція компетенції різних органів публічної влади на місцях не допускається; в) сутність власних повноважень органів місцевого самоврядування полягає в управлінні місцевими справами, а сутність власних повноважень місцевих державних адміністрацій — у здійсненні державної політики у відповідних адміністративно-територіальних одиницях; г) власні повноваження органів місцевого самоврядування повинні охоплювати всі справи місцевого значення. Виконання цих повноважень органами державної влади може мати місце лише на основі делегування; д) делегування може здійснюватись лише на принципах добровільності сторін, строковості і повного матеріально-фінансового забезпечення делегованих повноважень.

¹ Свирский Б.М. Государственное строительство и местное самоуправление: Учебное пособие. — Х.: Эспада, 2001. — С.260–286.

Є думка про те, щоб виключити з обох законів перелік повноважень, які можуть делегуватися. Предмет делегування доцільно передати на узгодження сторін. Водночас необхідно передбачити чіткий перелік державно-владних повноважень, які взагалі не можуть делегуватись від органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування (так звані державні прерогативи), наприклад, забезпечення національної безпеки, охорона державної таємниці тощо. Вважаємо, що такий підхід до вирішення проблеми міг би позитивно вплинути на діяльність муніципальних органів.

В Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (ст.6) встановлюється, що на місцевий референдум не можуть бути винесені питання про законність прийнятих рішень органами місцевого самоврядування, призначення чи звільнення посадових осіб, що належать до місцевих рад чи їх виконавчих комітетів. Це також важливо з точки зору гарантій функціонування цих органів.

Передбачене в статті 144 Конституції України право органів місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймати обов'язкові до виконання на відповідній території рішення є також важливою гарантією місцевого самоврядування¹. Стаття 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» детально регламентує види і форми актів місцевих органів. Але найважливіше з цього, що ці акти підлягають державному захисту. Однак на практиці немає механізму реалізації відповідальності місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій за невиконання їх рішень в межах наданих повноважень. Тому потрібна оптимізація судового захисту виконання цих рішень.

Важлива гарантія — право місцевого самоврядування на судовий захист своїх прав та інтересів. Ця конституційна норма має принципове значення в забезпеченні правової, організаційної і фінансової самостійності місцевого самоврядування, оскільки, якою б досконалою і завершеною не була система законодавства, конфлікти, час від часу виникають і їх треба вирішувати. Досить часто державні органи приймають рішення, які прямо або опосередковано змушують органи місцевого самоврядування робити незаплановані додаткові витрати за рахунок місцевих бюджетів. Органи місцевого самоврядування за рішенням суду можуть отримати відповідні кошти.

¹ Воронов М.П. Скрипник В.М. Децентралізація влади, як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і органів місцевого самоврядування// Державне будівництво і місцеве самоврядування. Збірник наукових праць. — Харків.: Право. — 2001. — Випуск №1. — С.23.

Стаття 4 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає правовий захист місцевого самоврядування. Місцева влада має право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і місцевого самоврядування, які втілені в Конституції і законах України. Органи місцевого самоврядування повинні забезпечуватися реальною можливістю захищати свої інтереси в тих випадках, коли рішення іншого органу влади порушують надані їм законом права. Він може приймати різні форми.

Розбіжності і конфлікти між органами державної влади і місцевого самоврядування є нормальним явищем. Органи державної влади мають бути впевнені в тому, що рішення які вони прийняли, будуть належно виконуватися, а органи місцевого самоврядування повинні протистояти будь-яким спробам органів державної влади примусити їх вчинити щось проти їхньої волі, що суперечить інтересам населення і чинному законодавству. Тому кожний орган влади повинен мати право звертатись до третьої сторони для врегулювання конфлікту.

Конституційний Суд України дає оцінку законам, що приймаються на відповідність Конституції України і розв'язує конфлікти між вищими державними органами влади. Однак треба зазначити, що органи місцевого самоврядування безпосередньо не можуть звертатися за захистом до Конституційного Суду України. Така процедура може бути порушена лише Президентом України чи Кабінетом Міністрів України, до якого звернувся місцевий орган¹.

Цивільний суд розглядає конфлікти між приватними і юридичними особами, між державними органами і органами місцевого самоврядування які діють як приватні особи. Адміністративні будуть розглядати конфлікти між державними органами і місцевим самоврядуванням і приватними особами, державними чи муніципальними органами. Кримінальні суди займаються справами, що підпадають під дію кодексу — тут відповідальність є особистою.

