



КАМПО Володимир Михайлович, кандидат юридичних наук, доцент, завідувачий кафедрою правознавства Київського державного інституту культури, член правління фонду сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України.

Спеціаліст з питань конституційного, адміністративного муніципального права. Має понад 150 друкованих праць.

Науково-популярна серія:



НОВА КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

містить в собі:

1. Основи конституційного ладу України
2. Права та свободи людини і громадянина в Україні
3. Президент України
4. Верховна Рада України
5. Органи виконавчої влади в Україні
6. Органи судової влади в Україні
7. Конституційний Суд України
8. Місцеве самоврядування в Україні
9. Прокуратура України
10. Адвокатура України
11. Виборча система в Україні
12. Територіальний устрій України
13. Історія Конституції України
14. Право власності за Конституцією України
15. Міжнародно-правові аспекти Конституції України

Контактні телефони: 224-69-72
224-23-15
225-41-73
246-51-61

*Видання можна отримати в експедиції ВАТ "Книжкова друкарня наукової книги" за адресою:
м. Київ, вул. Богдана Хмельницького, 196, а також замовити поштовим переказом*

В.М.КАМПО

**Бібліотечка
НОВА
КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ**



ББК 67.9(4УКР)300
К18

К18 Кампо В. М.
Місцеве самоврядування в Україні.— К.: Ін Юре,
1997.— 36 с.— (Б-чка "Нова Конституція України").
ISBN 966-7183-16-5

У брошурі на основі положень нової Конституції України розкриваються зміст і система інститутів місцевого самоврядування, політико-правовий механізм їх здійснення, захисту і відповідальності.

Для науковців, працівників і громадського активу місцевого самоврядування, викладачів і студентів вузів, широкого кола читачів.

Бібліотечка "Нова Конституція України"

Редакційна колегія: **Ю. С. Шемшученко** (головний редактор),
Ф. Г. Бурчак, В. В. Цветков, В. І. Семчик, В. Б. Авер'янов,
В. Ф. Іогорілко, О. Д. Святоцький, В. В. Медведчук, І. Б. Усенко

*Затверджено до друку
вченою радою Інституту держави і права
ім. В. М. Корейського НАН України*

Редактор *М. С. Лопата*

Після проголошення державної незалежності України перед суспільством і державою постали важливі проблеми, пов'язані з розбудовою місцевого самоврядування як одного з ключових елементів взаємодії територіальних громад, держави та особи. У колі цих проблем особлива роль належить утвердженню правових засад місцевого самоврядування відповідно до Конституції України 1996 р., яка фактично вивела місцеве самоврядування на рівень одного з провідних інститутів демократичного конституційного ладу.

Місцеве самоврядування, як і парламентаризм, розподіл влади, незалежні суди та інші атрибути демократичного політичного режиму, поступово входить в політико-правове життя українського суспільства.

Після тривалого панування тоталітарного режиму відродження місцевого самоврядування має на меті не повернення назад, а рух вперед, до створення самобутньої системи самоврядування. Ця система має спиратися на минулий вітчизняний досвід (позитивний і негативний), враховувати тенденції розвитку українського суспільства, а також багатий досвід комунальних (муніципальних) реформ в зарубіжних країнах і вихід на міжнародні стандарти розвитку місцевого самоврядування, закладені, зокрема, у Всесвітній декларації місцевого самоврядування 1985 р. та Європейській хартії про місцеве самоврядування 1985 р. Шлях України до Європи лежить також і через ратифікацію Європейської хартії, що, природньо, підвищить вимоги до української системи місцевого самоврядування.

Чи існує українська модель місцевого самоврядування? На нашу думку, така модель закладена в новій Конституції України і її необхідно наповнити конкретним змістом. Для цього потрібен час і титанічна праця.

ББК 67.9(4УКР)300

ISBN 966-7183-16-5

В. М. Кампо, 1997
Видавництво «Ін Юре», 1997

1. ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Відповідно до Конституції України місцеве самоврядування — це право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища чи міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140).

Термін "місцеве самоврядування" тільки входить в наш політико-правовий словник. За радянських часів місцеве самоврядування вважалось чисто буржуазним інститутом і рішуче відкидалось. Ідея місцевого самоврядування почала відроджуватися в період горбачовської перебудови і остаточно утвердилася в Україні після проголошення її державної незалежності.

Місцеве самоврядування є одним з головних елементів розвитку демократичного конституційного ладу. За своєю природою воно виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної, так і об'єднань громадян. Воно втілює місцеві корпоративні інтереси територіальних громад, тоді як держава — загальнонаціональні інтереси, а політичні партії чи громадські організації — політичні, соціальні, культурні та інші інтереси своїх членів. Місцеве самоврядування відрізняється від інших форм здійснення публічної влади своїми інститутами, формами діяльності, повноваженнями, правовим захистом і відповідальністю. Характерними рисами місцевого самоврядування є:

— демократизм, який виражається у виборності органів самоврядування (сільських, селищних і міських рад, сільських, селищних і міських голів), у різноманітності форм участі мешканців сіл, селищ і міст у здійсненні місцевого самоврядування (місцеві референдуми, вибори, органи самоорганізації населення і т. д.), у гласності і врахуванні громадської думки органами і посадовими особами місцевого самоврядування;

— децентралізованість системи місцевого самоврядування, яка побудована з урахуванням наближеності органів самоврядування до населення сіл, селищ і міст (первинний рівень місцевого самоврядування), самостійності територіальних громад у вирішенні питань

місцевого життя, невтручання держави у внутрішні справи територіальних громад, формування місцевих бюджетів знизу вверх, наділення територіальних громад комунальною власністю, утворення вторинного рівня місцевого самоврядування (районних та обласних рад) на базі первинного рівня, автономії органів місцевого самоврядування у взаємних стосунках, делегуванні цим органам окремих функцій виконавчої влади;

— гарантованість місцевого самоврядування у межах Конституції і законів України, яка полягає в державній підтримці місцевого самоврядування, судовому захисті прав місцевого самоврядування, контролі районних та обласних рад за діяльністю відповідних органів виконавчої влади в районах та областях, закріпленні конституційного і законодавчого статусу системи місцевого самоврядування, введення гарантованих мінімумів бюджетних асигнувань для місцевого самоврядування і державних соціальних стандартів;

— піднаглядність і підконтрольність місцевого самоврядування, що передбачає здійснення державою нагляду за законністю в діяльності органів самоврядування, судове скасування незаконних актів місцевого самоврядування, дострокове припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, притягнення винних осіб до дисциплінарної та інших видів юридичної відповідальності.

Отже, місцеве самоврядування є пристосованою до потреб територіальних громад формою автономного здійснення публічної влади, яку держава заохочує і контролює відповідно до Конституції і законів України. Місцеве самоврядування має свою фінансово-економічну основу, його функціонування носить соціально-економічний характер. Децентралізований зміст місцевого самоврядування та деякі інші фактори зменшують, але не виключають його політичний вплив на державу.

Муниципальна (комунальна) реформа: сучасний етап. В політико-правовому житті України інститут місцевого самоврядування сформувався в результаті муниципальної (комунальної) реформи, яка фактично почалася з розмежування функцій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в 1992 р. Прийнятий у 1990 р. закон про місцеві ради і місцеве самоврядування, який надшив органи державної влади — місцеві ради — функціями місцевого самоврядування, призвів до "суверенізації"

рад. В результаті дії цього закону було значною мірою послаблено управління державними справами на місцях. Стало очевидним, що далі поєднувати в одних органах функції державної влади і місцевого самоврядування неможливо. За таких умов були прийняті закони про представника Президента України та про місцеві ради, місцеве і регіональне самоврядування². Місцеве самоврядування запроваджувалось лише на одному первинному рівні — села, селища і міста, а в районах, областях — регіональне самоврядування, яке було територіальною самоорганізацією громадян для вирішення питань місцевого (регіонального) життя.

