

67 3(4)109  
СР6

**П. А. ТРАЧУК**

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ  
У КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНИХ  
І ДЕМОКРАТИЧНИХ РЕФОРМ**



ЗАКАРПАТСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

П. А. ТРАЧУК

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ  
У КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНИХ  
І ДЕМОКРАТИЧНИХ РЕФОРМ

Українська Академія  
Демократичних Реформ  
ФОНД

НБ ПНУС



751812



**Трачук П.А.**

Т 65 Місцеве самоврядування в Україні у контексті конституційних і демократичних реформ: Монографія. – Ужгород: КП “Ужгородська міська друкарня”, 2006. – 576 с.

У монографії висвітлено теоретичні та практичні проблеми реалізації функцій органів місцевого самоврядування в Україні. Аналізуються аксіологічні основи теорії місцевого самоврядування, розкриваються основоположні принципи участі громадян України у місцевому самоврядуванні, описано концептуальні проблеми становлення і розвитку муніципальної влади в Україні. Сформульовані основні тенденції розвитку і вдосконалення механізму здійснення функцій органів та проблеми розмежування повноважень між рівнями місцевого самоврядування. Значну увагу приділено аналізу прав і свобод людини і громадянина, а також механізму їх реалізації у місцевому самоврядуванні.

Для науковців, державних та муніципальних службовців, викладачів та студентів вищих навчальних закладів, усіх, хто цікавиться проблемами місцевого самоврядування.

**Рецензенти:**

**О.Ф. Фрицький** – доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного права Юридичної академії МВС України, м. Дніпропетровськ, заслужений діяч науки і техніки України;

**Богдан А. Футей** – доктор юридичних наук, почесний доктор Закарпатського державного університету, суддя Федерального суду Сполучених Штатів Америки;

**Ю.М. Тодика** – академік Академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор.

Рекомендовано до друку Вченою радою  
Закарпатського державного університету  
Протокол № 8 від 23 травня 2006 року

код 02125266  
**НАУКОВА БІБЛІОТЕКА**

**ПЕРЕДМОВА**

Україна вступила в період реформування політичної системи, метою якої є вдосконалення організації та функціонування всіх ланок і рівнів механізму публічної влади, зміцнення демократичних засад її здійснення. Одним з напрямків реформи політичної системи має стати суттєве підвищення ролі місцевого самоврядування в механізмі влади на основі перерозподілу повноважень між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням, зміцнення ресурсної бази місцевого та регіонального розвитку, формування дієздатних територіальних громад тощо, що є важливою передумовою підвищення якості громадських послуг населенню, які надаються в системі місцевого самоврядування, і, відповідно, покращання якості життя людей.

Сучасний етап розвитку демократії в Україні концентрує у собі усі найскладніші соціально-економічні та політичні проблеми перехідного періоду, віддзеркалює його суперечливість, незавершеність та невизначеність багатьох процесів та рішень. Однак відомо, що без достатньо розвинутої системи місцевого самоврядування, без законодавчого визнання та реального забезпечення можливостей територіальних громад самостійно вирішувати на місцевому рівні економічні, фінансові, соціально-побутові, культурні та інші питання надто важко.

У цих умовах особливої гостроти набуває питання про співвідношення старого світогляду та нових реалій, на пряму думок вільної людини та на пряму її дій у певному соціумі. Саме вирішення цієї суперечності є, на наш погляд, вирішальною умовою подолання природного несприйняття людиною швидких змін та реального переходу від ієрархічної адміністративно-керованої суспільної системи до демократичного суспільства з розвинутим місцевим самоврядуванням – суспільства вільних громадян України.

Перехід до нового світосприйняття – процес тривалий та багатогранний. Однак абсолютно ясно, що без концептуального переосмислення місця і ролі людини як громадянина у системі демократичних суспільних відносин, яка нині перебуває у стадії народження, цей процес не стане по-справжньому самоврядним, а його результати залишаються непередбачуваними.

У зв'язку з цим, одним з найважливіших напрямів розвитку сучасної української державності залишається оптимізація організації та діяльності місцевої публічної влади. Можна без перебільшення сказати, що підвищення ефективності функціонування інститутів муніципальної демократії є важливою умовою забезпечення стабільності суспільства у цілому. Широке включення громадян у процес вирішення проблем місцевого життя, результативне задоволення повсякденних потреб населення, неухильне дотримання законодавчих положень у підтриманні балансу державних та місцевих інтересів, тобто спільних інтересів жителів – членів територіальних громад, територіальної громади, українського народу, суспільства та держави в цілому, здатні закласти міцний фундамент для громадянської злагоди.

У зв'язку із зазначеним набуває особливої актуальності наукова розробка питань, пов'язаних з системою місцевого самоврядування, статусом окремих елементів системи, проблемами становлення та перспективами розвитку, розподілом повноважень між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням, організаційними та правовими формами їх взаємодії.

Інтерес до муніципальної проблематики в умовах формування правової держави і становлення громадянського суспільства в Україні постійно збільшується. Адже саме розвинуте місцеве самоврядування є безпосередньою умовою формування правової, демократичної та соціальної держави, якою прагне стати Україна. Цим та фактично відсутністю в Україні теорій муніципально-правових відносин, їх системної суб'єктно-об'єктивної характеристики, принципів та форм взаємодії учасників таких відносин в

процесі здійснення місцевого самоврядування визначається актуальність даного дослідження.

Актуальність теми дослідження має не тільки науково-методологічне та політичне, а й важливе практичне значення. Розуміння феномену самоврядування народу в повному обсязі дає можливість знайти адекватні напрями та форми розвитку самоврядування в сучасних умовах. Це дасть змогу максимально використати його можливості для реалізації завдань переходу до ринкової економіки.

Дослідження є актуальним, соціально значимим ще й тому, що в умовах розвитку нашого суспільства особливе значення має розробка теоретичних основ становлення та розвитку місцевого самоврядування, що є однією з форм реалізації народовладдя і одним із найважливіших інститутів суспільства держави. Воно суттєво впливає на становлення та розвиток державності в Україні, сприяє децентралізації державної влади, активізації залучення населення в управління державними та місцевими справами, вирішення соціально-економічних питань.

Важливе значення для зміцнення основи місцевого самоврядування має розвиток локальної нормотворчості, насамперед прийняття статутів територіальних громад, предметом яких могли б бути питання регламентації різних форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, визначення територіальних меж здійснення місцевого самоврядування, а також розподіл повноважень між органами і посадовими особами місцевого самоврядування та органами самоорганізації населення.

Слід відмітити, що вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування, законодавчого процесу прийняття нових законів сприятиме зміцненню правових основ принципу законності в діяльності місцевого самоврядування, успішній реалізації їх повноважень. Тільки досконале й ефективне законодавство з урахуванням національних особливостей дасть можливість Україні здійснити децентралізацію державної влади, створити реальну



можливість для місцевого самоврядування і підвищить добробут народу, а недосконалість законодавства призводить до конфліктів між органами самоврядування й місцевими державними адміністраціями, між радами і обраними мерами, між мерами і губернаторами, а також між радами й не представленими в них національними меншинами.

Важливого значення як у теорії конституційного, так і муніципального права набувають питання щодо місця і ролі громадян у системі місцевого самоврядування. Зокрема, дана проблематика обумовлена специфікою місцевого самоврядування як особливого виду публічної влади, яке певною мірою інтегроване у механізм державної влади, а також формуванням в Україні вільного демократичного ладу, в якому гарантується вільне волевиявлення особи на загальновизначених правових принципах. Дана проблематика має важливе значення зважаючи на те, що вона є майже недослідженою.

Актуальність дослідження теоретичних та практичних аспектів участі громадян у місцевому самоврядуванні обумовлена особливою юридичною природою місцевого самоврядування як різновиду публічної влади, форм інтеграції місцевого самоврядування у демократичну систему суспільства, форм і засобів взаємодії між жителями – членами територіальної громади та органами і посадовими особами місцевого самоврядування, а також між органами державної влади і місцевим самоврядуванням. У зв'язку з цим особливої гостроти набуває проблематика правосуб'єктності громадян у системі місцевого самоврядування, безпосередніх та представницьких форм їх участі у місцевому самоврядуванні.

Заслуговує на увагу система гарантій участі громадян у місцевому самоврядуванні, розширення можливостей участі у місцевому самоврядуванні для іноземців. Також важливе значення має інститут публічно-правової відповідальності у системі місцевого самоврядування, юридичної відповідальності за вчинення перепон участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Потребують подальшого глибокого і детального наукового обґрунтування й незалежного нормативно-правового врегулювання взаємовідносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Це стосується всіх основних напрямків діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування і впливає на умови реалізації демократичних засад участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Саме тому дослідження теоретичних та практичних проблем правосуб'єктності громадян України у системі місцевого самоврядування, їх безпосередньої участі, гарантій та юридичної відповідальності за порушення законодавства про місцеве самоврядування в Україні є актуальним напрямом сучасної правової науки.

Відомі вітчизняні вчені М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.І. Борденюк, І.П. Бутко, М.П. Воронов, Р.К. Давидов, Н.К. Ісасв, В.М. Кампо, О.О. Карлов, А.А. Коваленко, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, П.М. Любченко, М.П. Орзін, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, Н.І. Руда, О.Ф. Фрицький та інші приділяли увагу актуальним проблемам місця і ролі місцевого самоврядування у структурі публічної влади, правосуб'єктності громадян у системі місцевого самоврядування, безпосередніх та представницьких форм їх участі у місцевому самоврядуванні та належних юридичних гарантій, наукові надбання яких і покладені в основу даного монографічного дослідження.

Під час написання роботи також використовувались праці відомих дореволюційних та сучасних вчених-правників Г.В. Барабашева, В.П. Безобразова, М.С. Бондара, Г. Бребана, Ж. Веделя, Л.О. Веліхова, І.В. Видріна, Р.Гнейста, О.Д. Градовського, Л. Дюгі, Г. Єллінека, М.М. Коркунова, А.А. Курчинського, О.О. Кутафіна, М.І. Лазаревського, П.М. Подлігайлова, М.В. Постового, Дж.Сарторі, В.І. Фасєва, О.І. Черкасова, В.Є. Чиркіна, К.Ф. Шеремета, К. Штерна, Л. Штейна, К. С. Шугриної та ін.

Пропонована монографія є першим в Україні комплексним науковим дослідженням, присвяченим теоретичним і практичним

проблемам становлення та розвитку місцевого самоврядування в контексті конституційних та демократичних реформ. У роботі розкривається генезис та еволюція муніципальної влади і подається характеристика демократичних засад участі громадян у місцевому самоврядуванні та класифікація безпосередніх та представницьких їх форм; систематизуються гарантії самодостатнього розвитку територіальних громад; розкриваються шляхи реформування структури публічної влади на місцях та розмежування повноважень; зроблено аналіз проблем і перспектив адміністративної реформи в Україні; розкривається система юридичних гарантій участі громадян у вирішенні питань місцевого значення; вноситься ряд пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства, яке забезпечує юридичну відповідальність в системі місцевого самоврядування.

Висновки, концептуальні підходи, що містяться у монографії, можуть бути використані під час розробки низки законодавчих актів України у сфері місцевого самоврядування, зокрема, для подальших розробок у сфері муніципальних прав і свобод та їх гарантій, для покращання форм та засобів участі громадян у місцевому самоврядуванні, громадського, адміністративного та судового контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, здійснення розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування.

Висновки, пропозиції та рекомендації автора також можуть прислужитися в процесі організаційно-правового забезпечення діяльності муніципальних структур, у навчальному процесі, можуть бути включені до системи підготовки і підвищення кваліфікації державних і муніципальних службовців, стануть корисними науковцям, викладачам, аспірантам, студентам профільних юридичних навчальних закладів, а також усім, хто цікавиться проблемами місцевої публічної влади.

## **Розділ 1**

# **ГЕНЕЗИС ТА ЕВОЛЮЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ ЯК РІЗНОВИД ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

### **1.1. Природа місцевого самоврядування як публічної влади**

Україна на перших порах незалежності ставила у центр державної стратегії сферу національного суверенітету, тому регіональні аспекти трансформаційних процесів посідали другорядне місце порівняно з проблемами збереження громадянського миру та становлення нації у її європейському розумінні. Однак, за останній період стало очевидним, що значно більшої уваги з боку держави потребує державне регулювання регіонального розвитку. Як і будь-яка інша діяльність держави, покликана здійснювати вплив на суспільні відносини, вона вимагає, насамперед, адекватного правового забезпечення.

Становлення та подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні зумовлені формуванням правової держави та громадянського суспільства, інтеграцією України у європейське співтовариство. Місцеве самоврядування є необхідним елементом демократичної держави. Упродовж останніх двохсот років право на місцеве самоврядування дістало конституційне визнання у більшості країн Західної Європи. Конституційні норми цих країн гарантують муніципальним органам самостійність і самоорганізацію. Після повалення тоталітарного режиму країни Східної Європи теж включили норми, які гарантують право на самоврядування, до своїх нових конституцій та прийняли відповідно базові закони.

У зв'язку з цим активізувались наукові пошуки, пов'язані з соціально орієнтованим, збалансованим, сталим розвитком українських регіонів, питаннями регіоналізації та децентралізації державного управління, становленням та перспективами розвитку

місцевого самоврядування, реалізацією ефективної державної регіональної політики та правовим за безпеченням вказаних процесів.

Україна за останні десять років зробила важливі кроки на шляху становлення та конституційного закріплення основ місцевого самоврядування. За цей період в Україні відбулося не лише реформування структури місцевої влади, а й, що не менш важливо, зміна поглядів на місце і роль місцевого самоврядування в утвердженні України як європейської демократичної держави. Сьогодні необхідним є усвідомлення місцевого самоврядування як автономної щодо державної влади системи управління, оскільки в свідомості переважної більшості громадян України ще не подолані стереотипи радянської моделі організації влади, за якої вся повнота влади на місцях формально належала місцевим радам народних депутатів, які були єдиною ієрархічною системою органів державної влади.

До теоретичних та практичних проблем державної регіональної політики та розвитку місцевого самоврядування в останні роки все частіше звертаються українські вчені. Так, Президією НАН України у жовтні 1994 року було прийнято Постанову “Про концепцію регіональної політики України”, що засвідчило зацікавленість з боку національної науки до вказаної проблеми. Слушні думки щодо розуміння суті державної регіональної політики висловлюють регіоналісти-практики та урядовці<sup>1</sup>. Вітчизняні науковці, які працюють над різноманітними проблемами регіоналістики, частково торкаються питань вдосконалення нормативного забезпечення впливу держави на розвиток регіонів<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Романюк С. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості // Інститути та інструменти розвитку території. На шляху до європейських принципів / За редакцією С. Максименка. – К., 2001.

<sup>2</sup> Гайотченко В. Проект закону про адміністративно-територіальний устрій України: шляхи та напрями реформування // Парламент та проблеми розвитку регіонального та місцевого самоврядування в Україні // Матеріали міжнародних семінарів 1999 – 2000 рр. – К., 2000. – С. 136. Серьогіна С. Г. Регіоналізм. У політико-правовій практиці України // Правові проблеми реформування регіональної влади. – Харків, 2002. – С. 18; Пухтинський М. Концептуальні підходи до перспективи місцевого та регіонального розвитку // Президент України та державна регіональна і муніципальна політика. – К.: Логос, 2002. – С. 66.

Правова база державного регулювання місцевого та регіонального розвитку є результатом нормотворчості цілої низки суб'єктів: парламенту, Президента, органів виконавчої влади різних рівнів та органів місцевого самоврядування. До норм, що регулюють це питання, слід віднести також рішення Конституційного Суду України, а також норми відповідних міжнародно-правових актів. На жаль, автори вітчизняної “Концепції державної регіональної політики” не вважали за необхідне сформулювати визначення самої регіональної політики, що є, на нашу думку, її суттєвим недоліком. Чинна Концепція державної регіональної політики не називає конкретної мети регіональної політики в Україні, насамперед, щодо забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики.

Місьцеве самоврядування в Україні продовжує перебувати у стані системного занепаду, що відбувся внаслідок здійснення протягом тривалого часу на державному рівні цілеспрямованої політики припинення ролі інститутів місцевої демократії, насаджування механізмів централізації і постійного адміністрування. У результаті переважна частина жителів територіальних громад сіл, селищ і багатьох міст так і не змогли відчути ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та отримати від них якісні послуги. Серед причин такого стану – відсутність належної територіальної, матеріальної та фінансово-економічної основ для забезпечення повноцінного функціонування системи місцевого самоврядування та виконання наданих повноважень.

Залишилося не реалізованим зобов'язання України стосовно реалізації в новому об'ємі повноважень Європейської Хартії місцевого самоврядування, зокрема, повноцінного функціонування

місцевого самоврядування в особі районних та обласних рад, які фактично стали придатками до місцевих державних адміністрацій.

Негативні тенденції пов'язані також з недосконалістю чинного законодавства, відсутністю чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що породжує численні конфлікти між різними рівнями влади як по горизонталі, так і по вертикалі, вносить додаткову напругу у відносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Отже, майбутнє України полягає в децентралізації, розвитку місцевої та регіональної демократії, забезпеченні верховенства права, що має стати одним із головних пріоритетів України. Сьогодні Україна стоїть перед вибором нових цінностей, зокрема у сфері організації системи ефективного місцевого самоврядування.

Проголошений новосформованою владою – Президентом України, Кабінетом Міністрів України курс на здійснення перетворень, в центрі уваги яких є громадянин, спонукає до проведення масштабної реформи місцевого самоврядування. Для забезпечення ефективності, послідовності реформ необхідно сформулювати нову демократичну муніципальну ідеологію в Україні, яка має відповідати головним принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування, а також бути максимально наближеною та орієнтованою на загальновизначені європейські стандарти.

Питання про владу, про пошук ефективної, оптимальної форми її організації відноситься до так званих вічних питань, що так чи інакше супроводжують людський розвиток протягом його всесвітньої історії.

Влада найбільш концентровано виражає сенс організованого соціального впливу, який своєрідно виражається і як державне управління, і як самоуправління. В останньому випадку особливо яскраво видна “публічність” самоорганізації і самодіяльності членів суспільства.

Влада і ставлення до неї громадян служать найважливішими індикаторами того, як побудовані суспільство і держава, яким чином розвивається громадянське суспільство. У філософській і політологічній літературі влада характеризується найчастіше як “суспільні відносини команди – підкорення”, як “здатність організувати поведінку класів, верств”<sup>3</sup>.

Нерідко влада розглядається як свого роду спосіб інтеграції всіх засобів примусу, які існують в даній соціальній групі. Феномени влади і нормативного порядку забезпечують тотальний, всеохоплюючий характер політичного суспільства. Взагалі, влада – єдина, вона просто в різних формах впливає на різні сторони суспільного життя.

Публічний характер пов'язаний, передусім, з державною владою. Треба зауважити, що наприклад розділ 3 Конституції Республіки Молдова 1994 року названий “Публічна влада”. Елементи “публічності” надані по Конституції ФРН корпораціям публічного права (п. 8, ст. 73), органам публічного права (п. 1, ст. 74а).

У наукових колах все частіше місцеве самоврядування розглядають як самостійний вид публічної влади. Щодо розуміння суті публічної влади, то слід відмітити, що публічна влада спрямована на вирішення суспільних справ, свою дію поширює за територіальним принципом, здійснюється особливою верствою людей, які професійно займаються управлінням і становлять апарат влади.

Публічна влада виступає у двох формах: 1) державна влада, 2) влада місцевого самоврядування (часто зустрічається термін “муніципальна влада”)<sup>4</sup>. У процесі характеристики цих форм публічної влади можна виявити спільні та відмінні ознаки. Отже, державній владі та владі місцевого самоврядування притаманні такі спільні ознаки: спрямованість на виконання суспільних завдань і

<sup>3</sup> Власть. Очерки современной политической философии Запада. – М., 1989.

<sup>4</sup> Батанов О. В. Муніципальна влада – самостійний вид публічної влади в Україні: поняття, ознаки, тенденції становлення // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Вип. 15. – К., 2004. – С. 119.

функцій; інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні інститути (органи публічної влади); легітимність; відособленість апарату влади від населення; об'єднання підвладних за територіальною ознакою; загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території; безперервність функціонування; універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення; обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території; функціонування у правових формах (нормотворчій, установчій, правозастосовній, контрольній та інтерпретаційній); можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень; право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету<sup>5</sup>.