Гарантії захисту прав місцевого самоврядування закріплені в статтях 144, 145 Конституції України, в статтях 71, 72, 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в якому вказано(ст.6), що принципами державної політики від-

¹ Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навчальний посібник. — К.: Ін Юре, 2003. — С.555–559.

носно місцевого самоврядування є захист прав місцевого самоврядування, правовий і соціальний захист посадових осіб місцевого самоврядування.

Особливої актуальності проблема судового захисту прав місцевого самоврядування набуває у зв'язку із посиленням адміністративного тиску на органи місцевого самоврядування та окремих міських голів.

Є відповідні чинники, які стримують широке впровадження судового захисту в практику територіальних громад. До них відносяться: поки що відсутність адміністративного суду; неповнота, непослідовність реалізації принципу незалежних судів; недостатньо високий рівень правової культури окремих працівників органів місцевого самоврядування, населення у цілому; недосконалість правової регламентації процедури судового розгляду, подання скарг, заяв з питань захисту та інтересів місцевого самоврядування.

Непоодинокі випадки, коли повноваження відповідних посадових осіб місцевого самоврядування припиняються достроково під тиском органів виконавчої влади.

Організаційні гарантії спрямовані на створення умов для участі громадян в місцевому самоврядуванні з використанням форм безпосередньої і представницької демократії. Громадяни мають право на участь у місцевих референдумах, на вибори органів і посадових осіб місцевого самоврядування, на відклик депутата і виборної посадової особи, на правотворчу громадську ініціативу, на проведення зборів, на звернення до органів місцевого самоврядування. Це засоби, що забезпечують нормальну організацію та функціонування місцевого самоврядування, які встановлені в Конституції і законах України.

Важливе значення має організаційна автономія, що означає те, що орган місцевого самоврядування має можливість сам визначати свою власну внутрішню структуру, що відповідає місцевим потребам і забезпечує ефективне управління. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування повинен проводитися із додержанням законності. На жаль, Кабінет Міністрів України неправомірно прийняв ряд постанов «Про встановлення штатів і структуру апаратів рад усіх рівнів», з вимогою погодження штатних розписів і кошторис на утримання рад і їх апаратів з Міністерством фінансів України і його органами на місцях».¹

Організаційна самостійність передбачає призначення посадових осіб, здійснення формування його органів територі-

¹ Рускан Б. Місьцеве самоврядування. Пора знімати декорації.— Віче. — 2002. — №6. — С.36—40.

альними громадами. Конституція України не надає права органам державної влади створювати органи місцевого самоврядування. Верховна Рада України в заяві до Президента України від 5 лютого 1999 року вірно зазначила, що пункт 1 Указу «Про забезпечення керованості місцевими органами влади у м. Ялті та нормалізації життєдіяльності міста» від 30.01.1998 року, в якому призначено виконуючого обов'язки міського голови, порушує основи місцевого самоврядування. Організаційна самостійність — це також передбачене в статті 5 Конституції України положення про те, що органи місцевого самоврядування не входять в єдину систему органів державної влади. Тому доцільно було б надати більшої самостійності у вирішенні структури органів місцевого самоврядування¹.

Кадрові гарантії в системі місцевого самоврядування закріплені в статті 38 Конституції України, яка передбачає, що служба в органах місцевого самоврядування виступає самостійним видом публічної служби.

Європейська хартія місцевого самоврядування (ч.2 ст.6) зазначає, що умови служби місцевих державних службовців повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі.

Стаття 6 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлює, що державною політикою відносно служби в органах місцевого самоврядування є організація підготовки і перепідготовки кадрів для служби в органах місцевого самоврядування, а також інформаційне забезпечення. Це безумовно стосується організаційних гарантій. Якість кадрового потенціалу — ключовий фактор ефективності муніципальної влади.

Практика свідчить, що суттєвою проблемою сьогодні є низький рівень підготовки і підвищення кваліфікованих управлінських кадрів для роботи в складних кризових умовах; відсутність ефективної практики вивчення власних і конкурентноздатних зарубіжних технологій².

¹ Гук А. Створення дієздатної територіальної громади. Шлях від окремого експерименту в Ірпинському регіоні до загальнодержавних реформ // Вісник УАДУ при Президентіві України. — 2002. — Вип. №2. — С. 201–208.

² Шовнірник Я., Павлов М. Концептуальні аспекти регіонального розвитку // Вісник УАДУ при Президентіві України. — Х.: 2002. — №1. — С.214–219.

Недостатньо високий інтелектуальний потенціал службовців в органах місцевого самоврядування в Україні, оскільки тільки 40% службових осіб виконавчих органів місцевого самоврядування в місті і 20% в селі мають вищу професійну освіту.