Проте головна роль на місцях відводилася представникам Президента України, які виступали органами виконавчої влади в областях, районах, містах Києві і Севастополі, їх районах. За об'єктивних і суб'єктивних причин така система влади і самоврядування виявилася недостатньо збалансованою: між керівниками органів влади і самоврядування інколи виникала гостра боротьба за реальне верховенство.

Замість того, щоб поглиблювати комунальну реформу, Верховна Рада приймає у лютому 1994 р. закон про формування місцевих органів влади і самоврядування, яким відновлює на рівні обласних, районних, Київської і Севастопольської міських рад стару систему рад з функціями органів державної влади і самоврядування³. Одночасно приймається закон про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад⁴, який передбачає прямі вибори голів цих рад, а закон про представника Президента України скасовується з моменту їх обрання. Прийняті Верховною Радою акти значною мірою були продиктовані передвиборчими міркуваннями напередодні парламентських, місцевих і президентських виборів 1994 р.

Новообрана Верховна Рада у червні 1994 р. приймає нову редакцію закону про формування місцевих органів влади і самоврядування⁵ і наділяє ради всіх рівнів виключно функціями органів місцевого самоврядування. На голів цих рад та очолювані ними виконкоми закон поклав здійснення делегованих повноважень виконавчої влади і підпорядкував їх Кабінету Міністрів України та відповідному голові виконкому ради вищого рівня. За таких умов Президент України практично втратив контроль над регіонами. З метою відновлення президентської вертикалі в областях і районах Президент України Л. Кучма указом підпорядкував собі голів вико-

нкомів обласних, районних, Київської і Севастопольської міських та їх районних рад⁶. Однак невизначеність влади на місцях триває. Під тиском Указу Президента України про проведення громадського опитування громадян про довіру Верховній Раді і Президенту України, 8 червня 1995 р. дві гілки державної влади уклали Конституційний Договір⁷, який знову розділив функції виконавчої влади на місцях і місцевого самоврядування. Так вперше в законодавстві місцеве самоврядування закріплювалось як гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів самостійно вирішувати питання місцевого життя в межах Конституції і законів України. Договір передбачав тільки один первинний рівень самоврядування — село, селище, місто. В областях, містах Києві і Севастополі, районах (крім районів у містах, за винятком міст Києва і Севастополя) відповідні ради стали представницькими органами (певною мірою органами регіонального самоврядування) з обмеженими функціями.

Конституція України 1996 р. фактично підсумувала перший етап комунальної реформи, який завершився утвердженням інституту місцевого самоврядування як елементу демократичного конституційного ладу держави. Одночасно вона створила передумови для наступного етапу комунальної реформи, який має вивести місцеве самоврядування в Україні на рівень вимог Європейської хартії про місцеве самоврядування⁸. Виступаючи на загальних зборах Асоціації міст України 25 січня 1997 р., Президент України Л. Д. Кучма висловився за розробку Концепції муніципальної реформи в Україні.

Конституція — правова основа. В Основному Законі України 1996 р. місцевому самоврядуванню присвячено розділ XI (ст. 140—146), а також про нього йдеться в певних статтях інших розділів. Такого широкого закріплення інституту місцевого самоврядування в Україні не знав від часів Конституції П. Орлика 1710 р. Принципове значення має ст. 7 Конституції України, якою визнається і гарантується місцеве самоврядування як елемент демократичного конституційного ладу.

Конституція є правовою основою побудови системи місцевого самоврядування, організації і діяльності його органів. Як акт вищої юридичної сили вона закладає певний стабілізуючий фактор в правовий механізм функціонування місцевого самоврядування. Щоб змінити конституційну модель місцевого самоврядування, потрібна

підтримка не менше як двох третин депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

Норми Конституції України про місцеве самоврядування є нормами прямої дії. Для їх застосування не потрібні деталізуючі чи конкретизуючі закони. Проте норми Конституції не можуть охопити своїм регулюванням всієї багатоманітності суспільних відносин, що виникають у сфері місцевого самоврядування. Для цього потрібні ще закони з найважливіших питань організації і діяльності органів місцевого самоврядування. До них слід віднести закони про місцеві вибори, референдуми та інші форми безпосереднього самоврядування, про місцеве самоврядування, про місцеві податки і збори, про комунальну власність тощо. Всі ці акти мають прийматися на основі Конституції, яка є джерелом поточного законодавства про місцеве самоврядування.

Чинні закони та інші нормативно-правові акти з питань місцевого самоврядування мають відповідати Конституції України. На практиці існує чимало законодавчих і підзаконних актів з питань місцевого самоврядування, які не відповідають положенням Конституції. Такі акти підлягають скасуванню у встановленому Конституцією і законами України порядку.

Конституція України закріплює основи правового статусу місцевого самоврядування: принципи організації і діяльності, повноваження, гарантії захисту та форми відповідальності. Насамперед, вона закріплює дворівневу систему місцевого самоврядування, яка включає первинний рівень самоврядування — село, селище, місто і вторинний рівень — район, область. Окрім того, вона закріплює матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ і міст, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад. Серед інших новел Конституції в галузі місцевого самоврядування слід назвати закріплення:

а) ролі територіальної громади як природної асоціації жителів сіл (об'єднань сіл), селищ і міст як організаційної основи всієї системи місцевого самоврядування;

б) фінансових гарантій місцевого самоврядування з боку держави, яка має брати участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримувати і компенсувати певні витрати, що виникли внаслідок рішень органів державної влади;

в) ролі місцевого самоврядування як гаранта прав і свобод громадян.

Багато положень Конституції про місцеве самоврядування перейшло з поточного законодавства, яке в цьому питанні значно випереджало стару Конституцію 1978 р. (із змінами і доповненнями). Таким чином, Конституція 1996 р. не тільки вводить нові положення про місцеве самоврядування, але й зберігає певну наступність у його правовому закріпленні.

Адміністративно-територіальний устрій і місцеве самоврядування.

Територіальну основу місцевого самоврядування в Україні складає адміністративно-територіальний устрій держави: області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Міста Київ і Севастополь мають спеціальний статус і є самостійними адміністративно-територіальними одиницями. За Конституцією України в Автономній Республіці Крим діє система територіальної (адміністративної) автономії в особі її Верховної Ради і Ради міністрів. Питання місцевого самоврядування відносяться до виключної компетенції України, але її законами Автономній Республіці можуть бути делеговані певні повноваження у цій сфері.

Адміністративно-територіальний устрій відіграє важливу роль в організації і діяльності органів місцевого самоврядування. Кожна ланка системи самоврядування має свою територіальну сферу діяльності, свої особливі місцеві інтереси, що пов'язані з відповідною специфікою адміністративно-територіальних одиниць: історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних, релігійних, культурних, національних та інших традицій. Будь-яка зміна адміністративно-територіального устрою так чи інакше могла б позначитися на місцевому самоврядуванні. Формально Конституція дає змогу це зробити, але в сучасних умовах у таких змінах немає потреби.