Водночас, державній владі притаманні певні особливості, а саме: державний суверенітет; загальнодержавний масштаб дії; спрямованість на першочергове виконання загальнонаціональних потреб; постійний правовий зв'язок з населенням через інститут громадянства; субординаційні відносини всередині державного апарату; наявність особливих органів – так званих “силових структур” (армія, прокуратура, служба безпеки, органи виконання покарань та ін.). Матеріально-фінансовою основою державної влади є загальнонародна та державна власність, а також кошти державного бюджету.

Влада місцевого самоврядування також характеризується деякими особливостями: її джерелом є народ, а первинним носієм – територіальна громада; вона розповсюджується лише на територію адміністративно-територіальних одиниць; її органи діють від імені територіальної громади, а не народу чи держави; вона стосується тільки питань місцевого значення (її розповсюдження на загальнодержавні питання можливе лише на основі делегування

<sup>5</sup> Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підруч. для студ. виш. навч. закл. – К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2004. – С. 47.

відповідних державних повноважень); матеріально-фінансову базу її органів складають комунальна (муніципальна) власність і місцевий (муніципальний) бюджет; її органи пов'язані тіснішими зв'язками з населенням; в системі її органів відсутня жорстка ієрархія і підпорядкованість.

Після з'ясування форм публічної влади, аналізу спільних та відмінних ознак державної влади та влади місцевого самоврядування можна говорити про поняття, природу та суть місцевого самоврядування.

У науковій літературі є різні підходи до характеристики поняття та суті місцевого самоврядування. Науковець Р. Б. Хоменець велику увагу приділяє необхідності дослідження самого розуміння місцевого самоврядування, під яким розуміє процес і результат цілеспрямованої діяльності людини, що включає в себе пізнання місцевого самоврядування, його сприйняття (оцінку) і ставлення до нього як до цілісного соціального явища. Крім того, автор виділяє залежно від сфери суспільних знань, в яких використовується термін “місцеве самоврядування”, філософське, соціологічне, психологічне і політологічне розуміння, що мають загальні й відмінні риси, пов'язані з особливостями предмета наукового дослідження і засобів, які використовуються для цього<sup>6</sup>. Необхідність такого глибокого осмислення і розуміння сутності місцевого самоврядування полягає не тільки в науково-методологічному та політико-ідеологічному, але і в практичному значенні.

Крім того, одним із таких проблемних питань, довкола якого не вщухає полеміка, є питання, чи місцеве самоврядування – це лише елемент громадянського суспільства, яке поступово формується в Україні, чи воно є також складовою державного

<sup>6</sup> Хоменець Р. Б. До питання про наукові підходи до розуміння місцевого самоврядування // Громадянське суспільство – політика органів місцевого самоврядування (проблеми теорії і практики): Матеріали науково-практичної українсько-польської конференції. – Львів, 4-5 березня 2002 р. – Львів: Добровісний фонд ім. Князя Осмомисла. – Наукове товариство ім. Шевченка, 2003. – С. 52.

механізму, основна функція якого полягає у реалізації завдань та функцій держави.

У цьому плані виявилися дві позиції. Одні автори не бачать підстав для їх включення до державного механізму, а, отже, визнають місцеве самоврядування елементом громадянського суспільства, визначаючи наявність певного взаємозв'язку органів місцевого самоврядування і держави. Інші, посилаючись на функціональну близькість органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади, розглядають їх як одну з ланок механізму держави, проте в жодному разі не як компоненти її апарату<sup>7</sup>.

Закріплюючи поняття місцевого самоврядування, Європейська Хартія місцевого самоврядування наголошує, що це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення<sup>8</sup>. Дане визначення базується на так званій державницькій теорії самоврядування, обґрунтованій ще в ХІХ ст. німецькими вченими Р. Гнейстом і Л. Штейном, які бачили в місцевому самоврядуванні не самостійне завідування відмінними від державних місцевими справами, а покладення на місцеве співтовариство здійснення завдань державного управління, і тому самоврядування – це одна з форм організації місцевого державного управління<sup>9</sup>.

Разом з тим, саме в працях російських науковців М. І. Лазаревського, О.Д. Градовського та В.Безобразова, як і класика німецької державно-правової науки ХІХ ст. Г. Єллінека, можна ясно побачити подолання обмеженості “класичної” державницької

<sup>7</sup> Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова – К.: Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. – С.45–46.

<sup>8</sup> Анимица Е. Г., Тертышный А. Т. Основы местного самоуправления. М.: ИНФРА – М, 2000.

<sup>9</sup> Журавський В. С., Сergygin В. О., Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. – К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2004. – С. 47.

теорії. Стверджується, що за юридичною природою владні повноваження органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади не мають принципової відмінності – й у тому, й у іншому випадку вони визначаються правовими приписами, встановленими державою. Отже, згідно зі здобутками розвиненої державницької теорії, основна відмінність елементів механізму держави та місцевого самоврядування полягає в їх суб'єкті. У останньому випадку окремі, визначені законом, державно-владні функції виконують недержавні за своїм походженням органи.

Конституція України у статті 140 дає таке визначення місцевого самоврядування: це право 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<sup>10</sup>. Тобто, вона надає право самостійно вирішувати місцеві справи тільки первинним суб'єктам місцевого самоврядування – громадам. Такий підхід на перший погляд переважно базується на громадській теорії місцевого самоврядування<sup>11</sup>, відповідно до якої громада має муніципальну владу, самостійну і незалежну від центральної влади по своїй природі, а “сутність самоврядування полягає в наданні місцевій общині права самій оберігати свої громадські інтереси і в збереженні за урядовими органами завідування одними тільки державними справами”.

На даний момент громадська теорія трансформувалась в громадсько-державницьку, або так звану теорію муніципального дуалізму, згідно з якою органи місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадських справах, а у

<sup>10</sup> Сущинський О. І. Правові засади місцевого самоврядування в аспекті громадянського суспільства // Громадянське суспільство - політика органів місцевого самоврядування (проблеми теорії і практики): Матеріали науково-практичної українсько-польської конференції. – Львів, 4-5 березня 2003 р. – Львів: Добровільний громадський фонд ім. Князя Осмомисла. – Науковецтвотство ім. Шевичука, 2003. – С. 42.

<sup>11</sup> Краченко В. В., Пітнік М. В. Муніципальне право України. Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2003. – С. 61.

політичній сфері розглядаються як органи держави, що виконують її функції й повноваження. Відповідно до цього повноваження органів місцевого самоврядування поділяють на “власні”, що здійснюються незалежно від державних органів, і “делеговані”<sup>12</sup>. Окремі елементи даної теорії прослідковуються в конструкції повноважень органів місцевого самоврядування, закріплених в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

У кінці XIX – на початку XX ст. у працях низки вітчизняних і зарубіжних правознавців було подолане протиріччя “полярних” теорій місцевого самоврядування. У працях М.П. Драгоманова, Б.М. Чічеріна, окремих американських теоретиків місцеве самоврядування розглядалось як правова форма подолання відчуженості особи та держави, невід’ємний атрибут існування правової демократичної держави. На цьому теоретичному підґрунті базується місцеве самоврядування сучасних демократичних країн. Таким же шляхом розвивається і місцеве самоврядування в Україні.

У порівнянні з конституційним положенням Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” більш відповідає Європейській Хартії місцевого самоврядування (була ратифікована після прийняття Основного Закону), оскільки під місцевим самоврядуванням розуміє не тільки гарантоване державою право, але і реальну здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України.

Не торкаючись всіх аспектів багатопланової проблеми, слід зазначити, що вихідною методологічною основою для характеристики місцевого самоврядування має бути визнання його як явища суспільного життя, у якому поєднуються самоврядні і державницькі засади, що співіснують між собою, доповнюючи одна одну. Саме під таким кутом зору можна пояснити існуючу

<sup>12</sup> Журавський В. С., Серьогін В. О., Яриш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підруч. для студ. виш. навч. закл. – К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2004. – С. 47.

суперечність між положеннями частини першої статті 5 Конституції України, згідно з якою “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ”, який здійснює її “безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”, та частини першої статті 140, відповідно до якої “місцеве самоврядування є правом територіальної громади ... самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”<sup>13</sup>.

Слід відзначити, що державницькі засади організації публічної влади на місцях проявляються у тому, що: а) територія місцевої громади є державною територією, а місцеві жителі є громадянами держави; б) статут місцевого самоврядування визначається державою в Конституції та законах; в) місцеві справи вирішуються самостійно, але в руслі єдиної державної політики; г) органи місцевого самоврядування не мають права встановлювати свою компетенцію, оскільки це прерогатива держави. У свою чергу, суспільна засада виявляється у такому: а) органи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження, і органи державної виконавчої влади не мають права втручатися в законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування; б) матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування складає комунальна власність і місцевий бюджет; в) місцеві ради самостійно встановлюють податки і збори; г) територіальні громади можуть мати власну символіку і статут, що відбивають історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості відповідної території; д) правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах їхніх повноважень, обов’язкові на території місцевого самоврядування для усіх фізичних і юридичних осіб<sup>14</sup>.

Щодо природи влади, яка безпосередньо здійснюється в системі місцевого самоврядування, позиції вчених також

<sup>13</sup> Виконавча влада і адміністративне право. / За заг. ред. В. Б. Авер’янова – К.: Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. – С.45-46.

<sup>14</sup> Журавський В. С., Серьогін В. О., Яриш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підруч. для студ. виш. навч. закл. – К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2004. – С. 47.



розходяться. Так, відповідно до статті 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює її безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Ця норма дала підстави стверджувати, що влада, яку здійснюють органи місцевого самоврядування, не є державною, а самі органи місцевого самоврядування не є органами держави. Російський вчений В.С. Чиркін вважає, що “місцеве самоврядування ... як і державна влада, являє собою публічну владу, але це публічна влада територіального колективу, сукупності людей, що спільно проживають у межах певної адміністративно-територіальної одиниці”. Аналогічну позицію поділяють чимало вітчизняних авторів, які також характеризують місцеве самоврядування як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади. Найбільш наближеною до реалій державно-правового життя є точка зору М.І. Корнієнка, який вбачає “коріння місцевого самоврядування в тій владі, джерелом якої є увесь народ, а не його частина (громада)”. З природи явища державного владарювання, різновидом якого є, зокрема, державне управління, виводить природу місцевого самоврядування професор В.М. Шаповалов, вважаючи його децентралізованою формою державного управління<sup>15</sup>. На думку, В. І. Борденюка влада територіальної громади, на відміну від влади інших об'єднань громадян (політичних партій, громадських організацій), трансформується по суті у державну владу, що і знайшло відображення у закріпленні права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення лише в межах Конституції і законів України шляхом прийняття рішень, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Отже, на сьогодні неможливо однозначно визначити теоретичну базу місцевого самоврядування в нашій країні, оскільки

<sup>15</sup> Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова – К.: Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. – С. 45–46.

місцеве самоврядування одночасно поєднує в собі як державні, так і громадські елементи, а органи місцевого самоврядування займаються як місцевими справами, так і виконують повноваження, делеговані їм органами державної виконавчої влади. Аналіз поняття місцевого самоврядування як форми і способу організації влади на місцях дає можливість визначити місцеве самоврядування як специфічну форму публічної влади, яка самостійно реалізується суб'єктами місцевого самоврядування шляхом вирішення питань місцевого значення в рамках законодавства і не входить у систему державної влади.

Вітчизняна правова система сьогодні містить певний механізм перерозподілу повноважень між самостійними видами публічної влади – державною владою, місцевим самоврядуванням, а також на рівні міжнародних органів та установ, хоча це безпосередньо не закріплено у Конституції і законах України. Нині у юридичній літературі це явище розкривають через принцип субсидіарності, що в свою чергу збагачує зміст поняття державного суверенітету.

Запозичений з римського канонічного права принцип субсидіарності у європейській правовій доктрині виразився і в позитивному праві<sup>16</sup>. Залежно від природи права цей принцип розуміють по-різному. Зокрема, у приватному праві під субсидіарністю розуміють взаємодоповнюваність, яка втілюється “через застосування норм суміжних галузей права або правових комплексів”<sup>17</sup>. У публічних галузях права цей термін розуміють саме як перерозподіл повноважень між різними рівнями влади, а також механізм вирішення справ публічного значення органом влади вищого рівня у випадку вичерпання засобів (ресурсів) вирішення на нижчому рівні влади.

Таким чином, принцип субсидіарності вносить елементи новизни у розуміння принципу державного суверенітету. Цей принцип дає змогу більш оптимально перерозподілити владні

<sup>16</sup> Ст. 36 Договору про Європейський Союз // Хартлі Т.К. Основи права Європейського союзу: Пер. с англ. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998.

<sup>17</sup> Топорнин Б.Е. Европейское право: Учебник. – М.: БЕК, 1999. – С. 58–59.

повноваження на різних рівнях публічної влади всередині країни і закладає правові основи для поглиблення міжнародного співробітництва як на рівні органів державної влади, так і на рівні органів місцевого самоврядування.

Суверенний характер публічної влади, що закріплено статтею 5 Конституції, покладає на її носіїв обов'язок вирішувати справи публічного значення у єдності їх повноважень та відповідальності. Єдність повноважень і відповідальності будь-якого органу влади чи посадової особи є необхідною умовою забезпечення прав і свобод людини, її гідного існування. Суверенність органів влади, у тому числі й органів місцевого самоврядування, полягає також у тому, що вони розглядаються як представницькі інститути, що сформовані безпосередньо народом.

Згідно з рішенням Конституційного Суду України у справі про місцеве самоврядування, територіальна громада визнається як первинне джерело публічної влади на рівні місцевого самоврядування відповідно до конституційного принципу суверенної влади народу<sup>18</sup>.

Таким чином, в Україні існує єдина система публічної влади, в якій можна виділити її автономні структурно-функціональні утворення — державну владу та місцеве самоврядування. Ці автономні види публічної влади тісно пов'язані між собою, і в законодавстві України закладено механізм їх взаємодії та співпраці. Такі відносини необхідно розглядати у контексті принципу демократії як певний механізм інтеграції вирішення справ публічного значення. Також необхідно мати на увазі, що при органічній єдності публічної влади (завдання, цілі) спостерігається суттєва відмінність у її суб'єктному складі — якщо публічна державна влада виходить безпосередньо від держави та реалізується тільки за її безпосередньої або непрямої участі, то публічно-самоврядна влада здійснюється спеціальним суб'єктом, який має спеціальний об'єкт управлінського впливу та інші

<sup>18</sup> Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 1. — С. 22–29.

іманентні властивості, які характеризують таку владу саме як владу.

У становленні і функціонуванні як самостійної публічної влади, так і її самоуправлінської гілки важливе значення відіграють дихотомічні взаємовідносини влади і закону. Як зазначив Ю.О. Тихомиров, в перебудові суспільства ці два явища привертають найбільшу увагу. Він виділяв у цьому процесі повну систему інтересів: а) інтерес до справжнього народного характеру влади, яка не відчужена від суспільства; б) інтерес, який усвідомлювався багатьма громадянами до нової ролі закону, оскільки саме закон створює стабільний порядок у суспільстві та демократичні процедури, захищає особистість<sup>19</sup>.

Європейська Хартія про місцеве самоврядування (1985) розглядає місцеве самоврядування як принцип здійснення влади в суспільстві і державі, встановлюючи, що “принцип місцевого самоврядування повинен бути визначений в законодавстві країни, і, по можливості, в конституції країни” (ст. 2). Саме на засадах суверенності та субсидіарності базуються положення даного міжнародно-правового акта, відповідно до якого місцеве самоврядування означає “право і спроможність місцевих влад, в межах закону, здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення”.

Сьогодні сформована думка про місцеве самоврядування та знайшла своє втілення у Всесвітній Декларації і Європейській Хартії про місцеве самоврядування. Його суть зводиться до гарантованого державного права територіальних спільнот громадян та тих органів, які вони обирають, вирішувати самостійно, під свою відповідальність питання місцевого значення, діючи в межах конституції і законів відповідної держави<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Тихомиров Ю.А. Публічно-правові. — М., 1995. — С. 93.

<sup>20</sup> Конституційне право України / За ред. В.Тация, В.Поторілка, Ю.Тодики. — К., 1999. — С. 350.

Зокрема, російська Конституція розглядає місцеве самоврядування як одну із форм здійснення народом своєї влади (ст.3), визнає та гарантує його (ст.12). Включення цих статей як основ конституційного ладу – свідчення принципової зміни ставлення держави до місцевих органів влади, безперечною ознакою правової держави. Положення російської Конституції щодо місцевого самоврядування викликають прагматичний інтерес у тому, що вони зафіксували ряд нових норм, які чітко розмежовують державну владу та місцеве самоврядування. Згідно зі статтею 12 Конституції, “органи місцевого самоврядування не входять в систему органів державної влади”. Очевидно, що цим положенням затверджується принципова відмінність між державною владою та самоврядуванням. Самостійність місцевого самоврядування як окремого виду влади впливає з положень статті 3 Конституції, яка закріплює суверенну владу народу, а не держави. Ця влада відрізняється від державної тим, що вона не може застосовувати примус – для цього не передбачено юридичних засобів.

Місцеве самоврядування, хоча воно і не входить в систему органів державної влади, за своєю природою є частиною публічної влади. Місцеве самоврядування функціонує у відповідності з конституціями і законами і, таким чином, воно похідне від держави.

Похідний від держави характер місцевого самоврядування, на нашу думку, обумовлено лише тим, що даний правовий інститут запроваджено Конституцією України, яка прийнята від імені українського народу Верховною Радою України. Поточне законодавство України у галузі місцевого самоврядування є результатом компромісу між провідними політичними силами, є формою вираження державної регіональної політики.

Через такий механізм інститути громадянського суспільства можуть вирішувати свої проблеми на місцевому рівні без втручання органів державної влади, а тільки через власні органи, які також наділені владними повноваженнями (нормотворчими і виконав-

чими, але не судовими). Це не суверенна влада і вона не може виходити за свої межі – у протилежному випадку правомірним є втручання органів державної влади. Кожний громадянин бере участь у створенні органів місцевого самоврядування, але цей же громадянин є одночасно суб’єктом конституційного права, він бере участь у всенародному волевиявленні при формуванні органів державної влади. У зв’язку з цим місцеве самоврядування не може бути нічим іншим, як автономною за своїми повноваженнями і діяльністю частиною механізму публічної влади у цілому.

Серед теоретиків і практиків державного управління часто виникає питання стосовно того, чи не перебільшується роль місцевого самоврядування, оскільки воно начебто є формою децентралізації державної влади. При цьому робляться посилання на те, що представники виконавчої влади є кваліфікованими фахівцями в галузі державного управління, відтак вони краще й оперативніше можуть виконувати відповідні функції. Такі міркування аргументуються, як правило, посиланням на факти некомпетентності, бездіяльності, безвідповідальності, що є іноді притаманним народному представництву взагалі і місцевому самоврядуванню зокрема, особливо на початковому етапі його становлення та розвитку за відсутності відповідних демократичних традицій, політичної і правової культури<sup>21</sup>.

Такі міркування продиктовані невірою у здоровий глузд, у компетентність та ініціативу народних представників, а також тих фахівців, яким вони довіряють здійснення виконавчих функцій місцевого самоврядування. Що ж до зазначених вад, то від них не застраховані і представники професійного державного апарату управління, якщо відсутні запити на високу політичну культуру, не відбувається зміцнення законності, дисципліни і правопорядку.

У зв’язку з прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України закінчився майже шестирічний пошук конституційної

<sup>21</sup> Мостовий Г. Регіональне управління та місцеве самоврядування у комплексі децентралізації державної влади // Людина і влада. – № 6–7. – С. 10.

моделі місцевого самоврядування в нашій державі. Важливими віхами на цьому шляху були Закони України “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування” 1990 року, “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” 1992 року, “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” 1994 року, “Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні” 1994 року. Останній став органічною частиною Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України, укладеного 8 червня 1995 року<sup>22</sup>.

Таким чином, можна зробити висновок, що Україна має певні традиції в організації місцевого самоврядування. Разом з тим важливою проблемою здається фінансово-матеріальне забезпечення місцевого самоврядування. Основними політико-правовими заходами, які сприяють усуненню розбіжностей між обов’язками та ресурсним забезпеченням місцевої і регіональної влади в Україні, повинні стати: реформа бюджетної та податкової системи на користь місцевого самоврядування; залучення коштів від прибутків комунальних підприємств; повне фінансування державою делегованих нею повноважень місцевого самоврядування, цільове субсидювання тощо.