Багато працівників пенсійного і передпенсійного віку, що створює труднощі з працевлаштуванням молодих енергійних працівників. Тому умовами успішної діяльності органів є: 1) забезпечення підвищення професійної вмілості і особистого розвитку; 2) створення атмосфери, в якій можна вільно і відкрито дискутувати з усіх проблем; 3) розподіл функцій, прийняття рішення і передача можливості її реалізувати на нижчих рівнях управління; 4) забезпечення формування почуття особистої причетності і відповідальності осіб за виконання цілей організації.

Тому концептуальними аспектами в підготовці і перепідготовці кадрів муніципальних органів необхідно: а) створити нову систему в цій сфері відносин і творчо адаптувати до наших умов кращий світовий досвід; б) в системі підготовки кадрів, спеціалістів по муніципальному керуванню максимально забезпечувати модульний підхід до навчання (присвячені конкретному питанню чи розділу); в) звернути увагу на вміння службовців місцевого самоврядування ефективно застосовувати в процесі управління господарчою та соціальною сферами муніципальних утворень сучасних методів.

Таким чином, проблема гарантій місцевого самоврядування та його органів є досить актуальною, як в теоретичному, так і в практичному аспектах, в тому числі й диференційовано щодо різних його рівнів. Особливе значення має подальше вдосконалення діючого законодавства щодо місцевого самоврядування з урахуванням європейських стандартів місцевого самоврядування та вітчизняного досвіду державотворення.

§ 5. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Механізм правового забезпечення діяльності місцевого самоврядування досить складний. До нього в якості невід'ємних складових входять правові гарантії захисту місцевого самоврядування, державний і громадський контроль, а також різні види юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Призначення та функціонування інституту відповідальності сприяє більш ефективному здійсненню сис-

темою місцевого самоврядування та її окремими елементами управлінської діяльності в суспільстві. У кінцевому підсумку юридична відповідальність суб'єктів місцевого самоврядування зумовлена тим, що вона є гарантією прав даних суб'єктів, адже покликана забезпечити діяльність органів місцевого самоврядування в інтересах громадян і суспільства в цілому.

Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, будучи важливою гарантією ефективності здійснення місцевого самоврядування, в той же час спрямована на виконання низки важливих завдань. Серед них важливе значення має забезпечення ефективної реалізації функцій місцевого самоврядування та належне виконання покладених на них повноважень; максимальне врахування та всеохоплюючий захист законних прав та інтересів територіальних громад при вирішенні різноманітних питань місцевого значення; стимулювання виконання органами та посадовими особами місцевого самоврядування прийнятих на себе майнових та інших зобов'язань перед юридичними та фізичними особами; суворе дотримання законності у діяльності цих суб'єктів; здійснення тісної взаємодії населення тієї чи іншої територіальної громади з органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Для характеристики юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування важливе значення має визначення самого поняття юридичної відповідальності. У загальній теорії права під юридичною відповідальністю розуміють особливі, передбачені і врегульовані нормами відносини внаслідок правопорушення між правопорушником і державою в особі певних її органів, в яких держава має право застосувати певні заходи примусу до суб'єктів, які вчинили правопорушення і зобов'язані терпіти втрати чи обмеження, передбачені санкціями норми права, тощо¹. При цьому найбільш повне визначення юридичної відповідальності полягає в розумінні її як обов'язку винного бути примусово позбавленим певних благ шляхом застосування до нього заходів державного примусу.

Щодо проблеми місцевого самоврядування під відповідальністю його органів та посадових осіб окремі вчені розуміють настання негативних наслідків у разі невиконання або неналеж-

¹ Юридичний словник / За ред.: М.Б. Бабія, Ф.Г.Бурчака, В.М. Корещького, В.В. Цветкова та ін. К.: Головна редакція Української радянської енциклопедії. — Вид. друге, перероб. і доп., 1983. — С.865; Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. — М.: ИНФРА-М., 1997. — С. 781; Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л., Пастухов В.П., Сумін В.О., Тихомиров О.Д. Теорія держави і права. — К.: Юрінформ, 1995. — С. 152; та ін.

ного виконання покладених на них законом або договором обов'язків¹. Співзвучна цьому визначенню й думка М.В. Постового, який вважає, що відповідальність — це настання несприятливих наслідків, що застосовуються до суб'єктів муніципальних правовідносин, які не виконують або неналежним чином виконують свої обов'язки по відношенню до інших учасників правовідносин². При цьому наголос робиться на таких елементах механізму відповідальності, як підстави й наслідки. Крім того, в науці існує і така точка зору, що відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування є одним з елементів статусу цих органів³.