Дворівнева система місцевого самоврядування, закріплена Конституцією, вказує на те, що держава по-різному підходить до даного інституту в різних адміністративно-територіальних одиницях. Головним осередком місцевого самоврядування є села, селища і міста, де живуть люди і природнім шляхом складаються територіальні громади. Чинне законодавство, на жаль, недостатньо диференціює статус кожного виду з вищезгаданих адміністративно-територіальних одиниць. Так, міста поділяються на міста районного, обласного, республіканського (в Автономній Республіці Крим) підпорядку-

вання і з спеціальним статусом — Київ та Севастополь. Але є міста за кількістю населення малі, середні і великі, що поки що не враховується чинним законодавством.

Зрозуміло, діючою системою місцевого самоврядування на вторинному рівні перевага фактично буде складатися на користь районів, а не областей, які далі від територіальних громад. Певною мірою це сприятиме тому, що роль районної ланки адміністративно-територіального поділу буде зростати. Це відповідає стратегії перерозподілу функцій областей на користь районів. Але в фінансово-економічному відношенні обласний рівень місцевого самоврядування буде і далі відігравати важливу роль, оскільки обласні ради затверджують бюджети областей і суттєво впливають на формування районних бюджетів.

У зв'язку із впровадженням вторинного рівня місцевого самоврядування важливим є питання диференціювання районів та областей за кількістю населення на малі, середні і великі.

Спеціальний статус Києва обумовлений тим, що він є столицею України, а Севастополь — військово-морська база України на Чорному морі.

Питання адміністративно-територіального устрою України відносяться до компетенції Верховної Ради України (п. 13 ст. 92 Конституції). До її повноважень належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів.

Наука про розвиток місцевого самоврядування. Протягом майже двохсот років існування місцевого самоврядування в світовій практиці воно було об'єктом досліджень представників різних наукових шкіл і течій. Завдяки науці місцеве самоврядування вдосконалювало свої інститути, народ оволодівав методами і формами здійснення самоврядування, підвищувалася культура місцевої (комунальної) влади.

Перші теорії місцевого самоврядування (наприклад, вільних громад) були революційними. Згодом з'явилися ліберальні, соціалістичні, реформістські та інші концепції місцевого самоврядування. В питанні про джерело місцевого самоврядування багато вчених поділилося на дві школи: громадівську та державну. Прихильники громадівської школи вважають джерелом самоврядування територіальну громаду (колектив тощо), а їх опоненти — державу. Перші

часто трактували місцеве самоврядування як четверту гілку влади, а другі розглядали його як децентралізовану частину виконавчої влади. Проте в сучасній науці переважають теорії місцевого самоврядування, які відображають компроміси громадівської і державної теорії: кооперованого, дуалістичного, соціального самоврядування, муніципального соціалізму і т. д.

У незалежній Україні становленню і розвитку сучасної теорії і практики місцевого самоврядування певний час протидіяла наука радянського будівництва. Але в 1994—1995 рр. відбувся її перехід на позиції сучасної теорії місцевого самоврядування насамперед завдяки політиці виконавчої влади, яка була в ній зацікавлена, особливо після розмежування на місцях функцій виконавчої влади і самоврядування.

Першою в незалежній Україні склалася державна теорія місцевого самоврядування, яка використовувалася як основа закону про місцеві ради і місцеве самоврядування 1990 р. Але майже паралельно формувалися концепції, які обґрунтовували поєднання елементів державної і громадівської теорій місцевого самоврядування: громадсько-господарська, дуалістична (громадівсько-державна) і т. д. Президент України Л. Кравчук (1991 — 1994 рр.) вважав, що "в Україні доцільно схилитися до побудови системи місцевого самоврядування на засадах його громадсько-господарської концепції, її суть полягає в тому, що органи місцевого самоврядування мають власну суверенну компетенцію і права тільки в сфері неполітичних відносин, у місцевих господарствах і громадських справах⁹. Компромісні концепції були покладені в основу закону про місцеві ради та місцеве і регіональне самоврядування 1992 р., положень про місцеве самоврядування в Конституційному Договорі і Конституції України 1996 р. Розвиток саме цих концепцій місцевого самоврядування, які є загально прийнятими в світовій науці, означає, що українська наука вийшла на стратегічно перспективний шлях розробки теорії самоврядування.

У світлі сучасних проблем розвитку місцевого самоврядування перед українською наукою стоять завдання:

- а) розкрити місце і роль місцевого самоврядування в конституційній системі держави;
- б) проаналізувати інституціональну, нормативну і комунікативну системи місцевого самоврядування;
- в) розробити концепцію розвитку правової політики, освіти і культури у сфері місцевого самоврядування;

г) вивчати та узагальнювати зарубіжний досвід місцевого самоврядування, історію вітчизняного досвіду, сприяти інтеграції наук про місцеве самоврядування.

Для успішного розвитку місцевого самоврядування в Україні потрібна розвинута наукова інфраструктура у вигляді книг, журналів, наукових програм тощо, яка служила б каталізатором у цій справі.

2. ДЕМОКРАТИЧНІ ІНСТИТУТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Конституція України закріплює систему місцевого самоврядування, в якій роль системоформуючого фактору і базового елементу відіграє територіальна громада, що складається шляхом природнього розселення громадян України та інших фізичних осіб в населених пунктах. Таке розселення людей відбувається шляхом реалізації громадянами права на свободу пересування і вільного вибору місця проживання, що гарантується ст. 33 чинної Конституції.

Територіальна громада функціонує безпосередньо або через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні і міські ради та їх виконавчі органи (виконавчі комітети, міські адміністрації). Спільні інтереси територіальних громад в районах та областях представляють районні та обласні ради. Безпосередньо громади реалізують свої права на сільських, селищних і міських референдумах; на виборах відповідних депутатів, сільських, селищних і міських голів; на громадських обговореннях проектів рішень органів місцевого самоврядування; за допомогою громадських ініціатив тощо.

Територіальні громади наділені чинною Конституцією різними функціями і повноваженнями у галузі фінансово-економічного, соціально-культурного, громадського, екологічного та інших сферах місцевого життя. Вони безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють відповідним майном; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідуєть комунальні підприємства, організації та установи, а також

здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції (ч. 1 ст. 143 Конституції).

Територіальні громади можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних організацій та установ, а також створювати для цього відповідні органи та служби.

Закріплені за територіальними громадами функції і повноваження переважно здійснюють їх органи. І це справедливо, оскільки представницька демократія є більш професійною, раціональною, аніж безпосередня демократія. Органи місцевого самоврядування, приймаючи рішення, враховують інтереси певних соціальних груп, забезпечують їх реалізацію через виконавчі структури тощо. Однак гармонії між функціонуванням місцевого самоврядування та інтересами громадян інколи немає. Адже реалізуючи право на місцеве самоврядування (на комунальних виборах, місцевих референдумах), громадяни керуються тільки власним розумінням інтересів і результати таких дій можуть не співпадати (частіше і не співпадають) з реальними можливостями задоволення їх інтересів органами самоврядування.

Поява в системі інститутів місцевого самоврядування територіальної громади, не дивлячись на певне розходження між її конституційним і фактичним статусом, має важливе значення для розвитку всіх інших інститутів самоврядування, є для них точкою опори. Авторитет територіальної громади залежить від громадян, які проживають на її території, від їх здатності в складних умовах перехідного періоду виявляти ініціативу, організованість і громадянську свідомість.

Комунальні (муніципальні) вибори. Найбільш демократичним способом формування органів місцевого самоврядування є вибори. В Україні шляхом виборів формуються сільські, селищні і міські ради та заміщуються посади сільських, селищних і міських голів. Виборний порядок формування районних та обласних рад як органів самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, також впливає із змісту і духу Конституції. Проте особлива природа і роль цих рад вимагає диференційованого підходу до порядку їх формування, на що вказують перехідні положення Основного Закону (ч. 2 п. 8).