Однією із новацій, яка запроваджена Конституцією України, є перенесення делегування повноважень з вертикального на горизонтальний рівень – від районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування до районних та обласних державних адміністрацій, місцевих органів виконавчої влади. Це пояснюється тим, що згідно з Конституцією України районні та обласні ради визначено як органи місцевого самоврядування. Однак представляючи спільні інтереси територіальних громад, вони не мають власних виконавчих органів, отже, – змушені делегувати ці функції місцевим державним адміністраціям. Окрім цього, територіальні громади сіл, селищ, міст створюють органи місцевого

самоврядування, які мають представляти їх спільні інтереси (управляти, наприклад, об’єктами комунальної власності, що знаходяться у спільній власності територіальних громад), однак вони не можуть це самостійно здійснювати, а відтак – мають їх делегувати державі в особі відповідних місцевих адміністрацій. Така модель взаємовідносин між органами державної виконавчої влади та представницькими органами місцевого самоврядування на рівні областей, районів (тобто регіонів та субрегіонів) вказує на наявність відносин субсидіарності у механізмі публічної влади України.

З теоретичної точки зору така форма взаємовідносин самоврядних та державних органів є винятком із загального правила, оскільки делегування повноважень, якщо таке право надається якомусь органу, є його правом, а не обов’язком. Подібне може породжувати загрозливі конфліктні ситуації у реальній практиці. Разом з тим, Конституція України передбачає, що місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих відповідними районними чи обласними радами, і останні можуть висловлювати недовіру голові відповідної державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення.

Отже, складається така ситуація, коли місцеві державні адміністрації беруть на себе функції виконавчих органів місцевого самоврядування. Треба також брати до уваги і ту обставину, що згідно з Конституцією України не є можливим поєднання в одній особі посад голови районної, обласної ради та голови районної, обласної адміністрації. Тому проблема набуває особливої політичної, правової та моральної гостроти. Обрана Конституцією модель організації виконавчої влади та самоврядування на місцях не знімає з порядку денного подальшого наукового осмислення феномена влади, пошуку більш досконалого варіанта цієї моделі<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К., 2000. – С. 631.

<sup>23</sup> Мостовий Г. Вказ. праця. – С. 102.

Ми вже звертали увагу на те, що за своєю суттю місцеве самоврядування – це публічна влада територіальної громади, тобто жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, вона носить локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, тоді як державна влада – це влада всього народу, вона поширюється на всю державну територію.

У той же час слід зазначити, що конституційне положення, згідно з яким органи місцевого самоврядування не входять до механізму державної влади, не означає і не може означати його повної автономності щодо державної влади. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і знаходить свій прояв у тому, що і місцеве самоврядування, і державна влада мають єдине джерело – народ (ч.1 ст.5 Конституції України). Крім того, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст.143 Конституції України) і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади.

Визначення місцевого самоврядування як основ конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення.

Влада є не тільки публічним станом, вона функціонує і виражає себе через інститути. Інститут – це структурований спосіб здійснення функцій влади.

Довгий час термін “публічна влада” вживався в публічному праві майже в метафізичному сенсі. У XIX столітті вважали більш-менш ясним, що держава володіє власною волею, яка по своїй природі стоїть вище волі окремих індивідів. Висновки, які з цього робились, наприклад, невідповідність держави в деяких сферах діяльності, таких як поліція, чи існування “дискреційних актів”, стосовно яких адміністрація не була підсудна ніякому суду

(наприклад, у Франції), шокують сучасну юридичну правосвідомість. Між тим, публічна влада – це достатньо чітке поняття, яке належить лише очистити від деяких аспектів.

Публічна влада характеризується не тільки відступом “вверх” від юридичного режиму простих фізичних осіб, але і відступом від цього режиму “вниз”. Тобто, публічна влада являє собою юридичний режим, який характеризується наявністю одночасно прав і обов'язків, що виходять за рамки загального права<sup>24</sup>.

Однак, незважаючи на подібні розбіжності, всі автори єдині в тому, що наявність публічної влади має принциповий характер для будь-якої державної організації, що по суті відрізняє її від додержавної первіснообщинної організації. В умовах первісного ладу влада мала суспільний характер. Вона цілком співпадала безпосередньо з населенням. В суспільстві не було людей, які б не займались виробництвом, а тільки б владарювали і управляли.

У системі публічної влади на регіональному рівні функціонально виділяються дві самостійні підсистеми: місцеве державне управління, що здійснюється місцевими органами державної виконавчої влади, та місцеве самоврядування, яке здійснюється територіальними громадами безпосередньо та через їх представницькі органи. Таким чином, виділення муніципальної влади достатньо чітко визначає, виділяє і обмежує як коло її суб'єктів, так і можливі компетенції та повноваження, що реалізують об'єктивний склад цієї влади.

Однак, незважаючи на те, що самоврядування і державницьке управління на регіональному рівні фактично поєднуються в єдиний інструментально-нормативний комплекс публічної влади, беручи участь у реалізації публічно-власних повноважень, що на практиці інтегрує їх в єдиний, але вже інституційно-правовий комплекс публічної влади, ці дві підсистеми публічної влади повністю самостійні і рівноправні.

<sup>24</sup> Ведель Ж. Административное право Франции.– М.: Прогрес, 1973. – С.33.

Незважаючи на відповідну “автономію” інтерес до муніципальної влади все ж є частиною загального соціального інтересу, що реалізується в рамках інтересів державних. Як відмічає М.О. Баймуратов, соціальні і державні інтереси, в свою чергу, обумовленні економічним станом тих чи інших громадянських груп (територіальних колективів), однак вони не зводяться тільки до такого стану, поскільки не існує крім того чи іншого їх вираження у вигляді настроїв, поглядів, емоційної реакції, ідеології тощо<sup>25</sup>.

Звідси, актуальною є проблема погодження інтересів, що проявляються на різних рівнях – державному і регіональному, з метою формування загального, соціального інтересу, що проявляється в практичних діях держави та її органів, у функціонуванні системи місцевого самоврядування, муніципальної влади з метою реалізації завдань і функцій як самої держави, так і самореалізації прав територіальних громад і їх членів – мешканців сіл, селищ, міст.

Про такий взаємозв'язок інтересів, який набуває в державному управлінні характер тенденції, говорить і світовий досвід. Так, наприклад, французький спеціаліст з проблем організації управлінської діяльності Б. Гурне вказує, що здійснення основних управлінських функцій, які раніше входили виключно до монополії держави, сьогодні “доручено спільнотам, що проживають на відповідних територіях, органи яких обираються населенням. Ці спільноти одночасно наділені правами, які дозволяють їм братися за реалізацію таких функцій, – наприклад, правом збирати податки, – і відповідною владою в умовах її здійснення в рамках діючого законодавства”<sup>26</sup>.

Однак, наявність загальних соціальних інтересів не означає злиття інтересів центру і регіонів. Поляризація інтересів центру і

<sup>25</sup> Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины. – С. 24–25.

<sup>26</sup> Гурне Бернар. Державне управління. – К.: Основи, 1993. – С. 88.

регіонів якраз і є основою зародження муніципальної влади, яка виникає в процесі децентралізації і деконцентрації публічної державної влади.

Дійсно, поняття місцевого самоврядування тісно пов'язане в практичному і теоретичному розумінні з такими способами організації влади і управління, як централізація та децентралізація. Слід відмітити, що одне із перших у світовій науці досліджень в цій галузі належить Алексісу де Токвілю, який у своїй відомій роботі “Демократія в Америці” виділяє і розрізняє два види централізації: урядову (політичну) і адміністративну. При політичному виді влада зосереджується в єдиному центрі для захисту загальних інтересів усього суспільства. При адміністративному виді централізація влади здійснює захист інтересів окремих шарів суспільства, тих чи інших дій та починань спільноти<sup>27</sup>.

Стосовно питання конституювання та інституціоналізації муніципальної влади безумовно представляє інтерес позиція А. де Токвіля, який відмічав небезпеку об'єднання “урядової” централізації з адміністративною. В цьому випадку перша може принести невинуваті збитки, поскільки “привчати людей повністю і постійно відмовлятися від проявів власної волі, привчає підпорядковуватись, причому не одноразово і не з одного конкретного приводу, але з усього і завжди. Вона не просто підпорядковує людей собі, приборкуючи їх з допомогою сили, – вона використовує також їх прихильність власним звичкам; спочатку вона діє ізольовано, на кожного окремо, а потім і на масу в цілому”<sup>28</sup>. Таким чином, зворотню стороною надмірної централізації становиться повний контроль держави, тотальний патерналізм, а відплата за бажання все контролювати із центру – пасивне, інертне, соціально апатичне населення, нездатне до самоорганізації для вирішення питань місцевого значення, що чекає від влади подачок, та й ще незадоволене і роздратоване їх асортиментом та якістю.

<sup>27</sup> Токвиль А. Демократія в Америці. – М., 1992. – С. 80–84.

<sup>28</sup> Там само. – С. 84.

Дійсно, висновок Токвіля був для централізації невтішним. Він передбачав, що вона прагне “ослабити у людей дух спільноти”. У своєму висновку він зустрів порозуміння та підтримку російських слов’янофілів. Так, О.І. Герцен писав про те, що “централізація протилежна слов’янському духу”<sup>29</sup>, а А. П. Щапов вважав, що історію Росії не можна зводити до держави та ідеї централізації, поскільки минуле Росії – це перш за все тільки області<sup>30</sup>.

Багато російських юристів-державників протиставляли обласну теорію теорії адміністративного самоврядування, розглядаючи останню тільки як технічний момент доцільнішої організації по територіальних рівнях влади, мислячи як безумовно єдиної. Так, О.Д. Градовський взагалі відрізняв поняття самоврядування від децентралізації, яка визначалась ним як переміщення “різних функцій управління із рук центральних органів влади в руки місцевих її представників”, а саме самоврядування – як система, при якій вирішення “різних адміністративних обов’язків покладається на місцевих мешканців як таких”<sup>31</sup>. М.М. Коркунов, у свою чергу, також відносив поняття децентралізації тільки до проблеми розподілу функцій влади між центральними та місцевими відомствами. Він відрізняв його від обласної системи розподілу предметів відання між рівними одне одному відомствами на окремих частинах державної території. “Централізація припускає зосередження в руках центральних відомств і право видавати укази, і право робити розпорядження та обмежувати діяльність місцевих відомств однією функцією виконання. Децентралізація ж вимагає надання місцевим відомствам і права розпоряджень, і навіть права указів”<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Герцен А. И. Русский народ и социализм // Полн. собр. соч. М., 1956. – С. 134.

<sup>30</sup> Щапов А. П. Общий взгляд на историю великорусского народа // Известия общества археологии и этнографии. – Т. 33. – Вып. 2 – 3. – Казань, 1926. – С. 12, 17.

<sup>31</sup> Градовский А. Д. Собр. соч. – СПб., 1904. – Т.9. – С. 5–6.

<sup>32</sup> Коркунов Н. М. Русское государственное право. – Т. 2. – СПб., 1897. – С. 218–220.

Однак не всі вчені поділяють подібне ставлення до централізації. Слід відмітити особливу позицію, яку займав в цьому питанні Б. М. Чичерін, який стверджував, що тільки держава у змозі керувати долею сучасних націй, та думаючи, що теперішній лібералізм зовсім не передбачає заперечення принципу державності<sup>33</sup>. Він виступав на користь централізації, причому як адміністративної, так і урядової, але і не заперечував проти делегування певних повноважень центру місцевим представникам.

У сучасній науковій літературі поняття децентралізації пов’язують, перш за все, з функціями держави, але розуміють її не як іманентне явище, пропонуючи відмовитись від її абсолютизації. Як справедливо відмічає А.Б. Венгеров, “є питання, при вирішенні яких централізація, що розуміється як монополія центру, не тільки неминуха, але і корисна справі”. Але є інші питання, “де об’єктивно необхідна децентралізація функцій держави”<sup>34</sup>.

Реалізація на практиці якраз такого підходу, як здається, створює необхідні умови для конституювання муніципальної влади. Глибока прагматичність підходу, у відповідності з яким “централізована управлінська діяльність повинна бути достатньою для своєчасного реагування на надзвичайні ситуації і одночасно не блокувати самоврядування всередині системи в нормативних умовах”<sup>35</sup> в контексті дослідження, яке проводиться, не тільки не може визвати заперечення, але, на нашу думку, вимагає всілякої підтримки.

Слід вказати, що вітчизняна історія фактично являє собою низку періодів централізації і децентралізації державного управління, які послідовно змінювалися. І тут доцільно акцентувати увагу на тому, що, як правило, періоди децентралізації були і періодами розквіту місцевого самоврядування і пов’язані

<sup>33</sup> Чичерин Б. Н. Очерки Англии и Франции. М., 1858. С. IX – XII.

<sup>34</sup> Теория государства / Ред. А. Б. Венгерова. – М., 1995. – С. 157.

<sup>35</sup> Див.: Варламова Н. В. Политико-правовое сознание и развитие самоуправления: Дис. канд. юрид. наук. – М., 1991. – С. 55.



були з тим, що у випробуване часом zatrudнення, центральний уряд вважав передати на рівень місцевого фінансування ряд державних завдань.

Для ефективного функціонування представницьких органів та всього інституту місцевого самоврядування необхідною є реалізація всього комплексу їх основних функцій, які взаємопов'язані між собою і становлять єдину цілісну систему. Об'єктивно роль представницьких органів місцевого самоврядування має визначатись не лише характером їх повноважень, комплексом питань, які належать до їх відання, а передусім через систему функцій органів самоврядування.

Масштаби та ефективність діяльності органів самоврядування, а відповідно і добробути територіальних громад та держави в цілому, прямо залежать від характеру правовідносин між різними рівнями місцевої влади. У результаті децентралізації державної влади на місцевому рівні утворились та функціонують різні за своєю природою, насамперед за функціями і повноваженнями, системи: органів місцевого самоврядування, які представляють інтереси територіальних громад, та органів державної виконавчої влади, що виконують функції держави.

Однак конституційна модель організації державної виконавчої влади і місцевого самоврядування є недосконалою, оскільки породжує одну з найскладніших проблем теорії та практики – розмежування функцій і повноважень між органами самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади. Згідно з цією моделлю місцеві державні адміністрації створюються не тільки для здійснення контрольно-наглядових функцій щодо органів місцевого самоврядування, а й володіють повноваженнями щодо управління відповідними територіями. Тому в Україні ще досі триває пошук оптимального варіанта взаємодії органів самоврядування з органами державної виконавчої влади.

У даному дослідженні ставилась мета виявити особливості функцій органів самоврядування та довести їх відмінність від функцій органів державної виконавчої влади, розкрити проблеми становлення та перспективи розвитку місцевого самоврядування, питання регламентації різних форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, результативний розподіл повноважень між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням, організаційними та правовими формами їх взаємодії. Досягти цього можна лише шляхом достатнього аналізу специфіки, особливої природи двох різних систем органів влади на місцях.

Місцеві державні адміністрації – це місцеві органи виконавчої влади, що належать до системи органів виконавчої влади і в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. З огляду на це функції місцевих державних адміністрацій можна визначити як основні напрямки та види їх діяльності по виконанню завдань центральної влади на локально-регіональному рівні, що мають державний характер, а також по здійсненню делегованих органами місцевого самоврядування повноважень у межах чинного законодавства. Як бачимо, функції органів державної виконавчої влади зумовлені завданнями держави, тобто мають державний характер. Більшість функцій органів самоврядування мають недержавну природу, оскільки основним критерієм визначення функцій є муніципальна природа питань місцевого значення. Функції органів місцевого самоврядування мають децентралізований характер, відчувається перенесення частини державної виконавчої влади на рівень територіальної громади. А стосовно виконавчої влади йдеться не стільки про її децентралізацію, скільки про деконцентрацію її функцій згори донизу, по “виконавчій вертикалі”.

Особливості функцій яскраво виражені під час їх реалізації. Так, реалізація функцій державних органів – це організований

процес, що ґрунтується на принципах централізації та ієрархізації, має вертикальний характер. А реалізація функцій органів місцевого самоврядування здійснюється на зовсім протилежних засадах: єдності суб'єкта і об'єкта управління, економічної та фінансової незалежності території, самостійності і незалежності в межах своєї компетенції.

Здійснюючи розмежування функцій цих органів, необхідно виходити насамперед з того, що основним призначенням місцевих державних адміністрацій є забезпечення виконання Конституції і законів України на відповідній території та здійснення контрольно-наглядових повноважень за дотриманням представницькими органами місцевого самоврядування чинного законодавства. Здійснення контролю має відбуватись лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачених законодавством.

Основною причиною конфліктів між різними органами місцевої влади є законодавча невизначеність основного об'єкта місцевого самоврядування – питань місцевого значення. Саме коло питань місцевого значення встановлює функціональну граничність місцевого самоврядування. Відсутність такого визначення зумовлює втручання в діяльність органів самоврядування органів державної виконавчої влади. Тому треба чітко розмежовувати інтерес держави з локальними інтересами, а це можливо лише при визначенні дефініції таких локальних питань. Що автоматично призведе до структуризації та розмежування компетенції органів самоврядування та держави, виключення з практики їх функціонування та взаємодії подвійності, дублювання та колізій компетенцій цих повноважень.

Одним із основних є питання теоретичної розробки механізму реалізації функцій цих органів. Лише наявність ефективного механізму може забезпечити самостійність, реальність та практичну дієвість як усього інституту місцевого самоврядування, так і його представницьких органів усіх рівнів.

Механізм здійснення функцій представницькими органами місцевого самоврядування – комплексна системна категорія, яка є сукупністю правових, організаційних, демографічних, територіальних, матеріально-фінансових та інших засобів, необхідних для втілення в життя будь-якого рішення в інтересах відповідних територіальних громад та виконання делегованих повноважень у межах чинного законодавства. Розробляючи механізм здійснення функцій, необхідно враховувати специфіку статусу органів місцевого самоврядування базового та регіонального рівнів, оскільки на механізм істотно впливають такі фактори, як відмінність повноважень сільських, селищних, міських рад та районних, обласних рад, їх голів, територіальні межі їх здійснення, певні форми і методи діяльності.

Правовою основою такого механізму є система правових норм, які становлять зміст законодавчих актів та визначають цілі та завдання цих органів, їх компетенцію, принципи побудови та функціонування, визначають організаційно-правові форми та методи їх діяльності, а також сукупність правових норм, які містяться в актах локальної нормотворчості (статuti територіальних громад, рішення, регламенти відповідних рад), регламентують окремі питання діяльності представницьких органів та відображають особливості місцевого самоврядування в різних адміністративно-територіальних одиницях.

Органи державної влади не стоять осторонь процесів розвитку місцевого самоврядування та вдосконалення діяльності його органів. На державному рівні утворюються координаційні структури, зокрема Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, Національна рада з узгодження діяльності загальнодержавних, регіональних органів та місцевого самоврядування. В Україні створена Міжвідомча комісія з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України. Комісія має спрямовувати діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у вирішенні питань, пов'язаних із

здійсненню місцевого самоврядування, сприяти його становленню. Комісія взаємодіє з органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, науковцями з метою створення організаційно-методологічної та нормативно-правової бази функціонування органів місцевого самоврядування відповідно до положень Конституції України та принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування.

25 травня 2001 року Указом Президента була затверджена Концепція державної регіональної політики, яка головною метою визначає створення умов для динамічного, збалансованого, соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також удосконалення роботи органів державної влади та місцевого самоврядування. Державна регіональна політика тісно пов'язана із здійсненням адміністративної реформи і впорядкуванням адміністративно-територіального устрою та реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів.

30 серпня 2001 року видано Указ Президента "Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні", яким схвалено програму з такою ж назвою. В указі, зокрема, зазначається, що розвиток місцевого самоврядування на сучасному етапі є одним із найпріоритетніших напрямків державної політики в Україні. Кабінет Міністрів України своїми розпорядженнями затвердив заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики, заходи щодо виконання Програми державної підтримки, а також заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, про що буде зроблено аналіз в наступних розділах.

Усе це свідчить про те, що держава в особі своїх владних органів приділяє значну увагу проблемам місцевого

самоврядування, але місцеве самоврядування не має робитися згори, воно має передусім ґрунтуватись на місцевому рівні, виникати з ініціативи самої територіальної громади, жителів відповідних населених пунктів, які хотіли б відчутти себе повноцінною територіальною громадою.