В науково-практичному коментарі також говориться про те, що відповідальність органів місцевого самоврядування — це несприятливі правові наслідки за прийняті ними протиправні рішення, неналежне здійснення своїх завдань та функцій⁴.

Довгий час у доктрині радянської науки панувало тлумачення юридичної відповідальності лише як санкції за допущені порушення закону, міри державного примусу (розуміння юридичної відповідальності в негативному, ретроспективному аспекті). Але слід погодитися з тими вченими, які в природі цієї відповідальності виділяють і позитивний аспект, згідно з яким вона розуміється в якості відповідної поведінки, відповідальності за належне виконання обов'язків, необхідності відповідати за свою юридично значущу поведінку, юридичної компетентності тощо. Тобто це відповідальність, що існує ще до порушення будь-якої правової норми.

Визнання двох аспектів юридичної відповідальності, на нашу думку, сприяє виконанню двох найголовніших її функцій — правозабезпечуючої та правоохоронної. Закладення у відповідальності стимулу поступати так, а не інакше несе значне смислове навантаження: по-перше, ніж змушувати когось нести певні позбавлення, раніше необхідно використати усі стимулюючі важелі

¹ Кравченко В.В. Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): Навч. посібник. — К.: «Арарат-Центр», 2001. — С. 11.

² Постовой Н.В. Муниципальное право России: Учебник. 2-е изд. испр. и доп. М.: Юриспруденция, 2000. — С. 299.

³ Див.: Хоменець Р. Правовий статус органів місцевого самоврядування: Зб. наук. праць Української Академії державного управління при Президенті України / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — Вип. I. — С. 356–363.

⁴ Закон про місцеве самоврядування в Україні: Наук.-практ. коментар / За ред. В.Ф. Опришко та ін. — К.: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 1999. — С. 65.

наявності самої лише можливості відповідальності з метою стимулювання належної поведінки. Позитивна юридична відповідальність передбачає досягнення мети, яка стоїть перед органом чи посадовою особою і є відповідальністю за успіх у роботі¹.

Оскільки юридична відповідальність є одним з видів соціальної відповідальності, то під час з'ясування сутності даної відповідальності слід завжди розглядати її позитивний і негативний аспекти у взаємозв'язку та взаємообумовленості, і зведення розгляду лише до однієї з цих сторін є звуженням обсягу змісту юридичної відповідальності та веде до помилок, на що вказується в юридичній науці².

Проблема визнання позитивного аспекту юридичної відповідальності, що існує у теорії права на загальному рівні, не може не знайти свого вирішення й на рівні окремих галузей права. Тому уявляється, що висловлені положення розповсюджуються на всі види юридичної відповідальності.

Є думка про те, що з'ясування змісту, механізму і мети відповідальності можливе лише при вирішенні питань про учасників відносин відповідальності (хто відповідає та перед ким), фактичні й юридичні підстави (за що та чому), форму і вид відповідальності (як, в якому порядку), мету відповідальності (навіщо)³. Крім того, потрібно сконцентрувати увагу на деяких спірних, а водночас вузлових, питаннях відповідальності, які не знайшли в науці єдиного розуміння та вирішення.

При цьому досить часто не розкривається сутність та можливість застосування того або іншого виду юридичної відповідальності до певного суб'єкта системи самоврядування. Так, вказується, наприклад, що в процесі діяльності органи місцевого самоврядування та їх посадові особи можуть підлягати всім видам юридичної відповідальності – конституційної, кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової і матеріальної.

Але в Законі лише у загальних рисах розкривається сутність тих випадків (підстав), які тягнуть за собою той чи інший вид відповідальності. При цьому переважно йдеться про випадки настання конституційно-правової відповідальності, можливість застосування інших видів юридичної відповідальності лише припускається.

¹ Недбайло П.Е. О юридических гарантиях применения норм // Правоведение. — 1971. — №3. — С.51.

² Астемиров З.А. Понятие юридической ответственности // Сов. государство и право. — 1979. — №6. — С.62.

³ Ответственность в управлении / Под ред. А.Е. Лунева, Б.М. Лазарева. — М.: Наука, 1985. — С.20.

Якщо в практиці суб'єктів місцевого самоврядування визначити «питому вагу» застосування різних видів юридичної відповідальності, то слід визнати, що найбільша увага приділяється конституційно-правовому виду відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. У зв'язку з цим вважаємо, що даний вид відповідальності потребує більш ретельного дослідження її сутності та значення в механізмі належного функціонування системи місцевого самоврядування.