За Конституцією депутатів сільських, селищних і міських рад, сільських, селищних і міських голів обирають жителі сіл, селищ і міст на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. Наступні вибори депутатів і голів мають відбутися у березні 1998 р., як зазначено в ч. 1 п. 8 Перехідних положень Конституції. Основний Закон передбачає як чергові (через 4 роки), так і позачергові (до закінчення 4-річного терміну) комунальні вибори. Верховна Рада України призначає чергові і позачергові вибори до органів місцевого самоврядування (п. 30 ст. 85 Конституції). Позачергові вибори депутатів і голів можуть проводитися тільки одночасно.

Вибори органів місцевого самоврядування є вільними: виборцям гарантується вільне волевиявлення. Право голосу на комунальних виборах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними. Кожен громадянин, який має право голосу, може бути обраним в органи місцевого самоврядування.

Конституція встановлює несумісність між заняттям посад Президента України (ч. 4 ст. 103), членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади (ч. 1 ст. 120), професійних суддів (ч. 2 ст. 127) і представницьким мандатом чи діяльністю в органах місцевого самоврядування. Закони України встановлюють і в інших випадках несумісність між державною та самоврядною діяльністю, що, безперечно, свідчить про існування "розподілу влади" між державним управлінням і місцевим самоврядуванням. Порядок організації і проведення комунальних виборів регулюється законом.

Комунальні вибори мають не тільки юридичне, але й політичне значення. На них проходять апробацію комунальна політика політичних партій, блоків та окремих діячів, формуються політичні коаліції, що виборюють комунальну владу тощо. Вибори — це і форма реалізації права громадян брати участь в управлінні справами місцевого самоврядування тощо. Звичайно, поряд з парламентськими і президентськими виборами комунальні вибори в політичному рейтингу є менш значимими, але від них часто більше залежить в житті рядових громадян, ніж від будь-яких інших виборів.

Сільські, селищні і міські ради. Представницькими органами місцевого самоврядування в територіальних громадах є сільські, селищні і міські ради. Вони повноважні представляти і захищати

інтереси територіальних громад як в державних органах, так і у відносинах з інститутами громадського суспільства.

Чинна Конституція наділяє сільські, селищні і міські ради відповідними функціями і повноваженнями, які є основою їх практичної діяльності. Такі представницькі органи є провідною формою реалізації завдань територіальних громад і тому вони передусім наділені правом виступати від імені громад. Мова йде про функції і повноваження територіальних громад, закріплені в ч. 1 ст. 143 чинної Конституції України, а також про інші її положення щодо органів самоврядування.

Сільським, селищним і міським радам можуть передаватися окремі повноваження місцевих органів виконавчої влади. З питань здійснення цих повноважень вони підконтрольні відповідним органам влади.

Сільські, селищні і міські ради працюють сесійно, а також через постійні комісії і депутатів.

Сесії сільських, селищних і міських рад складаються з пленарних засідань та засідань постійних комісій. На сесіях рад вирішуються найважливіші питання місцевого значення, що турбують територіальні громади.

Сільські, селищні і міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Ці рішення з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються місцевими державними адміністраціями у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Перша сесія новообраної ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією. На пленарних засіданнях ради головує відповідний сільський, селищний і міський голова.

Сільські, селищні і міські ради утворюють комісії: мандатну, з питань депутатської діяльності та етики, з питань планування, бюджету та фінансів, а також інші комісії — в міру необхідності. Постійні комісії готують питання на сесії рад, здійснюють контроль за виконанням їх рішень тощо.

Депутат сільської, селищної і міської ради є головною фігурою у представницькому органі і користується правами, передбаченими законом. Депутат ради веде роботу у виборчому окрузі, виконує доручення ради та її комісій і т. д. Статус депутатів та їх гарантії визначаються законом.

Особливості функціонування Київської і Севастопольської міських рад визначаються окремими законами про місцеве самоврядування в цих містах. В містах з районним поділом питання про створення районних рад віднесено до компетенції міських рад. Це і зрозуміло, оскільки населення районів у містах не складає самостійних громад: вони можуть створюватися міськими радами.

Територіальні громади впливають на діяльність сільських, селищних і міських рад переважно через органи самоорганізації населення. Чинна Конституція надає право сільським, селищним і міським радам підтримувати ініціативу жителів населених пунктів у створенні будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення. Відповідні ради вправі наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Іншими словами, сільські, селищні і міські ради можуть делегувати окремі повноваження органам самоорганізації населення, а також забезпечувати матеріально-фінансовими засобами їх реалізацію. Таке положення Конституції є нововведенням і воно має підтвердити свою ефективність практикою. Досвід реалізації аналогічних положень в посттоталітарних країнах Центральної і Східної Європи свідчить, що розвиток і підтримка громадських ініціатив органами місцевого самоврядування є перспективним напрямом їх функціонування.

Сільські, селищні і міські голови. Відповідно до Конституції України (ч. 2 ст. 141) територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають сільських, селищних і міських голів строком на чотири роки. Виступаючи одноосібним представником територіальної громади сільський, селищний і міський голова покликаний політично урівноважувати відповідну раду, що виступає як колективний орган цієї ж громади. Сільські, селищні і міські голови очолюють відповідні ради та їх виконавчі органи. Конституція України фактично закріпила практику, яка склалася після запровадження закону про місцеві Ради, місцеве і регіональне самоврядування 1992 р. та закону про вибори депутатів і голів місцевих рад 1994 р.¹⁰

Функції і повноваження сільських, селищних і міських голів у перехідний період дії Конституції здійснюють обрані прямими виборами у 1994 р. голови відповідних рад. Згідно з п. 8 Перехідних положень Конституції України голови сільських, селищних і міських рад після набуття її чинності здійснюють визначені нею повно-

важення до обрання нових голів у березні 1998 р. Таким чином, зберігається певна наступність між формуванням і діяльністю старих голів сільських, селищних і міських рад та новим інститутом — сільських, селищних і міських голів.

Одночасно слід зазначити, що при всій схожості інститутів голів сільських, селищних і міських рад та сільських, селищних і міських голів між ними існують і певні відмінності. Статус сільських, селищних і міських голів є дещо вищим, а їх повноваження — ширшими.

Досвід діяльності голів сільських, селищних і міських рад в 1994—1996 рр. свідчить про те, що цей інститут місцевого самоврядування виявився досить ефективним. Після прямих виборів цих голів у 1994 р. їх позиція у відносинах з відповідними радами зміцніла: стало можливим реалізувати концепцію сильного голови ради. На практиці це дало можливість посилити керованість справами місцевого самоврядування, підвищити відповідальність сільських, селищних і міських рад, їх голів.

Очевидно, роль сільських, селищних і міських голів у справах місцевого самоврядування буде зростати, оскільки конституційно вони не тільки головують на сесіях відповідної ради, але й очолюють її виконавчий орган і фактично покликані формувати та здійснювати комунальну політику.

У своїй діяльності сільські, селищні і міські голови підзвітні і підконтрольні територіальним громадам, які їх обрали. Вони можуть бути зміщені з своїх посад шляхом проведення сільського, селищного чи міського референдуму, або іншим способом, передбаченим законом.

Статус і повноваження сільських, селищних і міських голів визначаються Конституцією і законами. Досвід функціонування вїттів сіл, бургомїстрів гмін та президентів міст, наприклад у Польщі, які близькі за своїм статусом до наших сільських, селищних і міських голів, свідчить, що цей інститут є високоефективним і необхідним для зміцнення місцевого самоврядування.