Місцеве самоврядування – це єдиний різновид публічної, політичної, але не державної влади.

В Україні територіальна громада може реалізовувати свої функції та повноваження через її представницькі органи та посадових осіб. Адже представницька демократія є професійнішою, раціональнішою, ніж безпосередня<sup>36</sup>. Цим, напевне, можна пояснити і той факт, що відповідно до частини 3 статті 143 Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади.

Особливе місце держави серед суб'єктів публічної влади як засобу інтеграції і стабілізації усього суспільства<sup>37</sup> зумовлює і особливі вимоги до державного управління. Значний рівень постійності, безперервності, наступності правлячих впливів в демократичному суспільстві потребує оптимізація розподілу публічної влади шляхом її децентралізації і деконцентрації.

Складність теоретичного осмислення і практичного вирішення цього завдання на пострадянському просторі визначається попередньою надцентралізацією будь-яких публічних проявів та суперечливістю утвердження демократичного режиму. Дається взнаки і брак уваги науковців до цієї проблематики. Осмислення проблеми, зокрема, стримується неоднозначним розумінням ключових понять. Зарубіжні дослідники звертають увагу на специфічність розуміння на пострадянському просторі сутності децентралізації<sup>38</sup>. У вітчизняній літературі вона подається як перерозподіл повноважень між центром та регіонами на користь

<sup>36</sup> Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. – К., 1997. – С. 12–13.

<sup>37</sup> Нижник Н. Дієздатність Української держави та розвиток регіонів // 36. наук. пр. УАДУ при Президентові України. – Вип. 2. – В 4-х ч. – Ч. 1. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – С. 337.

<sup>38</sup> Попа В., Мунтяну И. Реформы местного управления в странах бывшего Советского Союза между надеждой и переменами // Разработка новых правил игры в старых условиях: Органы местного самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии / Под ред. И. Мунтяну и В. Попа. – Будапешт: Институт открытого общества, 2001. – С. 27.

останніх<sup>39</sup>, делегування і субделегування функцій і повноважень регіонам<sup>40</sup> тощо. Створення місцевих держадміністрацій також розглядається як складова децентралізації<sup>41</sup>. Водночас, місцеве самоврядування визначається як прояв деконцентрації влади<sup>42</sup>.

Натомість зарубіжні автори деконцентрацію визнають як “спосіб організації владарювання усередині держави, а децентралізацію – як відчуження повноважень однієї юридичної особи на користь іншої юридичної особи, якою є місцевий колектив”<sup>43</sup>. Подібний підхід набуває підтримки і у вітчизняних науковців<sup>44</sup>. Яке наше розуміння цих основних понять? Політична децентралізація – здійснення публічної влади самостійними щодо органів державної влади суб’єктами. Ступінь самостійності останніх визначається тим, що вони належать або до органів державної влади суб’єктів федерації (в державах з федеральним устроєм), або до органів відносно самостійного виду публічної влади – місцевого самоврядування, які функціонують на засадах місцевої автономії і здійснюють впорядкування справ локального значення. Натомість деконцентрація пов’язана із перерозподілом повноважень відповідальності та ресурсів між самостійними органами, уповноваженими на прийняття остаточних, обов’язкових до виконання рішень і включеними до організаційної структури державного управління.

<sup>39</sup> Воронов В. П., Скрипчук В. М. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і місцевого самоврядування // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. Вип. 1. – Х.: Право, 2001. – С. 34; Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб. / За заг. ред. проф. П. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – С. 157.

<sup>40</sup> Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Моногр. / Кол. авт.; відп. ред. П. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – С. 93.

<sup>41</sup> Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної влади // Право України. – Одеса, 1999. – № 5. – С. 25; Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Моногр. (кол. авт.). Відп. ред. П. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – С. 91.

<sup>42</sup> Воронов В. П., Скрипчук В. М. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і місцевого самоврядування // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. Вип. 1. – Х.: Право, 2001. – С. 36; Крусаян А. Децентралізація и деконцентрация публичной власти: соотношение в теории и законодательстве Украины // Юридический вестник (Одесса). – 1999. – № 1. – С. 32.

<sup>43</sup> Бребан Г. Французское административное право. – М.: Прогресс, 1988. – С. 57; Рурне Б. Державне управління. – К.: Основи, 1993. – С. 88.

<sup>44</sup> Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Моногр. (Кол. авт.). Відпов. ред. П. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – С. 293-294.

Деконцентрація та децентралізація публічної влади використовувалися задля стабілізації державного управління навіть за недемократичного політичного режиму.

У вітчизняній практиці спробами здійснити масштабну політичну децентралізацію публічної влади слід вважати реформи місцевого самоврядування 60-х років XIX ст., які одночасно пройшли на українських землях як у складі Росії, так і Австро-Угорщини. Поштовхом до цих реформ була попередня практика крайньої, навіть на ті часи, централізації державного управління, внаслідок чого відповідальність за будь-які негаразди покладалася на державу, що врешті-решт зумовило піднесення революційного руху в Австро-Угорщині в 1848 – 1949 роках та суспільну кризу в Росії у 1859 – 1961 роках.

Тож стаття 6 “Положення про губернські та повітові земельні установи” від 1 січня 1864 року передбачила, що “земські установи щодо ввірених їм справ діють самостійно, закон визначає випадки, коли дії і розпорядження їх підлягають затвердженню і нагляду урядових властей”<sup>45</sup>. Поступ в напрямку децентралізації публічної влади в умовах російського абсолютизму поєднувався із помітною концентрацією державної влади на місцевому рівні через систему присутностей, на які покладалось здійснення адміністративних та квазісудових функцій в окремих галузях управління, але очолюваних, як правило, найвищим державним посадовцем в цій губернії або повіті. Натомість за радянських часів усі без винятку органи публічної влади були державними, себто про будь-які прояви політичної децентралізації говорити не доводиться. Це, однак, не перешкоджало достатньо масштабній як горизонтальній, так і вертикальній формальній деконцентрації державної влади.

Перехід до формування місцевих рад шляхом вільних і відкритих виборів і наступна руйнація монопартійної опіки щодо них негайно виявили штучність їх статусу як “органів державної влади”. Внаслідок цього стрімко активізується інтерес до

<sup>45</sup> Васильков А. О. Самоуправление. В 3-х т. – Т. 1. – СПб., 1869. – С. 13.

децентралізації управління. Однак в умовах формування нових незалежних держав публічної влади часто-густо стало розглядатися як реальна загроза послаблення державної влади. Таке сприйняття підсилювалося нерівномірністю політичного представництва.

У більшості країн СНД закріплено таку організацію публічної влади, коли повноцінне місцеве самоврядування визнається, але існує, як правило, не на рівні невеликих населених пунктів, а на рівні областей, районів і міст республіканського значення. Представницькі інституції або визначено органами державної влади, або формально віднесено до місцевого самоврядування, однак розпорядчо-виконавчі функції покладено на місцеві органи державного управління, які лише формально підконтрольні місцевим представницьким органам. Таку модель організації публічної влади можна визначити як частково-децентралізовану.

Натомість в Україні ще з 1990 року базовий рівень місцевого самоврядування встановлено на рівні населених пунктів, а Конституція 1996 року закріпила це становище, визначивши місцеве самоврядування як право “жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста” (ст. 140). Внаслідок цього децентралізація публічної влади поширилася і на міста обласного значення та на саму столицю. Органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад, визначено районні та обласні ради. Відсутність у цих рад виконавчих органів не дозволяє говорити про повноцінну децентралізацію публічної влади на регіональному рівні. Однак у цілому ступінь політичної децентралізації в Україні є істотно високим.

Слід підкреслити, що деконцентрація за частково-децентралізованою публічною владою істотно обмежується. На місцеві органи виконавчої влади покладаються передусім виконавчо-розпорядчі функції, які б мали виконувати органи місцевого самоврядування. Відповідно, значна частина міністерств та

відомств не передає свої функції місцевим органам виконавчої влади, здійснюючи їх через власні територіальні підрозділи.

У контексті перспектив розвитку регіональної політики потребує перегляду текст одинадцятого розділу Конституції України з метою наближення його до європейських стандартів та розширення норм і принципів організації та функціонування органів місцевого самоврядування.

З огляду на це автор дає порівняльний аналіз конституційних положень про публічну владу в європейських країнах, зокрема, в конституціях Бельгії, Болгарії, Греції, Естонії, Ірландії, Італії, Литви, Німеччини, Норвегії, Польщі, Російської Федерації, Румунії, Угорщини, Фінляндії, Франції, Швеції, Чеської республіки.

Як правило, питанням самоврядування в конституціях присвячено окремий розділ, невеликий за обсягом – до однієї сторінки. Винятком є Конституція Швеції, де згадки про місцеве самоврядування трапляються в різних місцях тексту, та Конституція Норвегії, де є, власне, лише одна згадка про муніципалітети та графства з приводу місцевих виборів (не до самих муніципалітетів та графств, а в тому сенсі, що ці утворення є структурними одиницями виборчої системи до Парламенту). У федеральній Конституції Федеративної Республіки Німеччини встановлюються найбільш загальні принципи самоврядування, яких повинні дотримуватись федеральні землі в своїх конституційних актах.

**Визначення** поняття місцевого самоврядування, принаймні у тому вигляді, в якому воно наводиться в частині першій 140-ї статті Конституції України, або в Європейській Хартії місцевого самоврядування, не зустрічається, практично, ніде. На думку автора, це пов’язано з тим, що поняття “питання місцевого значення” саме потребує юридичного визначення, без нього визначення поняття місцевого самоврядування має дуже обмежене застосування.

*Конституція Російської Федерації:* “Місцеве самоврядування в Російській Федерації забезпечує самостійне вирішення населенням місцевого значення, володіння, користування та розпорядження муніципальною власністю”.

*Конституція Естонії:* “Всі місцеві питання розв’язуються та регулюються місцевим урядом, який діє незалежно щодо законів”.

*Конституція Ірландії:* “Держава визнає роль місцевого уряду щодо створення форуму для демократичного представництва місцевих громад у здійсненні на місцевому рівні влади та виконання функцій, наданих законом, та сприянні через ініціативи уряду задоволенню інтересів таких громад”.

Цікавим є визначення поняття місцевого самоврядування (мабуть, його так можна трактувати, оскільки це – перше речення відповідного розділу) в Конституції Польщі: “Місцеве самоврядування виконує публічні завдання, які не закріплені Конституцією чи законами та іншими органами влади”. В такому формулюванні є, принаймні, і визначення того, що таке “місцеві справи”.

В інших конституціях визначення немає, поняття формується через визначення суб’єкта та функцій, або вважається, що поняття визначене на іншому рівні.

Жодна з проаналізованих конституцій (за винятком хіба що російської) не визнає, як це зроблено в Україні, територіальну громаду прямим **суб’єктом місцевого самоврядування**. Як правило, таким суб’єктом є рада, причому майже завжди робляться застереження про демократичний спосіб її обрання.

*Ірландія:* “мусить бути місцева влада, обрана таким чином, як це передбачено законом”.

*Чехія:* “Асамблея громади незалежно веде справи громади”. “Члени Асамблеї обираються таємним голосуванням на основі загального, рівного та прямого виборчого права”.

*Російська Федерація:* “Місцеве самоврядування здійснюється громадами шляхом референдуму, виборів, інших форм

волевиявлення, через виборні та інші органи місцевого самоврядування”.

Лише деякі конституції уточнюють внутрішню структуру органів самоврядування:

1. *Румунія:* “Органами публічної влади, якими здійснюється місцева автономія в громадах, є місцеві ради та мери, обрані відповідно до закону”.

2. *Польща:* “Місцеві самоврядні утворення здійснюють свої обов’язки через установчі та виконавчі органи”.

3. *Литва:* “Ради місцевого самоврядування утворюють підзвітні їм виконавчі органи для прямої імплементації законів Республіки Литва, а також рішень Уряду та рад місцевого самоврядування”.

4. *Болгарія:* “Мер є органом виконавчої влади у муніципалітеті. Він обирається муніципальною радою на чотири роки згідно з процедурою, визначеною законом”.

5. *Бельгія:* “Президент виконавчого комітету обирається радою з-поміж її членів; його обрання ратифікується Королем; закон визначає його статус”.

6. *Іспанія:* “Мери обираються членами ради або населенням”.

7. *Угорщина:* “Мер є головою місцевого представницького органу. Представницький орган може обирати комітети та створювати установи”.

В інших випадках деталізація органів місцевого самоврядування передається на рівень закону та/або самих органів. *Росія:* “структура органів місцевого самоврядування визначається населенням самостійно”. *Фінляндія:* “Положення про основні принципи управління для муніципальних адміністрацій та обов’язки муніципалітетів викладені у законі”.

У конституціях перераховуються основні **адміністративно-територіальні одиниці місцевого самоврядування**, причому часто за законом закріплюється право створення інших, не вписаних в конституції.

*Болгарія:* “Територія Республіки Болгарія поділяється на муніципалітети та регіони”. “Інші адміністративно-територіальні одиниці та органи самоврядування можуть бути встановлені законом”. “Муніципалітет є основною адміністративно-територіальною одиницею, на якій здійснюється самоврядування”. “Регіон є адміністративно-територіальною одиницею, якій доручено проведення регіональної політики, реалізація державного управління на місцевому рівні та забезпечення гармонії національних та місцевих інтересів”. (Регіон не є самоврядною одиницею, його глава призначається Радою Міністрів).

*Естонія:* “Одиницями місцевого самоврядування є волості та міста. Інші одиниці місцевого самоврядування можуть створюватися на засадах та в порядку, встановлених законом”.

*Франція:* “Територіальними одиницями Республіки є комуни, департаменти та заморські території. Будь-які інші територіальні одиниці встановлюються законом. В цих одиницях самоврядування здійснюється через обрані ради та способи, визначені законом”.

*Угорщина:* “Територія Республіки Угорщина поділяється на такі адміністративні одиниці: столиця, округи, міста та комуни. Столиця поділена на райони. Райони можуть утворюватися в інших містах”.

*Польща:* “Громада (гміна) є базовою одиницею місцевого самоврядування. Інші одиниці регіонального та/чи місцевого самоврядування встановлюються законом”. Саме завдяки такому формуванню Польща змогла без особливих юридичних проблем, пов'язаних зі змінами Конституції, провести реформу, запровадивши самоврядування в воєводствах та ввівши нову самоврядну територіальну одиницю – повіт.

У багатьох конституціях передбачаються способи зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, через референдум, після консультацій з органами місцевого самоврядування тощо.

Крім Угорщини, спеціальний **статус столиці** визначається в конституціях *Італії:* “Рим – столиця Республіки. Державні закони

регулюють його юридичний статус” та *Болгарії:* “Територіальний поділ та виключні права столиці та інших головних міст встановлюються законом”.

Конкретного переліку **функцій** місцевого самоврядування не зустрічаємо майже ніде. Винятки:

*Росія:* “Органи місцевого самоврядування самостійно управляють муніципальною власністю, формують, затверджують та виконують місцевий бюджет, встановлюють місцеві податки та збори, здійснюють охорону громадського порядку, а також вирішують інші питання місцевого значення”.

В деяких конституціях окремі функції визначаються іншими розділами, наприклад в *Німеччині* згадуються муніципальні заклади освіти як елемент системи загальної освіти.

Типовим є підхід або *Угорщини:* “Права та обов’язки місцевої влади визначаються законом”, або *Польщі:* “Завдання, які не закріплені Конституцією чи законами за іншими органами публічної влади”.

У більшості конституцій прямо проголошується **автономія**, незалежність органів місцевого самоврядування, право органів місцевого самоврядування захищати свої права в судовому порядку.

Дуже поширеними є положення про **делегування** повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування.

*Росія:* “Органи місцевого самоврядування можуть наділятися законом окремими державними повноваженнями з передачею необхідних для їх здійснення матеріальних та фінансових засобів. Реалізація переданих повноважень підконтрольна державі”.

*Польща:* “Якщо того вимагають фундаментальні потреби держави, закон може доручити органам місцевого самоврядування виконання інших публічних обов’язків. Спосіб передачі та порядок виконання таких обов’язків визначається законом”.



*Угорщина:* “У виняткових випадках мер може бути залучений до виконання державних адміністративних та владних повноважень на додачу до його відповідальності перед місцевим самоврядуванням відповідно до закону чи декрету уряду, який має силу закону. Державні адміністративні обов’язки можуть бути покладені на клерка місцевого представницького органу та, у виняткових випадках, на керівника служби місцевого уряду”.

*Чехія:* “Виконання функцій державного управління може бути доручене територіальним органам самоврядування тільки якщо це передбачено законом”.

Майже всі конституції прямо встановлюють право органів місцевого самоврядування самостійно запроваджувати місцеві податки як основне чи суттєве джерело наповнення місцевого бюджету.

Деякі конституції, крім того, передбачають фінансову підтримку держави на виконання самоврядних повноважень:

*Польща:* “Доходи органів місцевого самоврядування складаються з власних доходів, а також загальних субсидій та спеціальних грантів з державного бюджету”.

*Італія:* “Муніципалітети, провінції, головні міста та регіони повинні мати фінансову автономію щодо своїх доходів та витрат. Муніципалітети, провінції, головні міста та регіони повинні мати автономні ресурси. Вони повинні встановлювати та збирати власні податки в гармонії з конституцією і у відповідності з принципами координації публічних фінансової та податкової систем. Вони повинні одержувати частку доходів державних податків, пов’язаних з їхньою територією. Закон держави засновує фонд вирівнювання для допомоги районам, де фіскальна здатність з розрахунку на мешканця зменшена, без будь-яких обмежень на використання його доходів. Фонди, що надходять з джерел, про які згадується в попередній частині, повинні надавати муніципалітетам, провінціям, головним містам та регіонам можливість повністю фінансувати функції, доручені їм”.

*Греція:* “Держава вживає законодавчі, регулятивні та фіскальні заходи, необхідні для забезпечення фінансової незалежності та фондів, необхідних для виконання завдань та компетенцій агенцій місцевого врядування, забезпечуючи одночасно прозорість в управлінні такими фондами”.

Ще одним правом, яке закріплюється в багатьох конституціях, є право органів місцевого самоврядування на створення **асоціацій**.

*Польща:* “Самоврядні утворення мають право на асоціації. Самоврядні утворення мають право участі в міжнародних асоціаціях місцевих та регіональних громад, а також співпрацювати з місцевими та регіональними громадами інших держав”.

У багатьох конституціях спеціальна увага приділяється **контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування.

*Польща:* “Законність діяльності органів місцевого самоврядування є предметом контролю. Органами, що здійснюють контроль за діяльністю самоврядних утворень, є: Прем’єр-міністр та воєводи, а щодо фінансових справ – регіональні аудиторські палати”.

*Греція:* “Держава здійснює нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, що складається лише з перевірки законності; не допускається втручання в їхні ініціативи та свободу дій. Перевірка законності здійснюється так, як це передбачено законом”.

*Чехія:* “Держава може втручатись в діяльність самоврядних територіальних одиниць тільки якщо таке втручання необхідне для захисту законності і тільки у спосіб, визначений законом”.

І насамкінець дві цитати з Конституції Угорщини:

“Для затвердження законів про місцеве самоврядування потрібна більшість у дві третини членів парламенту. Фундаментальні права місцевого самоврядування можуть бути обмежені законом, для чого теж потрібна більшість у дві третини”.

“Представницький орган може оголосити про свій розпуск до закінчення строку свого мандата відповідно до умов, викладених в

законі про місцеве самоврядування. При розпуску органу мандат мера також припиняється”.

Отже, конституції європейських країн в основному встановлюють загальні принципи утворення та діяльності органів місцевого самоврядування, їх права, уникають зайвої деталізації, встановлення процедур, механізмів, структур, надаючи право на це або закону, або самим органам самоврядування.

Як результат, в умовах швидких соціальних та економічних змін, пов'язаних з переоцінкою цінностей, глобалізації, створення єдиного європейського простору, є можливість достатньо швидко проводити суттєві реформи місцевого самоврядування.