У теорії науки існує багато визначень конституційної відповідальності, в яких по-різному висвітлюється її сутність, природа та акценти проявів. Подібна різноманітність зумовлена багатоплановістю конституційної відповідальності, її неоднаковим розумінням та ставленням до неї того чи іншого науковця. Немає також єдності щодо термінологічного визначення даного виду відповідальності. Поряд із вживанням терміна «конституційна відповідальність» деякі вчені застосовують поняття «державно-правова відповідальність» (бо саме такий термін був властивий радянському праву¹), «муніципально-правова відповідальність»². Як відомо, джерела цих термінологічних розбіжностей полягають у визнанні існування поряд з конституційним правом також права державного³. Але вважаємо, що на сучасному етапі становлення галузі конституційного права все ж таки доречно при визначенні відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування вживати термін «конституційно-правова відповідальність» тому що місцеве самоврядування є одним з інститутів конституційного права України⁴.

Конституційну відповідальність вітчизняні дослідники визначають як специфічний вид юридичної відповідальності з

¹ Наприклад, див.: Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Сов. государство и право. — 1975. — №10. — С. 16.

² Наприклад, див.: Морозова Л.А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. — 2000. — №3. — С. 34; Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. 2-е изд. — М.: Дело, 2000. — С. 249.

³ Більш докладно див.: Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность; Шевердяев С., Филиппов И. Проблемы конституционно-правовой ответственности (по мат. конф. на юрид. фак-те Моск. ун-та) // Вестн. Моск. ун-та. Сер.11 // Право. — 2001. — №3; Наливайко Л. Проблеми визначення поняття, специфічних ознак та функцій конституційної відповідальності в сучасній конституційній теорії // Право України. — 1999. — №10; та ін.

⁴ Конституційне право України / За ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодици. — К.: Український центр правничих студій, 1999. — С. 18.

власним механізмом та колом суб'єктів і санкцій, що пов'язаний з діями політичного характеру й існує в позитивному і негативному аспектах¹. Такий підхід до розуміння конституційної відповідальності є вірним, до того ж він знайшов підкріплення й у законодавчій практиці. Так, термін «відповідальність» у конституційному праві використовується не тільки як відповідальність за протиправні дії – в «ретроспективному» значенні, але й у «позитивному» – для позначення відносин підконтрольності, підзвітності при визначенні кола діяльності, завдань, функцій, обов'язків державного органу (посадової особи), на що слушно вказує А. Червяцова². Таким чином, «позитивна» та «ретроспективна» відповідальність в конституційному праві тісно пов'язані між собою: «позитивна» відповідальність розглядається як етап оцінки, внаслідок якої може настати одна з форм відповідальності «ретроспективної»³, а «ретроспективна» юридична відповідальність в конституційному праві настає лише в тому разі, якщо не спрацювала активна відповідальність⁴.

При цьому цілком зрозуміло, що застосування такого виду юридичної відповідальності як кримінальної можливо лише за протиправні суспільно небезпечні дії посадової особи, але не до органу місцевого самоврядування, наприклад, до ради, хоча в науці кримінального права зараз дискутується можливість притягнення до кримінальної відповідальності юридичних осіб. Це стосується й адміністративної відповідальності, до якої так само може бути притягнута лише посадова особа органу місцевого самоврядування, але не орган в цілому.

Що стосується дисциплінарної відповідальності службовців виконавчих органів місцевого самоврядування, то її сутність полягає у праві місцевої ради накладати на них дисциплінарні стягнення як один із дієвих заходів керівництва власними виконавчими органами. Однак треба відмітити, що механізм застосування дисциплінарної відповідальності є досить складним, оскільки організація місцевої ради характеризується наявністю в ній багатьох підсистем та суб'єктів, які займають відносно самостійне

¹ Фрицький О.Ф. Проблема конституційної відповідальності в Конституції України (окремі питання) // Державно-правова реформа в Україні: Мат. наук.-практ. конф. — К., 1997. — С. 185.

² Червяцова А. Позитивний аспект конституційної відповідальності: визначення змісту // Право України. — 2000. — №12. — С. 95.

³ Бачило И.Л. Компетенция и ответственность субъектов управления // Сов. государство и право. — 1981. — №11. — С. 23.

⁴ Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты). — Воронеж, 1985. — С. 49.

місце. Тому, на наш погляд, заслуговує на увагу пропозиція розробити відповідний нормативний акт, який би впорядкував відносини відповідальності, що виникають у процесі діяльності органів місцевого самоврядування в системі місцевої ради.