Районні та обласні ради, їх голови. Органами місцевого самоврядування вторинного рівня, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, як відомо, є районні та обласні ради. Конституція безпосередньо не визначає спосіб формування районних та обласних рад, а тому це питання має урегулювати закон. Однак, виходячи з духу Конституції України і демократичних

політичних традицій, виборчий принцип формування районних та обласних рад має зберегтися.

Повноваження районних та обласних рад поділяються на власні і делеговані. До власних повноважень цих рад Конституція (ч. 2 ст. 143) відносить:

— затвердження програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних районів та областей, контроль за їх виконанням;

— ухвалення районних та обласних бюджетів, що формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, здійснюють контроль за їх виконанням;

— вирішення інших питань, віднесених законами до їхньої власної компетенції.

Делегованими є повноваження районних та обласних рад, які їм можуть надаватися законом і стосуються окремих повноважень місцевих органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету або шляхом віднесення до районних та обласних бюджетів у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає районним та обласним радам відповідні об'єкти державної власності. Районні та обласні ради з питань здійснення ними повноважень місцевих органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам влади.

Делегованими є також повноваження районних та обласних рад, які передають їм органи місцевого самоврядування первинного рівня шляхом укладання договорів, прийняття відповідних рішень тощо. Даний вид делегування характеризується тим, що він здійснюється за взаємною згодою органів самоврядування первинного і вторинного рівнів.

По суті районні та обласні ради виступають інтегративним рівнем місцевого самоврядування, який покликаний на демократичних засадах забезпечити спільні інтереси територіальних громад відповідних районів та областей. Необхідність вторинного (не вищого і не головного) рівня місцевого самоврядування об'єктивно обумовлена, але без збалансованого його розвитку з первинним рівнем — сільськими, селищними і міськими радами — це було б продовженням старих спроб запроваджувати місцеве самовряду-

вання зверху вниз, а не навпаки. Наприклад, в Польщі, де первинний рівень — гмінне самоврядування досить міцно увійшов в суспільне життя, демократичні політичні сили виступають за утворення вторинного рівня — повітового та воєводського самоврядування. В Україні є небезпека того, що вторинний рівень самоврядування буде домінувати над первинним рівнем. А це означає, що можуть виникнути перекоси в бік посилення бюрократичного централізму в системі місцевого самоврядування.

Районні та обласні ради не мають своїх виконавчих органів, а мають тільки виконавчий апарат, який забезпечує їх діяльність. Рішення районних та обласних рад виконують місцеві державні адміністрації — в частині, що їх стосується (бюджети районів, областей тощо), а також сільські, селищні і міські ради та їх виконавчі органи — щодо питань спільних інтересів. У зв'язку з цим в порядку контролю за виконанням власних рішень, що стосуються місцевих державних адміністрацій, районні та обласні ради, згідно з ч. 9 ст. 118 Конституції, можуть висловлювати недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає цим радам обгрунтовані відповіді. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації. Для забезпечення виконання рішень районних та обласних рад органами самоврядування первинного рівня існує судовий механізм гарантування умов договорів між ними, якщо інше не передбачено законом.

Районні та обласні ради обирають своїх голів, які керують їх діяльністю і очолюють виконавчий апарат рад. Враховуючи досить складні функції і повноваження районних та обласних рад, їх голови відіграватимуть не тільки важливу управлінську, але й політичну роль.

Порядок формування, організації і діяльності районних та обласних рад визначається законодавством України про місцеве самоврядування.

Виконавчі органи місцевого самоврядування. Для реалізації рішень представницьких органів місцевого самоврядування первинного рівня та здійснення інших завдань створюються виконавчі органи місцевого самоврядування.

В Україні виконавчими органами місцевого самоврядування є виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад, які формують та очолюють відповідно сільські, селищні і міські голови.

Виконавчі органи місцевого самоврядування є формою здійснення територіальною громадою функцій самоврядування. Тому ці органи залежать не тільки від представницьких органів місцевого самоврядування, які їх сформували, але й від територіальних громад, здатних політично впливати на їх діяльність.

Предметна компетенція, закріплена ч. 1 ст. 143 Конституції за територіальними громадами, поширюється і на виконавчі органи місцевого самоврядування, які в межах повноважень, визначених законами, приймають рішення, що є обов'язковими до виконання у відповідному селі, селищі і місті.

Окрім повноважень, які є спільними для представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування, останні можуть наділятися законами також власними повноваженнями. Така практика вже склалася з 1992 р., коли законом про місцеві ради, місцеве і регіональне самоврядування за виконкомми рад були закріплені власні повноваження, які представницькі органи місцевого самоврядування не мають права здійснювати. Законодавче розмежування сфер діяльності представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування внесло певну стабільність в їх взаємовідносини.

Виконавчим органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження місцевих органів виконавчої влади. На практиці держава делегує такі повноваження виключно цим органам, оскільки мова йде про делегування, як правило, розпорядчих, а не нормотворчих функцій.

Виконавчі органи місцевого самоврядування підзвітні і підконтрольні територіальним громадам, обраним ними представницьким органам місцевого самоврядування, а з питань здійснення делегованих повноважень — відповідним органам виконавчої влади. Відставка сільського, селищного і міського голови має призводити також і до відставки відповідного виконкому (чи іншого органу) сільської, селищної і міської ради.

У сільській, селищній і міській раді за її рішенням відповідно до закону виконавчі комітети можуть не створюватися, а їх функції і повноваження у такому випадку покладаються на відповідних сільських, селищних і міських голів. Відставка виконкому сільської, селищної і міської ради не тягне за собою автоматичну відставку

його голови. Це окреме питання, яке може вирішуватися тільки відповідно до закону.

Статус виконавчих органів місцевого самоврядування, їхні повноваження, порядок організації і діяльності визначаються законодавством про місцеве самоврядування.

Муніципальна служба. Конституція України згадує про службовців місцевого самоврядування, але їх статус не урегульований чинним законодавством. Практика попередніх років розвивалась таким чином, що на службовців апарату органів місцевого самоврядування поширювалось законодавство про державну службу. Така форма "одержавлення" місцевого самоврядування нічим не виправдана, оскільки фактично ставить цей апарат у залежність від виконавчої влади, а не від територіальної громади. Адже в такому разі муніципальними службовцями не можуть стати сотні тисяч вчителів, культпрацівників, медиків, представників інших спеціальностей і професій, які служать в системі закладів, установ, організацій і підприємств місцевого самоврядування. В усіх цивілізованих країнах на ці категорії службовців поширюється законодавство про муніципальну службу. Тому в Україні також необхідно розробити та прийняти закон про муніципальну службу і таким чином підняти престиж муніципальних службовців, забезпечити гарантії їх прав і законних інтересів.

Муніципальна служба — це професійна діяльність осіб щодо практичного виконання функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, осіб, які обіймають посади в цих органах та одержують заробітну плату за рахунок коштів місцевого самоврядування. Завдання муніципальної служби зумовлюються функціями місцевого самоврядування і полягають у забезпеченні функціонування системи місцевого самоврядування, захисті інтересів територіальних громад, розвитку муніципальної (місцевої) демократії тощо.

Принципами муніципальної служби є служіння публічним інтересам територіальної громади, законність, демократизм, гуманізм і соціальна справедливість, професіоналізм, персональна відповідальність. Право на муніципальну службу мають громадяни України на засадах рівноправності. Муніципальні службовці користуються всіма правами і свободами на рівні з іншими громадянами, крім деяких правових обмежень, пов'язаних з їх функціональними обов'язками, етичними та політичними поглядами.