## **1.2. Генезис та еволюція ідеї і практики самоврядування в українській політико-правовій традиції: правові ідеї та політична практика**

Форма державного управління як наукова проблема, що дає уявлення про один із найважливіших елементів форми держави, який характеризує структурно-інституціональні та функціональні сторони організації верховної влади в державі, “об’єктивно віднесена до вічних наукових проблем”<sup>46</sup>. Інтерес до неї виникає ще з греко-римських часів, коли такі видатні мислителі, як Платон, Арістотель, Полібій, Цицерон створили неперевершені зразки комплексного аналізу феномену держави, заклали міцний теоретично-методологічний фундамент для подальшого дослідження та змісту, сутності та форми. Це питання приваблювало і представників суспільно-політичної думки наступних часів – Н. Макіавеллі, Ж. Бодена, Т. Гоббса, Дж. Локка, Ш.Л. Монтеск’є, Ж.Ж. Руссо, Т. Джефферсон, О. Гамільтона та інших, однак з суто наукових позицій їх починають досліджувати у ХІХ ст., коли від загальної соціально-філософської науки відокремилися такі державознавчі науки, як політологія (Політична наука. Теорія держави, конституційне право).

<sup>46</sup> Шаповалов В. Форма держави в конституційному праві // Вісник Конституційного суду України. – 2003. – № 2. – С. 50.

Друга половина ХІХ – початок ХХ ст. – це період найбільшого розквіту в юридичній науці вчення про державу. Значний внесок у його розвиток зробили А. Алексєєв, Л. Геріплович, Г. Єллінек, Ф. Кістяківський, Б. Кістяківський, М. Коркунов та ін., які з характерною для юридичної науки того часу докладністю та обґрунтованістю розробили цілісну систему знань про державу в цілому і зокрема про її форми. Однак величезний обсяг охоплених ідей, теорій, вчень вимагає звуження, конкретизації предмета безпосереднього дослідження, який передбачає аналіз положень, що мають методологічне значення для розробки деяких теоретичних аспектів форми державного правління на сучасному етапі.

Перехід до нового світосприйняття – процес тривалий та багатограний. Однак, абсолютно ясно, що без концептуального переосмислення місця та ролі людини і громадянина у системі демократичних суспільних відносин, яка нині перебуває у стадії народження, цей процес не стане по-справжньому самоврядним, а його результати залишаються непередбачуваними. У зв’язку з цим, одним з найважливіших напрямів розвитку сучасної державності залишається оптимізація організації та діяльності місцевого самоврядування. Думка про організацію влади в громадах та її взаємовідносини з державною владою почала розвиватися ще в середньовічній Європі. У полеміці з теорією абсолютизму, яка упродовж багатьох століть панувала в Європі, на початку ХVІІ ст. німецький юрист і теоретик Йоганес Альтузіус розробив федеральну теорію народного суверенітету та сформував принцип субсидіарності. Союз індивідів, які добровільно об’єдналися у сім’ї та корпорації, на його думку, утворює громаду, союз громад – провінцію, союз провінцій і міст – державу. Суверенітет, право верховенства при цьому зберігає увесь народ. Уся ієрархія соціально-політичних структур з низового рівня громад і міських комун, які добилися самоврядування, до всезагального союзу, держави, осмислювалася Й. Альтузіусом як система федеральних

утворень, союзів, створених на договірних засадах<sup>47</sup>. У Франції з XVII ст. проблемами місцевого самоврядування займалися фізіократи, більше відомі своїми дослідженнями в галузі економічної теорії.

Приватну свободу людини фізіократи вважали необхідною передумовою для розвитку самоврядування. Один з найвідоміших попередників фізіократів – маркіз Рене-Луї д'Аргенсон (1694–1757), будучи сучасником більш знаменитого Монтеस्क'є, виступав, на відміну від останнього, за скасування будь-яких станових привілеїв. Спостерігаючи життя сучасного міста, д'Аргенсон дійшов висновку про необхідність місцевого самоврядування. Вся система місцевого самоврядування згідно з його теорією будувалася на виборній основі під наглядом інтенданта, якого призначав король.

В основному повністю відповідний ідеям д'Аргенсона, але більш детальний, “Проект муніципалітетів” (1775) був створений одним з представників фізіократичної школи Дюпоном Немуром, який запропонував систему муніципалітетів (комуна – округа – провінція) на чолі з головним муніципалітетом (державою). На становлення теорії місцевого самоврядування мали значний вплив також представники утопічного соціалізму та комунізму Т. Мор, Т. Кампанелла, Ш. Фур'є, Р. Оуєн, А. Сен-Сімон та ін.

Безпосередньо теорія місцевого самоврядування концентрувалася навколо формування правових відносин територіальної громади і держави. Вся наука про самоврядування бере свій початок зі спроби розв'язати проблему, чи має громада окрему, відмінну від державної, владу, чи вона є незалежною від держави публічно правовою концепцією, чи міцно включеною в державний організм і виконує тільки функції органу держави<sup>48</sup>. У процесі становлення та розвитку муніципальної науки сформувалося декілька наукових теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування, які по-різному тлумачать сутність цього інституту,

<sup>47</sup> Каменская Г. В. Альтузиус Йоханнес // Федерализм: Энциклоп. – М., 2000. – С. 46–47.

<sup>48</sup> Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Мюнхен, 1963. – С. 17.

особливості його взаємовідносин з державою. А одним із перших, хто привернув увагу до цих проблем, був А. Токвіль, ідеалом якого було суспільство, що функціонує як сукупність багатьох вільних та самоврядних асоціацій та громад. Сформульована ним та його послідовниками теорія природних прав громад виникла на початку XIX ст. як реакція на чиновницьке управління з усіма негативними сторонами. Представниками цієї теорії були Г.Арене, Н. Гербер, О. Гірке, А. Токвіль, О. Лобанд, Е. Мейєр, О. Ресслер, А.Е. Шеффле, Б.М. Чичерін тощо.

Російська наукова думка також тривалий час зазнавала впливу цієї доктрини місцевого самоврядування. Її джерелами вбачали слов'янофільські ідеї про особливий шлях руської держави та уявлення про природні права громади<sup>49</sup>. Фундаторами теорії прав вільної громади (громадянсько-господарської) були російські дослідники А. П. Щапов, М. М. Ядринцев, О. І. Васильчиков, В. М. Лешков та інші. Логічним продовженням даних теорій стала громадівська теорія місцевого самоврядування, яка в 70-ті роки XIX ст. зійшла з історичної арени та поступово поступилася місцем державницькій теорії місцевого самоврядування. Основні положення державної теорії місцевого самоврядування розроблені німецькими вченими Л. Штейном і Р. Гнейстом та більш детально розвинуті їх послідовниками, зокрема в Росії В. П. Безобразовим, О. Д. Градовським, М. І. Лазаревським, М. М. Коркуновим, А. Г. Михайловським, І. І. Євтіховим, Н. Е. Нольде та ін.

Так, А. Г. Михайловський розглядав самоврядування як частину загального державного управління, як особливу організацію державної влади на місцях, що застосована на виборних засадах<sup>50</sup>.

Вивчаючи теоретичну спадщину минулого, накопичені розробки про природу місцевого самоврядування, характер

<sup>49</sup> Графский В. Г., Ефремова Н. П., Карпец В. и др. Институты самоуправления: историко-правовое исследование. – М., 1995. – С. 281.

<sup>50</sup> Михайловский А. Г. Реформа городского самоуправления России. – М., 1908. – С. 40.

компетенції місцевих органів влади, аналізуючи історичний досвід, треба відмітити, що місцеве самоврядування України пройшло складну еволюцію.

Універсальними пам'ятками літератури й історії були літописи періоду Київської Русі і Галицько-Волинської держави. Уривкові відомості про територіальні відмінності соціально-політичного життя на українських землях можна також знайти в описах давніх античних, а пізніше західних і східних мандрівників і хроністів (Геродота, Страбона, Птоломея, Аль-Масуда, З. Герберштейна), більше систематизовані – в працях Г. Боплана (1600–1673).

У середині XVI ст., в період національно-визвольної війни українського народу під проводом Б. Хмельницького, формувалася нова українська державність. Саме в цей час у свідомості політичних діячів України вперше після кількох століть недержавного життя створюється, а точніше, відновлюється образ України як етнічної цілості, як політичної одиниці, формується об'єктивне розуміння меж української етнічної території. З огляду на це, цікавою є еволюція поглядів Б. Хмельницького, котрий спочатку виступав, за свідченням очевидців, за автономію по Білу Церкву, а пізніше – по Львів, Холм і Галич, адже "... від початку кордон князів руських з польськими королями був по саму Віслу і угорський кордон"<sup>51</sup>.

У Гадяцькому трактаті досить чітко виписаний новий статус України як автономного князівства Руського в Речі Посполитій трьох народів – польського, литовського, руського<sup>52</sup>. Територія автономії обмежувалася лише трьома воєводствами – Київським, Чернігівським, Брацлавським, зате ширші права передбачались для українського населення в інших етнічно українських воєводствах.

Важливим етапом формування української державності стала Конституція Пилипа Орлика<sup>53</sup>, відзначивши основні демократичні принципи політичної організації незалежної козацької України. Проте у політико-географічному аспекті цей документ мав суттєві недоліки: нерозуміння єдності всіх українських земель, обмеження території майбутньої незалежної української держави кордонами трьох воєводств, яку тимчасово визначив ще польський король під час національно-визвольної війни під проводом Б. Хмельницького. Однак, незважаючи на ліквідацію останніх залишків козацької автономії наприкінці XVII ст., ідея української державності ще довгий час зберігалася у середовищі козацької старшини та її нащадків.

Якісно новою була ідеологія Кирило-Мефодіївського товариства, що виникло наприкінці 1845 – на початку 1846 років, в статуті якого було визначено створенням слов'янської федерації, яка вимагала б сім автономних штатів. Важливо, що одним із штатів названо Україну з Чорномор'ям, Галичиною і Кримом, що свідчить про розуміння важливості єдності всіх українських земель.

У 60 – 70-х роках XIX ст. українська інтелігенція вже висунула лише ідею автономії України в складі федеративної Росії. Саме на такій платформі стояв і відомий український громадсько-політичний діяч Михайло Драгоманов (1841–1895), який став лідером не лише наддніпрянської, але й галицької передової інтелігенції, роблячи також спроби до порозуміння із закарпатською українською інтелігенцією. Його діяльність була направлена на зближення двох гілок українського народу – західної і центрально-східної територій. Висуваючи ідею спільних дій українців та інших національних груп на території України на засадах політичної свободи, М. Драгоманов детально описував перспективи громадського самоврядування.

Сформулювавши концепцію федерації вільних громад, так званий громадівський соціалізм, у своїй праці "Історична Польща і

<sup>51</sup> Документи Богдана Хмельницького. – К., 1961. – С. 502.

<sup>52</sup> Див. Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української конституції. – К., 1993. – С. 11–24.

<sup>53</sup> Див. Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української конституції. – К., 1993. – С. 11–24.

великоруська демократія” М. Драгоманов виводить ряд важливих принципів локальної демократії: врахування національних особливостей кожної країни; самоуправління общин і областей у побутовій “знизу догори” політично вільній державі; свобода всіх “живих складових частин народу”, взаємозалежність політичної свободи; місцевого самоврядування. Якщо в цій роботі він підійшов до проблеми створення системи місцевого самоврядування, в проєкті “Вільні Спілки” він детально обґрунтовує ідею політичної децентралізації, основою якої мало стати запровадження “самоуправи” громад, волостей, повітів, земель, кожна з яких “має свою внутрішню самостійність і незалежність стосовно інших самоуправ, незалежно вищого чи нижчого типу”<sup>54</sup>.

Важливим етапом у формуванні української політичної думки стало утворення в 1890 році на західноукраїнських землях Русько-Української радикальної партії (соціал-демократичного типу), яка на своєму першому з’їзді (1895) проголосила ідею самостійності України<sup>55</sup>. Ідея державної незалежності України стала програмою-максимум утворення у 1899 році націонал-демократичної партії, лідерами якої стали такі відомі громадсько-політичні діячі, як І. Франко, Ю. Романчук, Ю. Охримович та ін., водночас самостійність України націонал-демократи обґрунтували вже з позицій національної ідеї. І радикальна, і націонал-демократична партії галицьких, буковинських, закарпатських і наддніпрянських українців розглядали Україну як єдину політичну одиницю.

Подальша активізація української політичної думки пов’язана з початком Першої світової війни, коли особливо гостро постало питання майбутнього територіально-політичного переустрою Європи.

У 1916 році учений С. Рудницький видав науково-просвітницьку працю “Чому ми хочемо самостійної України?”<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Цит. за: Основи етнодержавознавства: Підручник / За ред. Ю. І. Римаренка. – К., 1997. – С. 207.

<sup>55</sup> Див. Малик Я., Вол Б., Чуприна В. Історія української державності. – Львів, 1995.

<sup>56</sup> Див. Рудницький С. Чому ми хочемо самостійної України? / Упорядн., передмова О. Шаблія. – Львів, 1994.

Детально даючи етнодемографічну характеристику українським історичним регіонам, аналізуючи геополітичні фактори, автор розкриває і своє бачення політичного ладу України як демократичної республіки з сильним центральним урядом та самоврядними громадянами і землями.

Трагічним був процес творення української державності національно-визвольними силами 1917 – 1920 років. В авангарді розвитку подій стояли три українські партії: марксистичні соціал-демократи, зорієнтовані на робітників, селянські соціалісти-революціонери і соціалісти-федералісти – партія ліберальної інтелігенції. Метою цих партій була побудова автономної України в складі всеросійської федерації. Однак за кілька місяців вони прийшли до розуміння необхідності проголошення самостійності України. І в цьому була логіка історії.

Перед українцями постала проблема державного будівництва в момент, коли вони лише вступили у фазу переходу від етносу до нації. Гостро відчувався брак політичної еліти, професіоналів у галузі економіки та фінансів. Старшому поколінню бракувало досвіду партійного життя парламентської практики, а поєднання духу жертвності з юнацьким радикалізмом нерідко призводило до отаманщини, анархії.

І все-таки, незважаючи на різні перешкоди, український визвольний рух продемонстрував здатність до розв’язання багатьох нагальних проблем. Серед широких мас селянства, інтелігенції та робітників звучали гасла: влада рад робітників і селян; самовизначення народів аж до відокремлення; боротьба проти імперіалістів-завойовників і грабітелів працюючих мас. Проте основною помилкою лідерів руху була їх мета спрямувати кампанію проти засилля російської культури і гонінь на українську мову та літературу, а не на творення української державності. Але ці кампанії не могли викликати глибокого резонансу серед селянства і вже зовсім нічого не важили для російського чи російськомовного робітника в українському місті. Трудящі маси очікували сильної соціальної програми, яка б відповідала їхнім

інтересам, передусім – перерозподілу землі. Жителі сіл, селищ, міст тяглись до самоврядування, до самостійного вирішення багатьох соціальних питань місцевого значення. “Але замість того, – писав В. Винниченко, – щоб іти до свого пролетаріату, хоч би й ще не зовсім пробудженого національно, замість того, щоб будити його і набравшись у нього соціальної рішучості й одважності, замість того, щоб пішовши з ним соціально, повести його за собою національно, ми одсахнулись від нього, ми злякалися його і навіть того селянства, що пішло за ним. Це була основна помилка й хиба наша. А з неї вже консеквентно стали впливати всі наші дальші, болючі й шкідливі помилки. І головною з них було фальшиве розуміння нашої національно-української державності”<sup>57</sup>.

Більшовицький переворот у листопаді 1917 року прискорив проголошення незалежності України, до якої суспільство в цілому не дозріло. Одразу дався взнаки брак організаційних сил для утримання влади. Чітко розробленої програми революційних перетворень не мала навіть свідомо інтелігенція, не кажучи вже про інші сили. Не було достатньо ні опорних пунктів по губернських містах, ні керівних центрів. Кінець кінцем, не було політично вишколених провідників, спроможних розв’язати актуальні завдання. Наприклад, Михайло Грушевський був добре знаним фахівцем у галузі історії, але до революції не керував навіть малою політичною організацією, отже, не мав досвіду керівництва. Володимир Винниченко був активним членом партії соціал-демократів, але за покликанням був насамперед письменником і белетристом, людиною високого інтелекту, але малої організаторської практики. Симон Петлюра – журналіст і чиновник за фахом – потрапив у лідери через певні обставини, не маючи такої популярності, як двоє попередньо згаданих. Євген Петрушевич (Галичина) був єдиним політиком за фахом, але особистими якостями не відповідав ролі харизматичного лідера.

Факт залишається фактом, усі згадані провідні діячі української революції не мали чітко виробленої програми дій, навіть якихось доктринальних настанов. Винниченко тяжів до комуністів, Петлюра став на позиції дрібної революції і відмовився від боротьби з більшовизмом, а Петрушевич постійно маневрував, політично орієнтуючись по черзі: на німців, на Антанту, на Денікіна, на більшовиків. Найбільш послідовно національно-визвольної ідеї тримався Петлюра, але його здібностей не вистачало для того, щоб вибитися до рівня харизматичного лідера-провідника революції.

У 1917 – 1920 роках український народ так і не зумів самоорганізуватись у власну державу, яка б відповідала інтересам широких народних мас. Відповідно мова не могла йти про будь-яке самоврядування. Таким чином українська революція на той час не досягла своєї мети, але вона дала поштовх до внутрішнього переродження українського суспільства, перед усім світом заявила про Україну як про політичну націю. Саме на цьому фундаменті, незважаючи на всі перипетії радянського періоду, й відбувався розвиток ідей самостійної української держави.

Велика істина закладена в роздумах історика І. Лисяка-Рудницького: “Нема сорому в тому, щоб бути переможеними в боротьбі за свободу. Навпаки, така поразка може стати джерелом духовної обнови, що з нього черпатимуть силу наступні покоління, продовжувачі цієї самої боротьби на новому історичному етапі”<sup>58</sup>.

За ініціативою Українського національно-демократичного об’єднання у 1927 році було випущено ряд масових агітаційно-роз’яснювальних і просвітницьких матеріалів. Однією з робіт була книга В. Целевича “Практичний poradnik pro voborчу ординацію до громад Галичини”, в якій автор акцентував увагу на особливому значенні для українського народу громади: “Для нас вага громади лежить не тільки на її господарським і культурним значінню, а також у її національним значінню як організації, що стоїть на стороні існування українського народу”. Громадські ради В. Целевич

<sup>57</sup> Винниченко В. Відродження нації. – Київ: Вільям, 1920. – Ч. 2. – С. 97.

<sup>58</sup> Лисяк-Рудницький І. Між історією і політикою. – Мюнхен, 1973. – С. 128.

вважав єдиними органами управління, якими можуть опанувати українці в Галичині.

Також у 1927 році у Львові було надруковано брошуру М. Стахіна “Права і обов’язки громад і громадських урядів”, у якій ставилося за мету, “щоб не тільки члени рад, але також кожний громадянин знав добре права і обов’язки громадських рад та ті права, які мають члени громади супроти рад, бо тільки тоді буде могли свідомі рада сповнити своє завдання, а на менше свідому раду можна буде робити відповідний натиск зі сторони свідоміших громадян”.

У 1930 році вийшла інша робота В. Целевича “Громадська самоуправа. Практичний poradnik про громадські й самоуправні бюджетові й податкові закони зі зразками заліків, відкликів і жалоб”, в якій викладалися загальні теоретичні відомості про місцеве самоврядування, питання про порядок формування і виконання місцевих бюджетів, пояснення до податкової системи і можливих джерел фінансових надходжень до бюджету громади, а також питання про права української мови у самоврядуванні.

У 1935 році вийшла робота М. Стахіна “Про державу”, певна частина якої присвячувалася розв’язанню ролі в механізмі публічної влади у державі<sup>59</sup>.

Проблематика української державності відображена і в працях В. Кубійовича. Активно включившись в роботу з наукового обґрунтування і підтримки незалежності Карпатської України, він підготував такі праці, як “Із антропогеографічних проблем Закарпаття” (Львів, 1939), “Людність Карпатської України” (Львів, 1939), “Сільське господарство Карпатської України” (Львів, 1939), які разом з іншими аналогічними працями інформаційно сприяли процесу державотворення в цьому регіоні<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> Волошинський Б. “Громада – твердиня, що зберігає національні сили”. Місцеве самоврядування і політико-правова освіта в Галичині у 1920 – 30-ті роки // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3 – 4 (5). – С. 94–101.

<sup>60</sup> Карпатська Україна. Географія. Історія. Культура. – Львів, 1939.