Протилежна ситуація складається під час настання цивільно-правової відповідальності. Так, згідно зі ст.77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» цивільно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування перед фізичними і юридичними особами настає за шкоду, заподіяну в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, яка відшкодується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб — за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом.

Як відомо, відносини, що виникають під час відшкодування шкоди, регулюються Цивільним кодексом України. Але у відповідності до зазначеного кодексу посадові особи не можуть виступати суб'єктами цивільно-правових відносин, хоча органи місцевого самоврядування є саме такими. Іншими словами, виникає колізія права. Крім того, як справедливо вважає з цього приводу Соляник К.Є., в законі не досить коректно надане формулювання щодо відповідальності посадових осіб виконавчих органів місцевих рад¹. З даним положенням пов'язане ще одне, до кінця не вирішене питання: до кого ж повинні бути пред'явлені вимоги у разі заподіяння шкоди. В якості можливих відповідачів звичайно вказуються різні суб'єкти системи місцевого самоврядування, які мають ознаки юридичної особи — місцеві ради, їх виконавчі комітети, інші виконавчі органи місцевих рад.

Вітчизняна практика також не дає однозначного трактування того, до кого ж пред'являються вимоги у разі заподіяння шкоди. Вважаємо, що більш ґрунтовно підійшов до цього питання законодавець Російської Федерації, який у Цивільному кодексі чітко визначив, що вимоги, коли в силу закону шкода підлягає відшкодуванню за рахунок казни муніципального утворення, пред'являються, як правило, до відповідних фінансових органів, за винятком тих випадків, коли законом або іншими правовими актами подібний обов'язок покладений на інший орган, юридичну особу або громадянина.

Говорячи про шкоду, слід зауважити, що вона може бути обумовлена як розумним ризиком, так і некомпетентністю суб'єк-

¹ Соляник К.Є. Організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад в Україні. Дис...канд. юрид. наук: 12.00.02 / Нац. юрид. акад. України. — Х., 2002. — С. 176.

тів місцевого самоврядування. В таких випадках, на думку В.М. Кампо, закон має встановлювати регресну відповідальність тих, хто заподіяв необґрунтовану матеріальну і моральну шкоду, яку відшкодувала територіальна громада¹. Таким чином, після відшкодування шкоди органом місцевого самоврядування у порядку регресу даний орган може притягнути особу, дії якої спричинили шкоду, до матеріальної відповідальності, підстави і порядок накладення якої передбачені законодавством України про працю.

Підставою матеріальної та дисциплінарної відповідальності є невиконання або неналежне виконання службовцями виконавчих органів місцевого самоврядування своїх трудових обов'язків. При цьому майнова відповідальність настає у разі трудового майнового правопорушення за умов, що ця особа вчинила винні протиправні дії або бездіяльність, внаслідок чого була завдана пряма дійсна шкода.

У теорії адміністративного права всі адміністративні правопорушення прийнято розрізнявати на особисті й посадові у залежності від того, вчинений адміністративний проступок фізичною особою — громадянином або ж посадовою особою того чи іншого органу, установи, організації. У даному випадку важливим є те, що вказується на фізичну особу, хоча б і наділену ознаками спеціального суб'єкта, а не, власне, на орган. Тому коли йдеться про учасників відносин відповідальності, зазвичай застосовується сполучення «відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб».

Отже, юридичну відповідальність того чи іншого різновиду можливо застосувати не до будь-якого суб'єкта системи місцевого самоврядування. Саме із врахуванням їх особливостей слід розглядами питання про застосування до них відповідальності. Вочевидь, у законодавстві треба більш чіткіше вказувати на те, який суб'єкт системи місцевого самоврядування та яку відповідальність цей суб'єкт несе за порушення тих чи інших правових норм.

У Законі вказується, що органи і посадові особи місцевого самоврядування відповідають за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. Цей припис чітко вказує на ті суб'єкти, перед якими органи і посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність.

Говорячи про відповідальність службовців виконавчих органів місцевого самоврядування, слід зауважити, що у зв'язку з

¹ Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. — К., 1997. — С. 32.

тим, що службовці виконавчих органів місцевих рад, здійснюючи свої повноваження, водночас виконують і певні трудові обов'язки, їх діяльність також регламентується нормами трудового законодавства, а тому за порушення цими службовцями своїх трудових обов'язків до них може застосовуватися матеріальна та дисциплінарна відповідальність, які передбачені трудовим законодавством.