На засадах муніципальної служби в Україні діють загони муніципальної міліції, створеної в багатьох містах держави.

Місцеві референдуми. Для вирішення важливих питань територіальних громад в селах, селищах і містах можуть проводитися місцеві референдуми. Право голосу на них, як і на комунальних виборах, мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними.

Конституція закріплює положення про те, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів (ч. 1 ст. 143). Місцеві референдуми можуть служити повною протиположністю органам місцевого самоврядування, коли ті ігнорують інтереси територіальних громад. Такий референдум може висловити недовіру сільській, селищній і міській раді та сільському, селищному і міському голові. Однак організувати і провести місцевий референдум не дуже просто і тому він використовується частіше як форма санкціонування рішень органів місцевого самоврядування або виявлення позиції територіальних громад з окремих питань місцевого значення. Інші питання, крім місцевого значення, референдум не вправі вирішувати.

Предметна компетенція місцевого референдуму, з огляду на введення інституту територіальної громади, певним чином розширяється. Особливо це стосується договірних засад у взаєминах органів місцевого самоврядування, створення спільних комунальних підприємств та організацій тощо.

Стосовно ж районних та обласних референдумів, то про них в Конституції не згадується. Однак такі референдуми можливі згідно з чинним законодавством, яке ще не приведено у відповідність до нового Основного Закону. Їх доцільність обмежується контролем за діяльністю районних та обласних рад, можливо деякими іншими питаннями місцевого значення. Але районні та обласні референдуми, як це показав досвід 1991 — 1992 рр., у ряді регіонів України (Закарпаття, Крим) містять небезпеку бути втягнутими у боротьбу з центральною владою, а також — між районними та обласними радами, з одного боку, і місцевими державними адміністраціями — з другого. Такі референдуми слід розцінювати як неконструктивні,

оскільки можуть викликати різні невдоволення, розхитувати стабільність в регіонах.

Акти, прийняті на місцевих референдумах в межах повноважень, визначених законами, є обов'язковими на території відповідного села, селища і міста. Порушення актів місцевого референдуму оскаржуються органами місцевого самоврядування в судовому порядку. Неконституційні і незаконні акти місцевого референдуму зупиняються у встановленому законом порядку і передаються на розгляд судових органів.

Органи самоорганізації населення. Місцеве самоврядування не обмежується функціонуванням вищезгаданих інститутів: воно має своїм органічним доповненням органи самоорганізації населення.

Створення громадських структур, які підтримують, сприяють та ініціюють громадсько-корисні справи в системі самоврядування, є одним з головних завдань органів самоврядування. За ініціативою жителів сіл, селищ і міст відповідні сільські, селищні і міські ради можуть дозволити їм створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення. Метою діяльності таких органів є підтримка зусиль органів місцевого самоврядування, реалізація актів місцевих референдумів, здійснення громадських ініціатив тощо.

Органи самоорганізації населення діють в межах Конституції і законів України, статутів (положень) про них, затверджених у встановленому законом порядку. Розвиваючи громадські ініціативи, жителі сіл, селищ і міст через створювані ними органи самоорганізації населення, сільські, селищні і міські ради зміцнюють свої позиції у відносинах з виконавчими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а якщо потрібно, то й чинять опір проти тиску з боку власних і державних виконавчих структур.

Конституція передбачає делегування сільськими, селищними і міськими радами повноважень органам самоорганізації населення. Таке положення раніше існувало тільки в законі, а тепер воно піднесено на конституційний рівень. Слід зазначити, що Основний Закон дає право сільським, селищним і міським радам передавати органам самоорганізації населення необхідні фінанси та майно.

Створення громадських структур в системі місцевого самоврядування районними та обласними радами Конституція не передбачає. Надання такого права виключно сільським, селищним і міським

радам робить становище районних та обласних рад залежним від рад первинного рівня самоврядування. Це дає можливість останнім створювати навколо районних та обласних рад різні громадські фонди, об'єднання територіальних громад тощо, які посилюють їх вплив на районні та обласні ради тощо.

Питання організації та діяльності органів самоорганізації населення як складової частини системи місцевого самоврядування визначаються законодавством про місцеве самоврядування.

3. ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У політико-правовому механізмі функціонування місцевого самоврядування головна роль належить муніципальній (комунальній) політиці — діяльності державних, громадських і політичних організацій по здійсненню закріплених в Конституції і законах положень про місцеве самоврядування, по їх вдосконаленню, визначенні пріоритетів у різних сферах місцевого життя тощо.

Муніципальна політика насамперед є справою держави, важливим елементом її внутрішньої політики. Згідно з Конституцією України, визначення засад внутрішньої політики, а відповідно і муніципальної політики, належить до повноважень Верховної Ради України (п. 5 ст. 85).

Муніципальна політика Верховної Ради знаходить своє вираження:

а) у законодавстві — як про місцеве самоврядування, так і про інші галузі і сфери управління, які мають певне відношення до місцевого самоврядування (освіта, культура, охорона здоров'я і т. д.);

б) в Державному бюджеті, який суттєво впливає на формування бюджетів місцевого самоврядування;

в) у загальнодержавних програмах економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони навколишнього середовища.

Верховна Рада формує свою муніципальну політику шляхом створення відповідних комітетів і комісій, парламентських слухань, депутатських запитів та інших форм парламентської діяльності. Основне завдання муніципальної політики — продовження муніципальної реформи на базі нової Конституції України.

На муніципальну політику держави важливий вплив справляють Президент України — глава держави та органи виконавчої влади: Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації. Муніципальна політика знаходить відображення в щорічних і позачергових посланнях Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою і т. д. Формування її забезпечує апарат органів виконавчої влади, спеціалізовані органи (наприклад, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України). При формуванні комунальної політики органи виконавчої влади враховують думку політичних партій та громадських організацій.

Судова влада певним чином впливає на реалізацію муніципальної політики держави через розгляд судових справ про захист чи про відповідальність місцевого самоврядування. Суди фактично встановлюють відповідно до Конституції і законів України правові межі муніципальної політики.

Органи місцевого самоврядування намагаються активно впливати на муніципальну політику держави, захищаючи інтереси територіальних громад. Для цього вони використовують організації своїх прихильників: Асоціацію міст України, Асоціацію шахтарських міст та інші організації, зв'язки народних депутатів України з їх виборчими округами тощо.

Різні політичні партії пропагують свої варіанти муніципальної політики, які є інколи діаметрально протилежними. Україна переживає період, коли формування та реалізація муніципальної політики здійснюються на багатопартійній основі, а головні її пріоритети визначає адміністративний апарат. "Щоб користуватися довір'ям,— пише німецький вчений В. Гізевус,— комунальна політика має ставити собі нові завдання і визначати сферу дій. Саме під час змін нам потрібна політика, позначена громадянським діалогом"¹¹. Це особливо відчутно сьогодні в Україні, коли кризові явища відразу здолати не можна і необхідно постійно шукати новий консенсус між громадянами і місцевою владою.

Муніципальне (комунальне) право. Відносини, що складаються в процесі функціонування територіальних громад, потребують правового урегулювання з метою чіткого встановлення прав та обов'язків суб'єктів цих відносин, системи правового захисту та юридичної

відповідальності. Цю роль виконує муніципальне (комунальне) право — галузь законодавства, яку складають норми різних галузей національного права, що регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування: конституційного, адміністративного, фінансового, цивільного, земельного і т. д.¹²

Необхідність виділення і самостійного розгляду питань муніципального права обумовлена потребою:

а) практичної реалізації Конституції і законодавства про місцеве самоврядування;

б) формування правових засад комунальної політики держави і правових механізмів законодавчого, виконавчого і судового здійснення цієї політики;

в) систематизації і розвитку муніципального законодавства, вдоволення правових механізмів організації та діяльності органів місцевого самоврядування, інших інститутів місцевої (локальної) демократії, їх правового захисту та юридичної відповідальності;

г) розробки теоретичних засад становлення і розвитку муніципального (комунального) права як самостійної галузі законодавства, його місця і ролі в системі національного законодавства;

д) поширення знань про муніципальне право серед державних і муніципальних службовців, політиків, інших представників громадянськості, населення в цілому.