Що стосується Закарпаття, то самоврядні традиції своїм корінням тут сягають глибокої давнини. Будучи частиною державотворчих процесів, вони постійно розвивалися і вдосконалювалися, проявляючись у тих чи інших формах як за часів Угорського королівства і в Підкарпатській Русі в складі Чехословаччини, так і за часів Радянської України. Місцеве самоврядування на Закарпатті бере свій початок ще у XI столітті. Його землі на той час входили до складу Угорського королівства.

Історичні документи свідчать, що все розпочалося після невдалого походу угорського короля Ендре II у Єгипет під час п’ятого Хрестового походу (1205–1235), який призвів до повстання угорської знаті проти короля. Вимушений капітулювати перед повсталими баронами-магнатами, котрі мали на своєму боці більшість рицарів, Ендре II підписав у 1222 році важливий політичний документ, відомий в історії під назвою “Золота булла” Ендре II. Цей документ відображав головну тенденцію феодалів – юридично закріпити свої станові права та привілеї, забезпечити постійний контроль над королівською владою аж до права порушення війни проти свого короля, якщо останній не буде дотримуватись обіцяного. У деяких пунктах “Золотої булли” угорські магнати значно поступилися рицарям, завдяки чому останні отримали неабиякий вплив у місцевому самоврядуванні (общині комітату). Цим документом були обмежені права іспанів, а рицарі звільнялися від податків. Однак уступаючи цим дрібним феодалам, знать не випускала зі своїх рук основного, керівного впливу в політичних справах Угорського королівства. Якщо у XII – XIII ст. угорські королі запрошували на службу до себе не тільки німецьке духовенство, але й світських рицарів, надаючи їм великі земельні наділи (посада іспана разом із землею поступово ставала спадковою), то “Золота булла” забороняла надання посад та земельних маєтків іноземним феодалам, не забезпечувала ніяких привілеїв містам, селянам і переселенцям.



Після монголо-татарської навали у 1242 році, котра не оминула й Угорщину, перед королями постало складне завдання – заселити спустошену країну і відновити систему державного управління. На території нинішнього Закарпаття в XI ст. були створені комітати Унг і Боршова, а через два століття остаточно сформувалися наступні: Унг (1214), Угоча (1262), Берег (1263) і Мараморш (1303).

Чергова хвиля німецької колонізації прийшла на терени сучасного Закарпаття у другій половині XIII ст. Колоністи оселялися в низинних районах і містах. І сьогодні проживають меншини німців на Мукачівщині та в Свалявському районах. Оскільки вони були переважно ремісниками, то поєднували своє заняття з торгівлею, сільським господарством, лісовими промислами, солевидобуванням. Угорські королі запрошували німців-переселенців, які принесли традиції місцевого самоврядування, заснованого на Саксонському праві (Магдебурзьке право).

Одним із найстаріших міст у тогочасній північно-східній Угорщині був Лупрехтсас (з 1504 року офіційно називався Бергсасом, а після 1918 року – Береговим). У 1247 році угорський король Бела IV надав жителям поселення Лупрехтсас такі міські привілеї: недоторканність приватної власності; рівність всіх громадян незалежно від народності; право обирати священика; користуватися земельними угіддями, водою, луками для випасу худоби; сплачувати один динар мита за воду; проводити торгівлю по суботах. Такі привілеї двічі підтверджувалися угорським королем Іштваном V у 1255 і 1271 роках.

Після занепаду династії Арпадовичів на угорському престолі з'явився новий король – Карл Роберт з династії Анжу. У 1320 році на скаргу громадян Лупрехтсаса він видав указ, яким заборонив втручатись у міські справи дворянам, які брали участь у загальних зборах комітатів Угоча і Берег. У 1325 році Карл Роберт підтвердив свій указ від 1320 року.

Другого вересня 1342 року син Карла Роберта – Людовік I Великий у місті Вишеград видав королівську грамоту, де зазначалось: “... це наше вільне місто, яке заслуговує користуватися особливими привілеями, щоб міський суд мав право судити всіх захоплених у межах міста, як дворян так і не дворян, і щоб міщани підкорялися не комітатським властям, а муніципалітету ...”. Серед особливих привілеїв Лупрехтсас отримав право власної печатки для скріплення договорів, угод і винесення вироків смертної кари у місті. Привілеї 1342 року неодноразово підтверджувалися такими угорськими правителями, як Людовік Великий (1342–1382), королева Марія (1524). У XIV ст. Лупрехтсас мав розвинуті торгівлю, землеробство і виноробство. Міський апарат складався із судді (голови міста) та 12 радників із числа заможних городян, які складали раду.

Були й інші міста та містечка у північно-східній Угорщині, де також зароджувалося самоврядування. Серед них: Севлюш (нині Виноградово), Вішк (Вишково), Хуст, Тейче (Тячів), Мункач (Мукачево) та інші.

Королівська грамота 1262 року, видана Севлюшу, містила такі міські привілеї: громадянська свобода жителям; обрання радою старости (судді), священика; щотижневий торг та ярмарок у визначні свята без оподаткування; торгівля без перешкод в Угорському королівстві; звільнення від митного податку по річці Тиса; будівництво млинів; вилов риби та полювання в лісах. За ці привілеї городяни сплачували королю єдиний податок, який збирали суддя, голова міста зі священиком у День святого Мартина. Жителі давали дозвіл на поселення барона чи магната у Севлюші, бо інакше феодалі не могли цього зробити. Система привілеїв міста отримала назву “Севлюське право”. У 1294 році угорський король Ендре III (1290–1301), останній із династії Арпадовичів, підтвердив привілеї 1262 року, наданий Іштваном II.

Здобути своє “Севлюське право” намагалися й інші поселення: Хуст, Вішк, Тейче, Гоесумезе (Довге Поле, тепер –

Румунія). Королівською грамотою від 29 квітня 1329 року Карл Роберт Анжу надав цим чотирьом поселенням право міста Севлюша. Німецькі та угорські колоністи стали громадянами у королівських містах уздовж р. Тиси. Привілей 1329 року гарантував їм такі юридичні права: свободу міським жителям; обрання судді міським сенатом, а старости на один рік населенням міста; переобрання старост та священників на наступний рік; сплата земельного податку у День святого Мартина; організація публічних судів; недоторканність приватної власності. Барони не мали права чинити свавілля над жителями міст. Серед економічних привілеїв: торгівля у будь-якому куточку Угорського королівства, отримання додаткових пільг за освоєння нових земель, зняття заборгованості при несплаті податків у неврожайний рік.

Громадяни коронних міст були звільнені від феодалних повинностей і сплачували незначні податки у королівську казну. Вибори судді, старости, священника відбувалися на міській площі. Староста (голова) кожного міста мав при собі 24 радники, а суддя – чотирьох присяжних. Судові справи у містах розглядалися тільки по четвергах. Спочатку центром було Вишково, згодом – Хуст, а значно пізніше – Сигот, який приєднався до чотирьох коронних міст у 1352 році.

1376 роком датується грамота Єлизавети, королеви Угорщини та Польщі. У документі зазначено: “Ми, Єлизавета ..., даємо нашому містечку Мункач, що знаходиться під замком Мункач у комітаті Берег, яке зростає за рахунок переселенців ..., право на тривале користування печаткою із зображенням Святого Мартина, покровителя нашої парафіяльної церкви ... для підкріплення юридичних угод купівлі, продажу і перепродажу виноградників”. У складанні договорів брали участь і гості, тобто іноземні купці. Торговельні умови в Мукачеві укладалися перед сенатом. Староста міста був за свідка, а містечку сплачувався спеціальний податок. Власний суд у Мукачеві розвинувся із ярмаркового права. Роль торговельного судді виконував голова міста. Суд був обмежений торговельними днями.

Наступна королівська грамота Єлизавети (1300–1380) від 10 липня 1378 року забороняла коменданту Мукачівського замку судити міських жителів, які мають власний містечковий суд. Підтвердженням привілеїв 1376 і 1378 років є грамота угорського короля Сигізмунда (1387–1437) від 9 травня 1391 року щодо охорони жителів і гостей Мукачева.

Отже, містам Берегово, Мукачево (Берег), Виноградово (Угоча), Вишково, Тячів, Хуст (Мараморш) були притаманні певні економічні та юридичні привілеї, якими жителі керувалися при міському самоврядуванні. Автономне самоуправління за Саксонським правом було більш помітне у Виноградові, Вишкові, Хусті, Тячеві, а повне – у Берегові та Мукачеві, які здобули собі Магдебурзьке право.

У подальшому Закарпаттю перепадали складні історичні етапи розвитку, зокрема й участь у селянській війні 1514 року під проводом Д. Дожі.

На початку XVI ст. в результаті агресії Оттоманської імперії в Центральній Європі, а також боротьби фракції всередині панівного класу, королівство Угорщини було розділено на три частини: Трансільванське князівство, центральна частина Угорщини з її столицею Будош та Західна Угорщина і північні райони теперішньої Словаччини. Землі Закарпаття поділили між собою Австрія і Трансільванія.

За даними архіву, головним чином на основі різних протоколів XVII–XVIII ст., можна майже повністю відновити тодішню структуру місцевого самоврядування, його органів та коло їх діяльності. Міське самоврядування в Ужгороді, наприклад, здійснювала рада, яку очолював виборний староста (головний суддя). До складу ради входило, як правило, 12 виборних присяжних засідателів. Документи ради оформляв міський нотаріус (писар), невідомо тільки, чи мав він право голосу.

Міське начальство, поруч з яким продовжувала існувати, безумовно, і поміщицька влада із своїми органами, як правило, обиралась на один рік. Співвідношення між органами

самоврядування та поміщицькою владою в різні часи було різне, але не підлягає жодним сумнівам, що до початку куруцьких повстань міське самоврядування досягло вищого рівня свого розвитку і, незважаючи на урбаріальні обов'язки частини населення, як правило, не відрізнялось від системи самоврядування вільних королівських міст.

Із записів у міських протоколах можна зробити висновок, що мешканці Ужгорода були вільні розпоряджатися своїм рухомим і нерухомим майном і без барського дозволу могли його використовувати, заставляти і навіть відчужувати. Законом 1848 року виборчий порядок муніципальних міст був розповсюджений також на міста з організованими радами. У часи абсолютизму староста, посадові особи та члени місцевого представництва назначались комітатським начальством. Але у 1860 році було поновлено разом з обласним (комітатським) і общинне самоврядування. Тобто місцеве начальство знову стало вибиратись населенням. Одночасно старості був повернутий його попередній титул головного судді.

Суттєву зміну вніс у міську адміністрацію закон 1871 року, яким вперше було детально упорядковано общинне самоврядування та визначені його органи і коло їх діяльності. Скоро, однак, і цей закон втратив силу. Він був замінений законом 1886 року, який був чинний без зміни до розпаду Австро-Угорщини. Характерним для системи самоврядування на той час були ті обставини, що жінки, неповнолітні, ті, що підлягають опіці, та юридичні особи (товариства, церковні общини, фундації тощо), якщо тільки вони володіли необхідним мінімальним майном, мали теж виборче право, яким, однак, могли скористатися тільки через своїх уповноважених.

Важким і складним було входження Закарпаття до складу Чехословаччини, так як у ході Першої світової війни розпалася вся стара система управління. Практично з 12 січня 1919 року, коли в Ужгород було введено чехословацькі війська, і до комунальних

виборів 1923 року у місті управляли військові. Правда, вже 7 листопада 1919 року на основі генерального Статуту робились спроби організувати цивільне управління. На це був спрямований і закон від 26 квітня 1920 року, який уніфікував адміністративний устрій Підкарпатської Русі з рештою земель Чехословаччини. На основі цього закону Ужгород став центром крайового управління Підкарпатської Русі на чолі з губернатором і губернською радою. Найвищий адміністративний суд Чехословаччини у своїх рішеннях від 26 квітня 1921 року та 1 липня 1922 року визначив Закарпаття як окрему адміністративну одиницю республіки. 26 квітня 1920 року уряд Чехословацької республіки офіційно призначив Г. Жатковича губернатором Закарпаття. Оскільки чехословацькі власті затягували надання Закарпаттю автономії, Г. Жаткович 16 березня 1921 року подав у відставку. Керівництво краєм перейшло до рук віце-губернатора П. Егрнфельда, а в листопаді 1923 року губернатором було призначено А. Бескіда, колишнього голову Пряшівської Народної Ради.

На прикладі міста Ужгорода можна розглядати розвиток самоврядування на Закарпатті в період чехословацького правління. Основою реорганізації системи міського управління став закон 1921 року, на основі якого політична влада передавалась Ужгородському міському нотаріальному управлінню, що діяло у тісному контакті з міською управою. Нова ж міська управа приступила до виконання своїх обов'язків лише після комунальних виборів восени 1923 року. На основі урядового розпорядження міська управа позбавлялась компетенції політичного управління першої інстанції. Компетенція міських управ поширювалась лише на общинну (комунальну) власність.

Якщо до 1923 року Ужгородська міська рада складалась лише з чиновників, очолюваних старостою, то в результаті комунальних виборів до міської думи увійшли громадяни різного рівня економічної і політичної підготовки. В результаті виборів на багатопартійній основі до Ужгородської міської думи було обрано

40 чоловік. Міському нотаріату в ужгородській думі надавалось три місця, а у міській раді – два. Крім того, нотаріат мав право призначити до міської думи ще п'ять спеціалістів з різних галузей народного господарства, один із них обов'язково ставав членом міської ради. Таким чином, Ужгородська міська дума складалася з 48 членів, вісім з них призначались. Довірити керівництво містом неспеціалістам було ризиковано, а тому міське самоуправління підлягало політично-правовому нагляду Ужгородського міського нотаріального управління як органу політичної влади. Начальник (нотар) цього управління мав право вето, міг припинити або відмінити рішення міської думи чи міської ради.

З 1923 року кожні чотири роки проводились муніципальні вибори, тобто у 1927, 1931 і 1935 роках. Оскільки місто розвивалось, то вносились певні структурні зміни у міське самоуправління. Наприклад, у 1935 році Ужгородська міська дума складалась із 42 обраних і восьми призначених членів. З них шість призначало міське нотаріальне управління із спеціалістів народного господарства, а два місця займали урядовці міського нотаріального управління. Із 50-ти членів Ужгородської міської думи було утворено раду міста Ужгорода у складі 17 чоловік. З них 14 вибиралися думою, а три призначались нотаріальним управлінням міста. Крім того, дума вибирала п'ятичленну президію. Міське нотаріальне управління з цих п'яти членів президії призначало міського старосту.

Муніципальна система управління Закарпаття проіснувала до 2 листопада 1938 року, тобто до вступу на його територію угорських окупаційних військ. Закарпаття вже навіть не називалось Підкарпатською Руссю, а просто територією. Замість розвитку демократичної системи управління впродовж 1939–1944 років на Закарпатті не проводились вибори до жодних органів влади, а всю повноту влади передали до рук ставлеників регент-комісара.

Двадцять сьомого жовтня 1944 року в Ужгород вступили воїни-визволителі 4-го Українського фронту. Почалася нова

сторінка не тільки історії Закарпаття, але й місцевого самоврядування. Сама ідея місцевого самоврядування, що передбачає децентралізацію влади, організаційну та фінансову автономність органів місцевого самоврядування, суперечила ленінській доктрині соціалістичної держави, практичним завданням держави пролетарської диктатури, що за своєю природою була централізованою. Місцеве управління на Закарпатті за роки радянської влади мало подвійну структуру. З одного боку – виборні місцеві ради, а з другого – комітети комуністичної партії, яким фактично і належала основна влада. Це було в цілому характерною рисою радянської, комуністичної, адміністративно-бюрократичної системи управління. Реальна влада належала керівним структурам монопольної партії<sup>61</sup>.

Сьогодні в Україні, як правило, на базовому рівні (село, селище, місто) втілюється громадська теорія місцевого самоврядування. На регіональному рівні, а це відповідно районні та обласні ради, поєднуються громадська і державницька теорії місцевого самоврядування (обмеження автономії та самодіяльності у вирішенні питань місцевого значення).

Причиною такої ситуації є те, що в Україні відсутня чітко окреслена державна регіональна політика та дефіцит законодавства щодо місцевого самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. На демократизації державного управління негативно позначається також брак політичної волі щодо здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях, демократизації владних повноважень, консолідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад.

Однак незважаючи на повільний муніципальний рух в Україні, інститут місцевого самоврядування безперервно розвивається.

<sup>61</sup> Трачук П. А. Історія самоврядування на Закарпатті // Матеріали міжнародної наукової конференції (Сніна – Словаччина). – Ужгород. 2005. – С. 144 – 150.

вдосконалюються форми його здійснення. Загальною тенденцією конституційного розвитку в сучасних умовах в Україні має стати підвищення ролі людського чинника в управлінні державними і місцевими справами. Світовий досвід свідчить: справжнє самоврядування можливе лише на основі безпосередньої творчої ініціативи самих місцевих жителів. Воно не може бути і не повинно бути заформалізованим, роль держави повинна мати прояв не в штучному інспіруванні місцевого самоврядування, а у партнерській його підтримці у вирішенні суспільно значущих справ. Система місцевого самоврядування, враховуючи наявність великого історичного досвіду, повинна стати породженням суспільно-політичної творчості населення, з одного боку, та цілеспрямованих зусиль і підтримки держави – з другого. Тільки за такого поєднання зусиль можна домогтися того, чого найбільш сконцентрована й найдіяльніша влада була б неспроможна зробити.

Таким чином, незважаючи на збереження в цей період самоврядних інститутів на частині території Західної України та навіть означених праць, розвиток муніципальної науки відбувався досить повільно, а після входження цих земель до складу СРСР дослідження в цій галузі припинилися.

Новітній етап державотворення започаткувало проголошення 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України. 24 серпня 1991 року було прийнято Акт про незалежність України, який отримав підтвердження на Всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 року. За незалежність висловились 90,3 % громадян, які взяли участь у голосуванні. Акт про незалежність визначив і офіційну назву держави – Україна.

Відразу після проголошення незалежності почались дискусії щодо закономірності чи випадковості цієї події. Серед частини політологів, особливо російських, поширеними стали думки про її абсолютну випадковість, яка складалася в результаті моментного збігу інтересів “націоналістів і комуністичної номенклатури”. Дещо спрощене розуміння цієї події характерне і для української

суспільної думки: від твердження про фатальну неминучість розпаду до невизнання її глибинної зумовленості. Зокрема, В. Кремень<sup>62</sup> перебільшує значення керівництва РРФСР і місцевих еліт, інших випадкових моментів у цьому процесі. Можна погодитися з його думкою, що лінії розлому СРСР були закладені в його псевдофедеративному устрої, проте слід обов’язково додати, що сама псевдофедеративна система СРСР – це тимчасова консервація початків розпаду Російської імперії, а проголошення держави Україна, яке хоч і було прискорене окремими випадковими подіями, в цілому є закономірним і логічним наслідком українського історичного процесу останніх століть.

Двадцять восьмого червня 1996 року була прийнята нова Конституція України. У преамбулі до Конституції зазначено, що Українська держава постала на основі здійсненого “... українською нацією, усім українським народом права на самовизначення”, підкреслюючи водночас її національний (український) і загальнонародний характер.

Після проголошення 24 серпня 1991 року незалежності України місцеве самоврядування стало логічним вираженням процесу демократії у нашому суспільстві. З прийняттям Конституції України 1996 року та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” 1997 року місцеве самоврядування набуло конституційного статусу, стало однією із засад конституційного ладу України. Саме тому дослідження теоретичних та практичних проблем становлення та функціонування місцевого самоврядування, нормативно-правового врегулювання взаємодій між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, механізму реалізації публічної влади в регіонах України є актуальним напрямом сучасної правової науки.

Починаючи з 1990 року, коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на інститут місцевого самовря-

<sup>62</sup> Кремень В. Росія – Україна – Білорусь: чи можливий східнослов'янський трикутник? // Нова політика. – 1995. Червень-липень. – С. 16.

дування, муніципально-правовій проблематиці приділяли увагу вітчизняні вчені М. О. Баймуратов, В. І. Борденюк, І. П. Бутко, О. В. Батанов, М. П. Воронов, Р. К. Давидов, Н. К. Ісаєв, В. М. Кампо, О. О. Карлов, А. А. Коваленко, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, М. П. Орхіз, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, Н. І. Руда, О. Ф. Фрицький та інші вчені.

Таким чином, у охарактеризований період теоретичні основи місцевого самоврядування широко досліджувалися як зарубіжною, так і вітчизняною наукою. При цьому самоврядування не залишалось віртуальним, суто теоретичним поняттям, воно мало глибоке практичне значення. Ще тоді, наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст., більшість вітчизняних державних та громадських діячів вважали, що основою конституційного устрою демократичної держави має бути широке місцеве самоврядування, а взаємовідносини між центральними та місцевими органами мають будуватися на рівноправних засадах.