Встановлення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою — це один із важливіших аспектів складного механізму взаємодії різних суб'єктів даної системи. Згідно з Законом органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Зокрема вони повинні не менш як два рази на рік інформувати населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітувати перед територіальними громадами про свою діяльність (ч.1 ст.75).

Щодо місцевого самоврядування основоположною є конституційна — правова відповідальність. Як і в російському законодавстві, чинне законодавство України чітко визначає форми відповідальності цих органів та посадових осіб. Однією з форм прояву такої відповідальності зазначених органів та посадових осіб є дострокове припинення їх повноважень, рішення про яке приймається шляхом проведення місцевого референдуму. Цей вид відповідальності передбачений у статтях 78, 79 Закону, однак зміст такої відповідальності цей Закон не розкриває.

Питання дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування регулюються Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». У відповідності зі ст.78 Закону повноваження місцевої ради можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або Верховної Ради України у випадках: 1) якщо рада при ухваленні рішення порушила Конституцію і закони України, права і свободи громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом; 2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у терміни, установлені законом, або рада не вирішує питання, віднесені до її відання.

Що стосується дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, то згідно з Законом вони припиняються у випадках: набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; порушення ним вимог щодо об-

меження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю). Повноваження голови можуть також бути достроково припинені у разі порушення ним Конституції та законів України, прав та свобод громадян або незабезпеченні здійснення наданих йому повноважень. Рішення про дострокове припинення повноважень відповідного голови приймається на місцевому референдумі або відповідною радою.

Дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» відбувається у випадку порушення Конституції і законів України, інших актів законодавства, у разі невиконання рішень відповідної ради або її виконавчого комітету, у разі невиконання рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання. Рішення про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення приймається загальними зборами громадян, що утворили цей орган, або відповідною радою (ч.2 ст.28)¹.

В науці дуже мало уваги приділяється питанню відповідальності територіальних громад, які належать до системи місцевого самоврядування. Однак у чинному законодавстві питання відповідальності цього суб'єкта місцевого самоврядування слабо врегульоване, що дозволяє зробити висновок про те, що територіальна громада не несе фактично взагалі ніякої відповідальності за свою діяльність.

Недостатньо врегульованими на законодавчому рівні залишаються також деякі питання відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування за виконання делегованих повноважень. Так, наприклад, з огляду на те, що органи та посадові особи місцевого самоврядування виконують не лише власні, а й делеговані повноваження, однією з проблем у контексті відповідальності є питання відповідальності цих суб'єктів за виконання делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади. Це питання регламентується лише у ч.3 ст.143 Конституції України, де зазначається, що вони несуть відповідальність лише в тій мірі, в якій ці повноваження забезпечені необхідними матеріалами та фінансовими коштами.

Загальною підставою конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою є порушення цими суб'єктами Конституції або законів України. Крім того, підставами відповідаль-

¹ Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — № 48. — Ст. 254.

ності цих суб'єктів місцевого самоврядування перед територіальною громадою, окрім зазначеної, є також обмеження прав і свобод громадян та незабезпечення здійснення наданих їм законом повноважень. Тобто зміст конституційної відповідальності, як вірно вважається деякими вченими, втілюється в тому, що зазначений різновид відповідальності настає за неналежне здійснення публічної влади, за неефективні, нерациональні, нерозумні рішення¹. Але таке визначення підстав конституційної відповідальності перед територіальною громадою за своїм змістом нічим практично не відрізняється від підстав відповідальності перед державою, оскільки сфера публічної влади перш за все є пріоритетом державно-правових відносин. Якщо ж порушення стосуються саме цієї сфери, то треба, напевне, вести мову все ж таки про відповідальність перед державою.

Думається, що більш логічно питання про підстави конституційної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою (населенням) вирішуються у законодавстві Російської Федерації. Так, органи місцевого самоврядування несуть перед населенням відповідальність в результаті втрати довіри. Якщо представницький орган місцевого самоврядування втратив довіру, його депутати можуть бути відкликані у відповідності із законами суб'єктів Російської Федерації. В таких випадках ініціатива відклику належить громадянам, що мешкають у межах відповідного виборчого округу².

Втрата довіри, на нашу думку, — це оціночна категорія низької ефективності діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, про які йшлося вище. Із втратою довіри пов'язані певні наслідки такої діяльності. При цьому доцільно ширше розглянути таке поняття як «наслідки», тому що вони навряд чи обмежуються лише правовою сферою. Наслідки можуть стосуватися моральних аспектів, наприклад, падіння престижу цих органів та посадових осіб.