Муніципальне право посідає особливе місце в національній системі законодавства України. Найтісніше воно пов'язане з конституційним правом — провідною галуззю українського права, що закріплює принципи і систему місцевого самоврядування, його інституціональну, нормативну і комунікативну засади.

У багатьох країнах питання місцевого самоврядування регулюються, головним чином, адміністративним правом (Франція та інші). В цих країнах місцеве самоврядування розглядається як різновид місцевої виконавчої влади, що діє на автономних засадах. В Україні адміністративне право регулює ті комунальні відносини, які пов'язані з делегуванням функцій виконавчої влади органам місцевого самоврядування, а також більшість організаційних, інших управлінських відносин місцевого самоврядування.

Важлива роль в структурі муніципального права належить муніципально-фінансовим відносинам, які виникають при формуванні бюджетів місцевого самоврядування, місцевих податків тощо. Сфера фінансової діяльності органів місцевого самоврядування розши-

рюється (місцеві банки, облігації і т. д.), а відповідно зростає значення її правового регулювання.

Питання комунальної власності і комунального господарювання також посідають відповідне місце в системі комунально-правового регулювання. Органи місцевого самоврядування в сфері цивільного (господарського) обороту мають широкі права, які вони використовують в інтересах територіальних громад.

Система законодавства про місцеве самоврядування має включати закони про місцеве самоврядування, про особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, про місцевий референдум, про вибори депутатів сільських, селищних і міських рад та сільських, селищних і міських голів, про органи самоорганізації населення, про місцеві податки і збори, про місцеві бюджети, про адміністративно-територіальний устрій тощо. Частина законів з даних питань прийнята, діє і вимагає певних коректив (про місцеві податки і збори і т. д.), інші необхідно розробити та ухвалити.

Муніципальне право слід відрізнити від так званого місцевого (локального) права, що регулює діяльність як органів місцевого самоврядування, так і місцевих органів виконавчої влади. В Польщі законодавець вживає термін "місцеве право" в розумінні права територіальних органів виконавчої влади. Польські вчені-юристи вважають, що місцеве право об'єднує нормативні акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування¹³. Схожими є позиції й інших зарубіжних авторів. Отже, муніципальне право, в певній частині, може розглядатися як місцеве право, хоча і не співпадає з ним повністю.

Складовим елементом муніципального права є статутне право, тобто статuti міст та інших адміністративно-територіальних одиниць. В статутному праві відображаються особливості організації та діяльності органів місцевого самоврядування, форм участі громадян в місцевій демократії і т. д.

Державний контроль і нагляд. Підзаконний характер діяльності органів місцевого самоврядування обумовлює необхідність здійснення над ними державного контролю і нагляду. Такий контроль і нагляд забезпечують органи законодавчої, виконавчої і судової влади.

Верховна Рада здійснює парламентський, тобто політико-правовий контроль у формі депутатських запитів, парламентських слу-

хань і т. д. Ці форми контролю стосуються і місцевого самоврядування. Верховна Рада, її комітети систематично заслуховують питання про стан реалізації політики і законодавства про місцеве самоврядування, про дотримання його окремими органами Конституції і законів. Чинна Конституція розширила форми парламентського контролю, ввівши до його системи контроль за додержанням конституційних прав і свобод громадян, в тому числі органами місцевого самоврядування, який покликаний здійснювати Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Парламентський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування є формою зворотнього зв'язку між парламентом та місцевим самоврядуванням і служить засобом профілактики порушень чинного законодавства. Акти місцевого самоврядування, визнані парламентом чи його комітетами, комісіями і т. д. незаконними, мають бути приведені у відповідність до закону. У протилежному випадку парламент може звернутися до суду з позовом про скасування незаконного рішення органу місцевого самоврядування.

Згідно з Конституцією загальний нагляд за актами місцевого самоврядування здійснює виконавча влада. Прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів до введення в дію нових законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів.

Президент України, Кабінет Міністрів, місцеві державні адміністрації здійснюють нагляд за виконанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування.

З мотивів невідповідності Конституції чи законам України рішення органів місцевого самоврядування зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Ця система нагляду ще іменується "адміністративною опікою" над органами місцевого самоврядування.

У частині делегованих органам самоврядування на основі закону повноважень місцевих органів виконавчої влади, незаконні акти місцевого самоврядування можуть бути скасовані відповідними органами виконавчої влади.

Судовий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється з ініціативи уповноважених державних органів та їх посадових осіб, громадян, інших фізичних та юридичних осіб. Цей контроль здійснюють суди загальної юрисдикції, які є спеціа-

лізованими і розглядають позови за спеціалізаціями (цивільні, адміністративні, господарські справи тощо).

На практиці поряд з державним контролем і наглядом діє і громадський контроль за місцевим самоврядуванням в особі засобів масової інформації, політичних партій і громадських організацій, наукових установ, інших формувань та закладів. Йдеться про так звану "четверту владу", яка в міру розвитку громадянського суспільства стає все більш реальною.

Таким чином, над місцевим самоврядуванням існує необхідний державний і громадський контроль, який слід вдосконалювати та заохочувати.

Правові гарантії захисту місцевого самоврядування. В політико-правовому механізмі діяльності органів місцевого самоврядування особлива роль належить правовим гарантіям захисту їх прав і законних інтересів. Конституція України закріплює різні механізми цього захисту, які забезпечують органи законодавчої, виконавчої і судової влади. Правові гарантії захисту прав і законних інтересів місцевого самоврядування поділяються на конституційні і судові.

Конституційні гарантії полягають у тому, що Конституція покладає на органи державної влади обов'язок захищати і гарантувати місцеве самоврядування. Для цього органи законодавчої і виконавчої влади наділені відповідними повноваженнями з питань контролю за діяльністю інших органів. Так, Верховна Рада України може своїм парламентським контролем гарантувати права і законні інтереси місцевого самоврядування від зазіхань на них органів виконавчої влади.

Певні конституційні гарантії захисту для місцевого самоврядування можуть забезпечити органи виконавчої влади, насамперед, глава держави — Президент України і Кабінет Міністрів України у межах їх контрольних повноважень. Так, Президент України може накладати вето на прийнятий Верховною Радою закон, якщо він, наприклад, порушує конституційні функції і повноваження територіальних громад.

Конституційні гарантії захисту прав і законних інтересів місцевого самоврядування приводяться в дію частіше у випадках політичних конфліктів між органами законодавчої і виконавчої влади. Тому конституційні гарантії не є достатніми, хоч і дуже важливими. Органи місцевого самоврядування можуть звертатися за захистом

до органів законодавчої і виконавчої влади, але їх звернення не є підставою для відповідного реагування.