Питання про відносини держави та місцевого самоврядування не втратило своєї актуальності до нашого часу, а знання уявлень про природу та взаємозв'язок цих інститутів, сформульованих на рубежі ХІХ – ХХ ст. у вітчизняній та зарубіжній науковій думці, необхідне для його успішного вирішення. Теоретичні розробки, присвячені місцевому самоврядуванню, в наш час дуже важливі, тому що практика не стоїть на місці та постійно породжує явища, які потребують правового врегулювання. Потрібно вивчати теоретичну спадщину минулого, накопичені розробки про природу місцевого самоврядування, характер компетенції місцевих органів влади, аналізувати історичний досвід законодавчого регулювання місцевого самоврядування в Україні та за кордоном.

### **1.3. Проблеми становлення та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні**

Проголошення 24 серпня 1991 року незалежності України створило умови для радикальних демократичних перетворень у

нашому суспільстві і державі. Неодмінною умовою процесу демократизації є місцеве самоврядування, яке Конституція України 1996 року вперше відносить до основ конституційного ладу України та визначає його як самостійну форму здійснення народом своєї влади. Тим самим вперше на конституційному рівні закріплено існування незалежної від держави влади народу, створеної для вирішення питань місцевого значення.

Формування системи місцевого самоврядування виявилось одним з найскладніших завдань становлення державності України. На шляху демократичних процесів постав цілий комплекс політичних, екологічних, соціальних тощо перепон. Місцеве самоврядування в Україні продовжує перебувати у стані системного занепаду, що відбувся внаслідок здійснення протягом тривалого часу на державному рівні цілеспрямованої політики припинення ролі інститутів місцевої демократії, насаджування механізмів централізації і тотального адміністрування. У результаті переважна частина жителів територіальних громад сіл, селищ і багатьох міст так і не змогли відчутти ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та отримати такого стану відсутність належної територіальної, матеріальної та фінансово-економічної основи для забезпечення повноцінного функціонування системи місцевого самоврядування та виконання наданих повноважень.

Залишилися не реалізованими зобов'язання України стосовно реалізації в повному обсязі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, зокрема, повноцінного функціонування місцевого самоврядування в особі районних та обласних рад, які фактично стали додатками до місцевих державних адміністрацій.

Негативні тенденції пов'язані також з недосконалістю чинного законодавства, відсутності чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що породжує численні конфлікти між різними рівнями влади як по горизонталі, так і по вертикалі, вносить

додаткову напругу у відносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Однак, незважаючи на повільний муніципальний рух, інститут місцевого самоврядування безперервно розвивається, вдосконалюються форми його здійснення. Загальною тенденцією конституційного розвитку в сучасних умовах в Україні повинно стати підвищення ролі людського фактора в управлінні державними і місцевими справами.

Майбутнє України полягає в децентралізації, розвитку місцевої та регіональної демократії, забезпеченні верховенства права, що має стати одним із головних пріоритетів України. Сьогодні Україна стоїть перед вибором нових цінностей, зокрема, у сфері організації системи ефективного місцевого самоврядування.

Як уже відмічалось, проголошений новосформованою владою – Парламентом, Президентом України, Кабінетом Міністрів України – курс на здійснення перетворень, в центрі уваги яких є громадянин, спонукає до проведення масштабної реформи місцевого самоврядування. Для забезпечення ефективності, послідовності реформ необхідно сформувати нову демократичну муніципальну ідеологію в Україні, яка має відповідати головним принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування, а також бути максимально наближеною та орієнтованою на загальноєвропейські стандарти.

Враховуючи, що місцеве самоврядування – це багатовекторне (політичне, економічне тощо) явище, процес розвитку і вдосконалення його статусу складний і багатогранний. Формування дієздатних територіальних громад, вдосконалення механізму реалізації їх функцій зумовлюються внутрішніми і зовнішніми, об'єктивними і суб'єктивними факторами. Найважливіше значення в цьому процесі має подальше зміцнення основ їх діяльності, зокрема, правових, організаційних, матеріально-технічних, наукових.

Спираючись на один з найфундаментальніших принципів організації і діяльності місцевого самоврядування, від оптимальної реалізації якого залежить ефективне функціонування локально-організованих структур, – принцип їх правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності – можна спроектувати і основні “магістральні” шляхи реформування і розвитку місцевого самоврядування, а саме: вдосконалення організаційно-структурних механізмів, матеріально-технічної та бюджетно-фінансової бази, нормативно-правове закріплення цих перетворень.

Головним вектором внутрішньої політики Конституція України визначає будівництво соціальної держави, тобто держави, в центрі уваги якої є окрема людина як найвища соціальна цінність. Враховуючи, що територіальна громада являє собою сукупність жителів природної адміністративно-територіальної одиниці, відповідно право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується правом кожного її члена брати участь у місцевому самоврядуванні. Місцеве самоврядування діє лише за наявності мешканців в межах тієї чи іншої території. Жителі здійснюють функції місцевого самоврядування за місцем свого постійного або переважного проживання. Обов'язковість такого елементу локальної демократії випливає з Конституції та законів України. Насамперед через жителів, які мають статус виборців, учасників місцевих референдумів, сходів, зборів, конференцій тощо, територіальні громади виявляють свою корпоративну самоврядну волю. Саме за належністю до відповідних територіальних громад України реалізують своє природне право на місцеве самоврядування. Тобто окремі люди з їх досвідом, професійними навичками, асоційовані в територіальну громаду та соціалізовані в процес самостійного, під свою відповідальність, вирішення власних проблем та колективних проблем територіальної громади, членом якої вони є, виступають домінантною ланкою механізму місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим цілком справедливо виникає питання щодо обсягу та змісту правосуб'єктності різних категорій членів

територіальної громади. Слід розрізняти категорії “житель” та “громадянин” як член територіальної громади. Жителями є особи, які проживають на території села, селища, міста. Турбота про благо цих людей є головним завданням територіальної громади. Житель має право користуватися усіма публічними установами територіальної громади, однак він зобов’язаний за допомогою внесення податків, різних зборів та внесків, громадських робіт тощо брати участь у муніципальному житті територіальної громади, а через це – забезпечувати здійснення її функцій і повноважень. З числа жителів виділяються громадяни України – активні суб’єкти місцевого самоврядування як політичні носії публічної влади територіальних громад. З цим статусом пов’язується право здійснювати вплив на політичні процеси розвитку територіальної громади. Тільки цим суб’єктам належить право обирати та бути обраним до муніципальних структур, брати участь у місцевих референдумах тощо. Розмежування на мешканців з правом і без права голосу дасть можливість диференційованої участі тієї чи іншої групи осіб у всіх подіях, що відбуваються на місцевому рівні.

Однак, зважаючи на те, що законодавство України щодо органів самоорганізації населення не проводить розрізнення жителів на громадян України та осіб – не громадян України, та враховуючи, що відповідно до статті 64 Конституції України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України, а за статтю 6 Закону України “Про органи самоорганізації населення” забороняються будь-які обмеження права жителів, які проживають на відповідній території, на участь у відповідному органі самоорганізації населення залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак, а також враховуючи загальноєвропейські тенденції щодо прискореної інтеграції іноземців у територіальні громади на локальному рівні, у тому числі шляхом їх залучення до участі в

різних формах муніципальної діяльності<sup>63</sup>, необхідно визнати право на участь у виборах та діяльності органів самоорганізації населення також і за особами, які не мають громадянства України, однак постійно (переважно) проживають на даній території, володіють певним нерухомим майном, сплачують місцеві податки і збори та беруть активну участь у муніципальному житті<sup>64</sup>.

Тобто ключовим моментом у конституюванні органів самоорганізації населення, вважає О. В. Батанов, по суті є не статусні характеристики осіб, які обирають та обираються до цього органу (громадянин України, іноземець тощо), а наявність законних підстав перебування на території України та проживання на відповідній території. Такий підхід, який існує в деяких країнах (наприклад, у Данії, Бельгії, Польщі, Росії), безпосередньо пов’язаний із визнанням відмінності різних статусів публічної влади: державної влади як представника суспільства в цілому, його політичної влади і місцевого самоврядування – як публічної влади територіального колективу, став би свідченням підвищення ролі територіального чинника в житті суспільства, створенням дієздатних територіальних громад, нашої держави та її особливої уваги саме до мешканців певних територій, одним із шляхів становлення громадянського суспільства та соціальної, демократичної і правової держави в Україні<sup>65</sup>.

У зв’язку з підвищенням ролі людського фактора в муніципальному житті вдосконалення потребує система інститутів прямого волевиявлення в місцевому самоврядуванні. Закон фактично обмежується встановленням таких форм, відносячи до них: місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, веде мову про порядок

<sup>63</sup> Конвенція об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, 1992 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М., 1994.

<sup>64</sup> Трачук П. А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні: Монографія. – К., 2003. – С. 97.

<sup>65</sup> Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С. 198; Батанов О. В. Органи самоорганізації населення. Як вони бачаться в Києві // Віче. – 2002. – № 10. – С. 10.



формування органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Кожна з означених форм безпосередньої демократії потребує окремої детальної регламентації, однак, з поля зору законодавця випадають такі форми участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, як індивідуальні та колективні звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, громадські роботи з благоустрою території населеного пункту, надання послуг соціально незахищеним мешканцям, самооподаткування, участь у роботі муніципальних органів тощо. Така ситуація суттєво ускладнює впровадження цих форм у практику територіальних громад і не сприяє подальшому розвитку місцевої демократії, залученню жителів до участі у вирішенні питань місцевого значення.

Враховуючи, що фактично основним реалізатором функцій територіальних громад є обрані місцевим населенням представницькі органи та сформовані останніми виконавчі структури, вдосконалення потребує організаційний механізм місцевого самоврядування. Але, якщо законодавцю певною мірою вдалося сконструювати загальну правову модель основних органів місцевого самоврядування – місцевих рад, їх виконавчих органів та посадових осіб, то правовий статус органів самоорганізації населення фактично залишається невизначеним. Також, враховуючи специфіку здійснення самоврядування територіальними громадами різних за своєю юридичною природою населених пунктів, доцільним уявляється врегулювання статусу муніципальних органів складних за своєю структурою адміністративно-територіальних одиниць, зокрема у містах з районним поділом.

Гарантованість муніципальних прав і свобод територіальних громад – це своєрідний зовнішній механізм обмеження свавілля місцевих чиновників, а також централістських “випадків” державної влади, яка завжди прагне до розширення та посилення своєї присутності у всіх сферах життя. У зв’язку з тим необхідно створювати нові та вдосконалювати існуючі механізми організа-

ційного та правового характеру проти зловживання владою. Вдосконалення процедур і механізм захисту прав місцевого самоврядування – важливе завдання демократичної держави. Тому особливий інтерес викликає запровадження інституту місцевого уповноваженого з прав територіальної громади, котрий успішно функціонує в зарубіжних країнах<sup>66</sup>.

Поряд із організаційними змінами в механізмі місцевого самоврядування, свого вдосконалення потребують і технологічні форми діяльності територіальних громад. Треба встановити, що територіальна громада наділяється правом юридичної особи. Будучи офіційно зареєстрованою, така місцева спільнота, як юридична особа, набувала б статусу колективного суб'єкта муніципально-правових відносин, а потім вже вирішувала питання про утворення виборних органів місцевого самоврядування, формування бюджету та придбання об'єктів власності. Вона має стати реальним дієздатним суб'єктом цивільно-правових відносин, мати право здійснювати господарські операції, набувати і відчужувати майнові права, входити в зобов'язання вести процеси, стягувати примусові збори зі своїх членів на задоволення спільних проблем.

Однією з найважливіших проблем розвитку місцевого самоврядування є проблема створення муніципальної фінансової інфраструктури. Для здійснення політики розвитку регіональні та місцеві органи повинні мати відповідні економічні та фінансові можливості. Відсутність цього і в подальшому призводитиме до територіального розпорошення державних та регіональних ресурсів, неефективного їх використання, дезінтеграції зусиль у вирішенні державних, регіональних та місцевих проблем, що зумовлює подальше поглиблення територіальних диспропорцій в економічному та соціальному розвитку.

<sup>66</sup> Батанов О. В. Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми території та практики) // Право України. – 2001. – № 2. – С. 43 – 46.

Низька інституційна спроможність та недостатня фінансова забезпеченість місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблем розвитку регіонів в умовах обмеженості державних коштів призводить до зниження економічної активності та поглиблення диференціації територіального розвитку, посилення диспропорцій, загострення соціальних проблем, погіршення життєвого рівня населення. У цьому контексті особливої підтримки потребують депресивні території, рівень розвитку яких в економічному відношенні значно поступається за показниками середньодержавному рівню.

З іншого боку, важливого значення набуває питання ефективного використання бюджетних коштів та їх спрямування на вирішення найбільш актуальних регіональних проблем.

У даний час надання державної підтримки регіонам здійснюється шляхом спрямування міжнародних трансфертів і фінансування центральними органами виконавчої влади здійснення в областях заходів щодо реалізації відповідної галузевої політики і розподілу інвестиційних субвенцій, які визначаються в державному бюджеті.

Головним недоліком діючого порядку надання регіонам фінансової підтримки з державного бюджету є його низька результативність. Тому однією з основних умов “регіональної справедливості” в бюджетно-податкових відносинах є облік не тільки трансфертного потоку, а й обсягів розподілу всіх видатків державного бюджету по всіх отримувачах коштів на територіях регіонів і відповідно всіх витрат місцевих бюджетів по всіх отримувачах цих коштів на територіях.

Реальні обсяги такого розподілу, що не враховуються при розробці державного бюджету і місцевих бюджетів та не відслідковуються офіційною статистикою, неявно, але суттєво коригують оцінки фінансового стану регіонів. Державний бюджет розтікається по території України у вигляді паралельних та перетинаючих потоків прямої та непрямої, явної та прихованої

фінансової підтримки регіонів. Такою підтримкою є не тільки і не стільки трансферти, скільки податкові пільги галузям (наприклад, гірничо-металургійній, автомобільній, сільськогосподарській), конкретним підприємствам, фінансування в рамках численних (галузевих, міжгалузевих, екологічних, науково-технічних) цільових програм, що реалізуються на територіях областей.

Існує потреба встановити якісно нові (порівняно із діючим порядком) вимоги до обґрунтування та оцінки результатів державної допомоги регіонам; налагодити новий облік та координацію всіх надходжень із державного бюджету на окремі території; вдосконалити механізми контролю та відповідальності центральних та місцевих органів виконавчої влади за використання цих коштів, перейти від надання окремих пільг до бюджетного фінансування конкретних пріоритетів.

Надання державної підтримки регіонам повинно здійснюватись на основі прозорого, чіткого механізму відповідно до визначених критеріїв на умовах тісного співробітництва органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, недержавних організацій, суб'єктів господарювання у розробленні та реалізації заходів щодо вирішення проблем розвитку регіонів. Потребує також подальшого вдосконалення механізм формульного розрахунку міжбюджетних трансфертів з урахуванням стану та особливостей соціально-економічного розвитку кожного регіону.

З прийняттям Конституції України з'явилося правове підґрунтя для розвитку фінансово-кредитної діяльності територіальних громад. Власні кошти громад повинні бути “локалізованими”, тобто необхідною умовою є наявність територіального зв'язку між джерелом коштів та суб'єктом місцевого самоврядування. Виконання умови локалізації є важливим фактором фінансової незалежності, тому що вона дає змогу встановити відповідність між податковою та виробничою територіями, підкреслюючи прямий зв'язок між владою, демократично наділеною правом стягувати податки, й конкретним

платником податків. У зв'язку з цим перспективним та життєво важливим залишається питання про створення комунальних банків, пенсійних фондів тощо. Також позитивним кроком було б створення загальноукраїнського Комунального банку, учасниками якого могли б стати на рівних підставах територіальні громади та держава як гарант міцності банку, а також приватні структури.

Одним з ключових питань спроможності органів місцевого самоврядування до розв'язання соціальних та економічних проблем є передача у комунальну власність об'єктів життєзабезпечення, розмежування земель державної та комунальної власності. Процес передачі об'єктів соціальної сфери у комунальну власність до кінця не унормований. Не визначений порядок компетенції органам місцевого самоврядування коштів на утримання об'єктів, що передаються в комунальну власність. Це питання особливо важливе для сільських, селищних територіальних громад, які мають обмежені ресурси на утримання соціальної власності територіальних громад, фактично не існує єдиної цілісної системи реєстрації прав власності на нерухоме майно, а лише розрізнені елементи реєстрації.

Очевидний безсистемний і фрагментарний характер існуючої реєстрації права власності на землю. Реєструються лише правостановлюючі документи та певні техніко-економічні характеристики нерухомості. Не здійснюється перевірка реального правового статусу майна з урахуванням усіх прав щодо нього. Не існує накопичення необхідного обсягу інформації в єдиній реєстраційній базі та взаємозв'язку між даними реєстрації, відсутня взаємна координація, мають місце відомчість та дублювання функцій.

Для невідкладного здійснення розмежування земель державної і комунальної власності в інтересах суспільства і територіальних громад необхідне встановлення чіткого механізму управління. Одночасно розмежування земель права державної власності потрібне для забезпечення прав територіальних громад

сіл, селищ, міст на володіння, використання та розпорядження земельними ділянками шляхом визначення і передачі земельних ділянок із державної в комунальну власність.

Важливою і необхідною умовою становлення і розвитку територіальних громад є вдосконалення правової бази місцевого самоврядування. Конституція України фіксує щодо організації місцевої влади норми-орієнтири, які вимагають обов'язкової подальшої конкретизації у нормах різних законодавчих актів. Загальновідомо, що розділ XI Конституції України "Місцеве самоврядування" містить в собі ряд суперечливих норм, які обмежують розвиток повноцінної законодавчої бази для місцевого самоврядування. Відсутність належного законодавства, в свою чергу, стримує побудову в Україні ефективної моделі місцевого самоврядування.

Необхідність зміцнення конституційних засад місцевого самоврядування пов'язана також з тим, що не можна продовжувати грубо ігнорувати вимоги Конгресу місцевих та регіональних влад Європи, висловлені в прийнятих ним Рекомендаціях та Резолюціях щодо невиконання Україною взятих на себе зобов'язань, ратифікувавши Європейську Хартію місцевого самоврядування. З огляду на це вважається доцільним якнайшвидше прийняття закону щодо внесення змін до Конституції України в частині, що стосується місцевого самоврядування. А це в свою чергу стане важливою основою подальшого здійснення реформ, пов'язаних із вдосконаленням адміністративно-територіального устрою України, посиленням дієздатності органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад – районних і обласних рад.

Пропонуючи провести екскурс у теорію муніципальної демократії, автор, спираючись на новітні методологічні підходи, має на меті привернути увагу до найважливіших аспектів місцевого самоврядування – аксіологічного значення місцевого самоврядування у житті окремої особистості, реалізації її прав та

свобод, цінності у функціонуванні суспільства в цілому та його ролі у демократичній державі. Такий екскурс дасть можливість виділити деякі ідеї, які мають принципове концептуальне значення для сучасної науки муніципального права та реальної практики участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування.

Пристаючи до запропонованого екскурсу, ми погоджуємося з О.В. Батановим, який в ході аналізу основних теорій місцевого самоврядування в гносеологічному плані доходить висновку, що на концептуальному рівні думка про організацію влади в громадах та її співвідношення з державною владою почала розвиватися ще в середньовічній Європі<sup>67</sup>. Так, він зазначає, що у полеміці з теорією абсолютизму, яка упродовж багатьох століть панувала в Європі, на початку XVII ст. німецький юрист і теоретик держави Йоганес Альтузіус розробив федеральну теорію народного суверенітету та сформулював принцип субсидіарності. Союз індивідів, які добровільно об'єдналися у сім'ї та корпорації, на його думку, утворює громаду, союз громад – провінцію, союз провінцій і міст – державу. Суверенітет, право верховенства при цьому зберігає увесь народ. Уся ієрархія соціально-політичних структур з низового рівня громад і міських комун, які добилися самоврядування, до всезагального союзу, держави, осмислювалася Й. Альтузіусом як система федеративних утворень, союзів, створених на договірних засадах<sup>68</sup>. Його теорія вимагала, аби децентралізовані політичні одиниці мали якомога більше автономії щодо реалізації права і управління. Тільки коли нижчі політичні одиниці були не в змозі виконати поставлені перед ними завдання, компетенція по реалізації права і управління переходила б до відповідного вищого політичного об'єднання<sup>69</sup>. Ідеї Й. Альтузіуса були прогресивними та революційними для свого часу, і водночас вони не втратили своєї актуальності і сьогодні. Елементи концепції субсидіарності тією чи іншою мірою притаманні усім теоріям, які сповідують

<sup>67</sup> Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.10.