Підставами відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними та фізичними особами є неправомірні рішення, а також дії та бездіяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідаль-

¹ Дмитриев Ю.А., Измайлов Ф.Ш. Проблемы контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти // Государство и право. — 1996. — №4. — С.89–90.

² Постовой Н.В. Муниципальное право России: Учебник. — М.: Новый Юрист, 1998. — С.299.

ність органів та посадових осіб місцевого самоврядування може наставати і внаслідок невиконання ними умов договорів та угод з фізичними та юридичними особами (наприклад, під час здійснення прав власника стосовно комунального майна). У таких випадках зміст та форми відповідальності визначаються судом або господарським судом у відповідності до чинного законодавства. На практиці поки що досить незначна кількість судових справ, які пов'язані з оскарженням актів та дій або бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що на наш погляд, пов'язано, насамперед, з недостатньою обізнаністю суб'єктів таких правовідносин про можливість захисту своїх порушених прав і законних інтересів.

Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування є однією з гарантій місцевого самоврядування. Вона слугує забезпеченню функціонування місцевого самоврядування в інтересах населення та суспільства в цілому. В умовах розбудови правової державності та становлення громадянського суспільства відповідальність у системі місцевого самоврядування має суттєве значення. Це витікає з того, що відповідальність суб'єктів місцевого самоврядування є вельми дійовим засобом забезпечення законності в діяльності даних органів, у створенні умов, які б виключали будь-які порушення прав місцевого самоврядування з боку органів державної влади, підприємств, організацій тощо, а також органів і посадових осіб місцевого самоврядування¹, у належній реалізації Конституції та чинного законодавства Української держави.

¹ Кравченко В.В. Судовий захист прав і інтересів місцевого самоврядування в системі гарантій місцевого самоврядування // Судовий захист прав та інтересів місцевого самоврядування в Україні: Мат. наук.-практ. семінару. — К.: Інститут економіки та права «КРОК», 2002. — С. 30.

Вступ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	5
§ 1. Поняття місцевого самоврядування.....	5
§ 2. Самоврядні засади в процесі еволюції суспільства.....	26
§ 3. Історія розвитку місцевого самоврядування в Україні.....	48
§ 4. Принципи місцевого самоврядування.....	79
ГЛАВА 2. РОЗВИТОК СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ.....	103
§ 1. Система місцевого самоврядування.....	103
§ 2. Територіальні громади в системі місцевого самоврядування: концептуальні підходи дослідження.....	108
§ 3. Місцеві ради в системі місцевого самоврядування України.....	146
§ 4. Місце і роль виконавчих органів місцевих рад в системі місцевого самоврядування.....	155
§ 5. Місце і роль сільського, селищного, міського голови в управлінській системі територіальної громади.....	186
§ 6. Організаційно-правові аспекти функціонування органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування.....	202
§ 7. Соціальна сутність і правова природа асоціацій місцевих рад, їх роль у здійсненні місцевого самоврядування в Україні.....	216
ГЛАВА 3. ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	241
§ 1. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні.....	241
§ 2. Територіальна основа місцевого самоврядування.....	263
§ 3. Матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування: проблеми теорії та практики.....	279

ГЛАВА 4. РОЗВИТОК ФУНКЦІЙ І КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОРГАНІВ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ	306
§ 1. Поняття функцій місцевого самоврядування та їх розвиток в умовах становлення правової державності та їх класифікація.....	306
§ 2. Розвиток компетенції місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення.....	322
§ 3. Акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб: класифікація, проблеми теорії і практики.....	344
§ 4. Гарантії місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики.....	366
§ 5. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.....	379

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

За редакцією

доктора юридичних наук, професора, академіка Академії правових
наук України *Ю.М.Тодики*;

Харківського міського голови *В.А. Шумілка*

Відповідальний за випуск *С.В. Карлюк*
Коректор *К.В. Панченко*

Здано до набору 23.07.2004. Підписано до друку 09.08.2004.
Формат 84x108/32. Папір офсетний. Гарнітура «Ньютон».
Умов.-друк. арк. 20,58.
Наклад 1000 примірників.

Свідоцтво про видавничу діяльність і розповсюдження
видавничої продукції Серія ДК № 1784 від 14.05.2004 р.
видане Державним комітетом телебачення і радіомовлення України

Товариство з обмеженою відповідальністю «Одісей»
61022, Харків-22, пр. Правди, 7, оф. 31.
Тел. /факс (0572) 719-48-78. E-mail: odyssey@un.com.ua

Надруковано в друкарні ТОВ «Торнадо»
м. Харків, вул. О. Яроша, 18