Судові гарантії — це право звернення органів місцевого самоврядування в суд за захистом своїх прав і законних інтересів. Органи самоврядування можуть звертатися в суди загальної юрисдикції, що розглядають цивільні, адміністративні та інші справи. Проте вони не можуть звертатися до Конституційного Суду України, який контролює відповідність Конституції України законів та інших нормативно-правових актів. В інтересах місцевого самоврядування до Конституційного Суду можуть звертатися групи парламентаріїв у кількості не менше 45 народних депутатів України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини і Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Судові гарантії, які надаються судами загальної юрисдикції, служать засобом індивідуального захисту прав і законних інтересів місцевого самоврядування. За останні 4—5 років склалася певна судова практика з питань розгляду справ, порушених органами місцевого самоврядування. Можна стверджувати, що ці органи подолали традиційний страх перед судом, який за старої тоталітарної системи був знаряддям судових репресій. Завдяки судовим гарантіям органи місцевого самоврядування можуть вимагати відшкодування матеріальних збитків і моральної шкоди, завданих їм певними суб'єктами господарської діяльності та громадянами. Матеріальна чи моральна шкода, заподіяна територіальним громадам актами і діями, що визнані Конституційним Судом неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку.

Окрім конституційних та судових гарантій прав і законних інтересів місцевого самоврядування, в політико-правовому механізмі певну роль відіграють громадсько-політичні гарантії, які надають політичні партії і громадські організації, засоби масової інформації. В певних ситуаціях саме ці організації першими встають на захист прав і законних інтересів місцевого самоврядування. Іноді створюються правозахисні організації місцевого самоврядування.

В умовах формування демократичної, соціальної і правової держави роль правових гарантій місцевого самоврядування є ще недостатньою, а громадсько-політичних гарантій — досить низькою. Для подолання труднощів перехідного суспільства необхідна його структуризація, розвиток демократичних і правових традицій.

Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування. В практиці місцевого самоврядування розрізняють конституційно-правову і майнову відповідальність органів і посадових осіб самоврядування.

Конституційно-правова відповідальність полягає у застосуванні до органів та посадових осіб місцевого самоврядування різних заходів конституційно-правового впливу з боку компетентних державних органів.

Вищою формою конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є дострокове припинення їх повноважень у встановленому законом порядку. Так, щодо сільських, селищних і міських рад та сільських, селищних та міських голів, то рішення про дострокове припинення їх повноважень може бути прийняте шляхом проведення місцевого референдуму. Чинне законодавство допускає і процедуру саморозпуску сільських, селищних і міських рад, а також добровільної відставки сільських, селищних і міських голів.

Конституція передбачає проведення позачергових виборів органів місцевого самоврядування (п. 30 ст. 85), а отже, вона допускає розпуск або дострокове припинення повноважень цих органів у всеукраїнському масштабі.

Чинне законодавство встановлює підстави, за якими компетентні державні органи достроково припинять повноваження окремих рад. Місцеві державні адміністрації (а поки що і прокуратура) виявляють факти, які дають підстави для дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування. На наш погляд, в новому законодавстві про місцеве самоврядування слід залишити положення чинного законодавства про підстави дострокового припинення повноважень органів самоврядування:

а) якщо депутати сільської, селищної або міської ради протягом одного місяця не можуть вирішити на сесії питання визначення її структури, створення своїх робочих органів, затвердження їх керівників;

б) якщо сільська, селищна чи міська рада три рази підряд не збирається на сесію у встановленому законом порядку;

в) якщо сільська, селищна чи міська рада систематично порушує Конституцію і закони України. Остання підстава дострокового припинення повноважень може бути поширена й на сільських, селищних і міських голів.

Майнова або цивільно-правова відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування настає за їх неправомірні рішення, дії або бездіяльність, якими вони завдають юридичним і фізичним особам матеріальної та моральної шкоди. Ця шкода згідно з чинним законодавством відшкодовується органами і посадовими особами місцевого самоврядування в повному обсязі за рахунок коштів місцевого бюджету. Коли ця шкода обумовлена розумним ризиком, то це одна справа. Інша — коли вона обумовлена некомпетентністю, особистими інтересами депутатів або сільського, селищного чи міського голови. В таких випадках закон має встановлювати регресну відповідальність тих, хто заподіяв необґрунтовану матеріальну і моральну шкоду, яку відшкодувала територіальна громада.

Депутати і службовці органів місцевого самоврядування, сільські, селищні і міські голови несуть також в межах закону дисциплінарну, адміністративну, фінансову і кримінальну відповідальність. Важливою є і громадсько-політична відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, яка може виражатися в їх добровільній відставці та саморозпуску. Практика свідчить про те, що ефективність конституційно-правової, майнової та громадсько-політичної відповідальності цих органів і посадових осіб є досить низькою, що обумовлено рівнем правової та політичної культури в суспільстві.

Не дивлячись на проблеми становлення і розвитку, місцеве самоврядування за роки державної незалежності посіло важливе місце в політико-правовому житті українського суспільства. З політичної декларації початку 90-х років воно поступово перетворюється у живу практику.

Процес реформування системи місцевого самоврядування триває. Нова Конституція України заклала демократичні засади розвитку місцевого самоврядування, формуванню його сучасної правової і політичної культури. Почалася розробка нового законодавства про місцеве самоврядування. Однак тільки політична структуризація українського суспільства може стати переломним моментом в утвердженні місцевого самоврядування.

ПРИМІТКИ

Див.: *Про місцеві* Ради народних депутатів і місцеве самоврядування. Закон Української РСР від 7 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. - 1990. - № 2. - Ст. 5.

Див.: *Про Представника* Президента України. Закон України від 5 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 23. — Ст. 335; *Про місцеві* Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування. Закон України від 26 березня 1992 р. // Там же. — 1992. — № 28. — Ст. 387.

Див.: *Про формування* місцевих органів влади і самоврядування. Закон України від 3 лютого 1994 р. // Там же. - 1994. - № 22. - Ст. 144. Див.: *Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад.* Закон України від 24 лютого 1994 р. // Там же. - 1994. - № 8. - Ст. 38.

Див.: *Відомості* Верховної Ради України. — 1994. — № 86. — Ст. 217. Див.: *Про забезпечення* керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях. Указ Президента України від 6 серпня 1994 р. // Урядовий кур'єр. — 1994. — 11 серпня.

Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України від 8 червня 1995 р. "Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України // Голос України. — 1995. — 10 червня.

Див.: *Європейська хартія* про місцеве самоврядування 1985 р. // Місцеве та регіональне самоврядування. — 1994. — № 1-2 (6-7). — С. 70—77. Див.: *Кравчук Л. М.* Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави // Актуальні проблеми управління територіями в Україні: Матеріали науково-практичної конференції 26—27 листопада 1992 р. - К., 1993. - С. 11.

Див.: *Про місцеві* Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування. Закон України від 26 березня 1992 р. *Гизевус В.* Політика місцевого самоуправління в ФРГ. — К. — 1995. — С. 13. Див.: *Волков В. Д.* Становлення і розвиток комунального права України // Концепція розвитку законодавства України: Матеріали науково-практичної конференції. Київ, травень 1996 р. - К. - 1996. — С. 144—145. Див., наприклад: *Rot П., Siarkiewicz К.* Zasady tworzenia prawa miejscowego. — Warszawa, - 1994. - S. 15-16.

НАУКОВО-ПОПУЛЯРНЕ ВИДАННЯ

Бібліотечка "Нова Конституція України"

КАМПО Володимир Михайлович

**МІСЦЕВЕ
САМОВРЯДУВАННЯ
В УКРАЇНІ**

Художній редактор *О. Ю. Гаркавенко*
Технічний редактор *М. С Чабан*

ЗМІСТ

1. Основи місцевого самоврядування.....	4
2. Демократичні інститути місцевого самоврядування	12
3. Політико-правовий механізм функціонування місцевого самоврядування.....	24
Примітки	33