<sup>68</sup> Каменская Г.В. Альтузіус Йоханнес // Федерализм: Энциклон. – М., 2000. – С.46–47.

<sup>69</sup> Вюртенбергер Т. Європейська ідея субсидіарності як основа регіоналізації, децентралізації та дєконцентрації // Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського Союзу та вибір України. – К., 2000. – С.5–6.

принципи переміщення центру навантаження соціальної і політичної організації на первинні спільності, стверджуючи переваги самоврядування, цінності соціальної солідарності і відповідальності. По суті, сформульований ним принцип субсидіарності набув свого визнання лише в другій половині ХХ ст. у рамках Ради Європи<sup>70</sup>.

Серед теорій місцевого самоврядування найвідомішими та найобґрунтованішими є теорії природних прав вільної громади, громадівська, державницька та муніципального дуалізму. Як похідні від цих теорій або від відомих теорій походження держави і права розглядаються господарська, теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб (корпоративна), соціологічна, органічна, теорія соціального обслуговування тощо.

Для всіх теорій характерна дискусія щодо природи самоврядування у нерозривному зв'язку з правами територіальної громади. У першому випадку розкривається технологія соціального управління у певних колективах, що набуває характеру корпоративного самоврядування, у другому – певний механізм перерозподілу функцій на певних рівнях організації публічної влади. Подібний підхід можна спостерігати й у вітчизняній юридичній літературі<sup>71</sup>.

В ідеалі єдина система демократії виключає розбіжності та протиріччя між місцевими та загальнодержавними інтересами. Тому такі юридичні ознаки, як статус юридичної особи, засоби контролю за територіями, що відокремлюють місцеве самоврядування від держави, закон докладно не обумовлює. У цьому немає необхідності.

<sup>70</sup> Принцип субсидіарності проголошується загальним принципом інституціональної організації влади і управління. Як принцип місцевого самоврядування він передбачає, що рішення приймаються якомога ближче до мешканця. Політична влада має втручатися тільки в тих межах, за яких суспільство та групи, що утворюють його, починаючи з індивідів і до сім'ї, територіальних громад та більших груп, не в змозі задовольнити різні потреби.

<sup>71</sup> Див.: Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.9–38; Кравченко В.В., Кравченко Н.В., Лисюченко В.П., Негода В.А. та інші. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку: Навчальний посібник. – К., 2000. – С. 15.

Компаративістські дослідження свідчать, що поєднання публічно-владного інтересу держави та місцевого самоврядування здійснюється по-різному. Наприклад, для романо-германської системи місцевого самоврядування є притаманними певні механізми поєднання таких інтересів на різних рівнях публічно-владного управління. Для англосаксонської системи – визнання широких автономних прав місцевого самоврядування та єдність публічної влади забезпечується через технологічні механізми – судовий контроль, механізм перерозподілу владних повноважень. У даних системах також спостерігаються відголоси корпоративних відносин минулого. Адміністративна, поліцейська автономія університетів в Англії та в цілому ряді інших країн – відголос попереднього станового самоуправління.

Для традиційних систем є притаманним включення у механізм публічної влади елементів родоплемінного устрою. Так, у Королівстві Бутан одиницями місцевого управління є сільські спільноти, які складаються із представників різних племен, що розташовані в межах однієї адміністративної території – округу. Племінний устрій (трайбалізм) у ряді африканських країн існує поряд з офіційним місцевим управлінням та доповнює його. Вожді племен за допомогою виборів набувають формальних повноважень і стають місцевими адміністраторами. У Зімбабве до складу муніципальних районних рад входять виборні представники населення, а також вождь, старійшини, що призначаються вищестоящими адміністративними органами.

Згідно з преамбулою Конституції України, метою функціонування українського суспільства і держави є забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її існування, зміцнення громадянської злагоди. Одним із принципів конституційної державності є принцип демократії, згідно з яким тільки народ виступає єдиним носієм суверенної влади. Так, згідно зі статтею 5 Конституції України право визначати та змінювати конституційний лад належить виключно українському народові і не може бути

узурповане державою. Український народ як сукупність громадян України всіх національностей здійснює свою суверенну владу безпосередньо, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Тому публічна влада, на яку сфокусована діяльність усіх суб'єктів політичних відносин, обмежена основними правами і свободами людини і громадянина. Держава є пов'язаною правами та свободами людини і відповідальною перед людиною за свою діяльність (ст.3 Конституції). Правовий порядок в Україні будується за дозвільним принципом, відповідно до якого межею реалізації особою своїх прав служать визначені в Конституції та законах України обмеження, а для органів публічної влади та їх посадових осіб – повноваження та способи діяльності, визначені Конституцією та законами України (ст.19 Конституції).

Таким чином, Конституція України визначає єдиний правовий порядок, єдність публічної (як державної, так і муніципальної) влади та її похідний органічний зв'язок з правами та свободами людини. Незалежно від статусу окремої особи чи її належності до певного колективу (корпорації) – територіальної громади, об'єднання громадян, трудового колективу, національної чи соціальної спільноти, – така має однаковий статус. Тому права територіальних громад вирішувати публічні справи місцевого значення необхідно тлумачити у контексті принципу суверенної влади українського народу.

У вітчизняній доктрині системний аналіз конституційних витоків та ідей місцевого самоврядування розглядався у працях В.М. Кампо<sup>72</sup> та О.В. Батанова<sup>73</sup>. Відмічаючи позитивний науковий потенціал означених робіт, зазначимо, що проблематика місцевого самоврядування та аналіз існуючих концепцій локальної демократії цими вченими переважно проводилися лінійно в юридично-

<sup>72</sup> Див.: Кампо В. Конституційні ідеї місцевого самоврядування в політичній філософії Західної Європи XVIII–XIX ст. // Українське право. – 2000. – № 1. – С.95–104.

<sup>73</sup> Див.: Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.9–38.

гносеологічному плані у відриві від аксіологічних основ вчень про права людини. У зв'язку з цим спробуємо проаналізувати основні муніципальні ідеї в розрізі “людського виміру” в аксіологічному плані.

Першою зі сформульованих цілісних ідей муніципальної демократії була *теорія природних прав вільної громади*, яка виникла на початку ХІХ ст. як реакція на чиновницьке управління з усіма негативними сторонами, коли увага теоретиків філософії держави та права перемістилася з конституційної монархії на представницьку демократію як більш прогресивне втілення ідей правової держави, коли в політичній та філософсько-правовій думці відбулися суттєві зміни поглядів на проблеми демократії, суспільної свободи та природних прав людини. По суті у даному випадку йшла мова про суверенітет територіальної громади. Даний постулат виводився із “природного” права територіальної громади як “органічної корпорації” засновувати автономну, відмінну від держави владу, і така влада цілком самостійно вирішує місцеві справи<sup>74</sup>. Ця теорія мала свій грант у російській доктрині ХІХ ст., в якій набули поширення слов'янофільські ідеї про “особливу” природу російської общини (зокрема, А.Шефле, Б.М. Чичеріна)<sup>75</sup>.

Прихильники *громадівської теорії місцевого самоврядування* (В. Лешков, О. Васильчиков) розглядали його первинні суб'єкти – громади – як самостійне джерело такої публічної влади, яка належить не державі, а є самостійною, так званою “муніципальною”. Дана теорія ґрунтується на протиставленні характеру державної влади та місцевого самоврядування, з тих міркувань, що місцеве самоврядування має громадський, а не публічно-правовий характер. Цій теорії, як і попередній, притаманний певний корпоративний колорит. Як зазначається у

<sup>74</sup> Див.: Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку. – К., 2000. – С. 17.

<sup>75</sup> Див.: Муніципальне право України / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К., 2001. – С.56.

літературі<sup>76</sup>, у даному випадку змішуються самоврядні територіальні одиниці з різного роду приватноправовими асоціаціями (товариствами, фондами, спілками, клубами тощо).

Певною модифікацією громадівської теорії місцевого самоврядування стала *громадсько-господарська теорія* (Р. Моль, О. Васильчиков). Тут спостерігається намагання обґрунтувати статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права та акцентування на змісті комунальної діяльності<sup>77</sup>. Територіальна громада розглядається як елемент громадянського суспільства, а тому місцеве самоврядування має особливу цінність – воно недержавне за своєю природою, має власну компетенцію у неполітичній сфері, тобто у місцевих громадських та господарських справах, у здійсненні яких держава не втручається<sup>78</sup>.

Критикуючи централістські, державницькі підходи до самоврядування, відомий представник ліберальної земської думки О.А. Головачев писав, що в основному самоврядування полягає “в праві місцевих спільнот відати місцевою адміністрацією за допомогою обраних ними осіб, які знаходяться під контролем тих самих спільнот”<sup>79</sup>. На його думку, при розподілі “предметів відомства” між адміністрацією та земством слід було спочатку виділити ті завдання, які можуть бути виконані центральним урядом, а всі інші передати до відання місцевого самоврядування. Відповідальність органи самоврядування повинні нести тільки перед своїми виборцями та незалежним судом, а не перед адміністрацією<sup>80</sup>. Тобто “центр тяжіння” у системі координат “людина – місцеве самоврядування – держава” за цією концепцією переміщується у площину прав окремої особистості.

Про кардинальну відмінність місцевого самоврядування від державного управління писав і відомий російський вчений

<sup>76</sup> Див.: Муніципальне право України / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К., 2001. – С. 56.

<sup>77</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М., 1996. – С. 236.

<sup>78</sup> Див.: Муніципальне право України. – С. 58

<sup>79</sup> Головачев А.А. Десять лет реформ. 1861–1871. – СПб., 1872. – С.153.

<sup>80</sup> Верещагин А.Н. Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты). – М., 2002. – С.70.

П.Л. Корф. На його думку, та чи інша організація та діяльність вищого державного управління, безумовно, має велике значення, але розуміння питань, які йому належить вирішувати, є покликанням інтелігентної меншості, здебільшого недоступної для маси, якій іноді немає коли думати про державні питання; а між тим, допоки десь там далеко обговорюються питання та інтереси вищого порядку, тут, внизу, життя рухається своїм ходом. Державний бюджет, стан збройних сил країни, міжнародні відносини вітчизни, державний кредит – усе це розуміється далеко не всіма, та навіть те чи інше вирішення питань державних менше відгукуються на щоденному житті населення, аніж розкладка та стягування місцевих податків та зборів, боротьба із крадіями та розбійниками, розрахунки хазяїв з робочими, сільські шляхи, пожежі, лікарні, початкові школи. Паралельно тому, невелике перетворення у місцевому управлінні, зміни його компетенції – ближче, а тому й важливіші для життя населення, чим перетворення цілого міністерства<sup>81</sup>.

Значного поширення громадська теорія набула в українській політико-правовій думці. Зокрема, М.П. Драгоманов, сформулювавши концепцію федерації вільних громад (так званий громадський соціалізм), у своїй праці “Історична Польща і великоруська демократія” виводить ряд важливих принципів локальної демократії: врахування національних особливостей кожної країни; самоуправління общин і областей у побудованій “знизу догори” політично вільній державі; свобода всіх “живих складових частин народу”, взаємозалежність політичної свободи особистості і місцевого самоврядування. Якщо у цій роботі він підійшов до проблеми створення системи місцевого самоврядування в загальнодемократичному розумінні, то в проекті “Вільної Спілки” він детально обґрунтовує ідею політичної децентралізації, основою якої мало стати запровадження

<sup>81</sup> Корф П.Л. Ближайшія нужды местного управления. – СПб., 1888. – С.1–2.

“самоуправи” громад, волостей, повітів, земель, кожна з яких “має свою внутрішню самостійність і незалежність стосовно інших самоуправ, незалежно вищого чи нижчого типу”<sup>82</sup>.

О. Ейхельман підкреслював, що “у наш час цей принцип<sup>83</sup> абсолютно вимагає дійсної самостійної автономії, власного по праву і на ділі місцевого самоврядування і, разом з цим (що цілком невідкладно), радикальної зміни поглядів, які й досі з рішучою перевагою панують в уявленнях сучасних учених та політиків щодо всемогутнього суверенітету державної влади, тобто парламенту в його відносинах до саме урядових одиниць... Гармонійне єднання праці цих обох, рівноправних по суті справи, елементів у публічно-правовому цілому складає мету для правильної організації раціонального суспільного ладу в країні”. І далі цей автор продовжував, що “коли ми ... визнаємо основною підвалиною сучасного громадсько-політичного ладу суверенітет народу у державі, – то і в місцевому самоврядуванні ми не можемо відкидати відповідного права самого громадянства на владу в саме урядовій установі у місті, містечку, сільській громаді, земстві”. І навіть більше, професор О. Ейхельман називав таке право громадськості “природним правом громадянства на місця”<sup>84</sup>.

Громадська теорія, незважаючи на її велику популярність у середині ХІХ ст., як зазначали її критики, змішувала самоврядні територіальні одиниці із різного роду приватноправовими об’єднаннями (промисловими компаніями, благодійними фондами, об’єднаннями вчених, клубами тощо). Критики цієї теорії звертали увагу на те, що існування таких об’єднань завжди має факультативний характер, а існування місцевих спільнот (територіальних громад) має обов’язковий характер, а звідси

<sup>82</sup> Цит. за: Основи етнодержавознавства: Підручн. / За ред. Ю.І. Римаренка. – К., 1997. – С.207.

<sup>83</sup> Масьєся на увазі принцип демократично-республіканської державності. – Примітка авт.

<sup>84</sup> Цит. за: Куйбіда В. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. – Львів, 2001. – С.141.

вбачали в “діяльності самоврядних місцевих общин не доповнення, а саме часткову заміну діяльності державної”<sup>85</sup>.

У середині XIX ст. набуває поширення *державницька теорія місцевого самоврядування*, основні положення якої були розроблені німецькими вченими Л. Штейном (Штайном) та Р. Гнейстом (Гнайстом). Державницька теорія розглядає 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.

Самоврядування, вважав прихильник цієї теорії О. Яценко, є формою здійснення державних функцій за допомогою тією чи іншою мірою незалежних від держави осіб та установ. Воно є там, де місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними від місцевого населення<sup>86</sup>.

На думку А.Г.Тимофєєва, вибір предмета відання не залежить від самоврядних органів, а визначається державою. Усі повноваження в галузі місцевого самоврядування своїм джерелом мають державну владу. Все базується на тому, що держава визнає за необхідне делегування повноважень органам місцевого самоврядування, а тому діяльність і держави, і органів самоврядування є однорідною. Важливою відмінністю при цьому є те, що владні повноваження здійснюють не державні чиновники, а місцева спільнота (територіальна громада) в інтересах місцевих жителів<sup>87</sup>.

Важливу роль у формуванні та популяризації на теренах Російської імперії ідеї земства як державного інституту відігравав перший загальноземський орган – щотижнева газета “Земство” та її редактор В.Ю. Скалон. На його думку, “земські установи ... повинні

ввійти у систему державного управління як органічна складова частина його, наділені відповідною владою, поставлені у тісний органічний зв’язок з іншими громадськими установами, забезпечені повною незалежністю у колі ввірених їм справ місцевого управління, під наглядом та контролем влади урядової”<sup>88</sup>.

Виступаючи проти роздержавлення місцевих органів влади в особі земств, петербурзький правознавець професор Б.Е. Нольде зазначав, що самоврядування – така ж сама частина державного управління, як і управління коронне, а спір про “власні”, “особливі” справи громади та справи, покладені на неї державою, називав “зовсім безплідною схоластикою позбавлених життєвого значення формул”<sup>89</sup>.

Як не парадоксально, загалом демократичні ідеї Б.Е. Нольде та інших вчених в аспекті державної природи органів самоврядування збіглися з прагненнями більшовиків, спрямованими на боротьбу з земським самоврядуванням, послідовною його ліквідацією та заміною на всій території держави системою рад – централізованою системою органів державної влади. Так, Л.О. Веліхов писав, що до державної теорії з відповідними класовими поправками близькими є і радянські теоретики, причому радянське самоврядування з його специфічною своєрідністю може бути пояснено лише на основі цієї теорії<sup>90</sup>.

При розгляді характерних ознак місцевого самоврядування сформувалися два основних напрями в рамках загальної державної теорії місцевого самоврядування – політичний (Р. Гнейст) та юридичний (Л. Штейн). Прихильники Р. Гнейста вбачали підстави самостійності органів самоврядування в особливостях порядку їх формування, заміщення окремих місцевих посад. Особливості особистого статусу органів самоврядування, на їх думку, полягають або в тому, що ці особи працюють безоплатно, або в тому, що ці

<sup>85</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.2: Часть Особенная. – СПб., 1903. – С.357.

<sup>86</sup> Яценко А. Теория феодализма: опыт синтетической теории права и государства. – Юрьев, 1912. – С. 342.

<sup>87</sup> Тимофеев А.Г. Самоуправление и автономия. – СПб., 1906. – С. 8–9.

<sup>88</sup> Скалон В.Ю. Земские учреждения за первые 15 лет существования // Земство. – 1880. – №1.

<sup>89</sup> Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права. – СПб., 1911. – С.261–262.

<sup>90</sup> Веліхов Л.А. Основы городского хозяйства. – М., 1996. – С.238.



особи займають свої посади за вибором, а не за призначенням. Р. Гнейст убачав істотну відмітну ознаку самоврядування в тому, що посади самоврядування є почесними: вони заміщуються за призначенням від уряду, але є безоплатними; в безоплатності він вбачав гарантію незалежності від центральної адміністрації, тому що, на його думку, особа, яка отримує за посаду гроші, завжди залежатиме і від посади, і від начальства. Така система, за Р. Гнейстом, забезпечує те, що місцеве управління буде в руках тих, хто займає керівні посади в суспільстві та таким чином буде досягнуто гармонії держави і суспільства<sup>91</sup>.

Однією з форм теорії Р. Гнейста є вчення О. Майєра, за яким сутність самоврядування полягає у виконанні в ньому посадових функцій лише в порядку побічних, а не основних занять<sup>92</sup>. Якщо посадові особи коронної адміністрації є чиновниками-професіоналами, в яких служба – головне джерело існування, то посадові особи органів самоврядування, по суті, залишаються обивателями, які заробляють кошти на життя з тієї чи іншої професії, а діяльність по самоврядуванню є для них побічним заняттям. Хоча ця теорія виділила одну з можливих форм, в які вливається незалежне становище органів самоврядування на відміну від залежного становища органів коронної адміністрації. Суттєвим недоліком цієї теорії було те, що іноді важко визначити, що для людини є головною, а що побічною професією<sup>93</sup>.

Інший прихильник концепцій Р. Гнейста – німецький вчений Нейкомп на основі аналізу пруського законодавства дійшов висновку про те, що самоврядування є незалежним від міністерського управління, підпорядкованим лише законам країни, і не отримує інструкцій ні від якої вищої влади управління справами місцевості. В самоврядуванні він убачав протилежність міністерському управлінню<sup>94</sup>.

<sup>91</sup> Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т.2: Административное право. Ч.1: Органы управления. СПб., 1910. – С.43.

<sup>92</sup> Михайлов Г.С. Местное советское управление. – М., 1927. – С.14.

<sup>93</sup> Батанов О.В. Территориальная громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.22.

<sup>94</sup> Цит. за: Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Учебн. пос. – М., 1998. – С.11.

Дещо на інших позиціях перебував Л. Штейн. Він вважав, що самоврядування є “першою формою, в якій досягає свого здійснення ідея вільного управління як організованої та повноважної участі громадян у функціях виконання загалом й управління зокрема. Воно виникає не стільки завдяки вільній і самодіяльній волі окремих громадян, скільки завдяки природі даних відносин, які породжують та роблять необхідною таку участь”. Громада, на його думку, – це “еволюціонуюча організація місцевого самоврядування. Тому її призначення і здатність незначною мірою, для своєї обмеженої сфери, – утворювати основні форми і органи держави, і таким чином застосовувати у себе великі принципи згідно з державним устроєм урядового права... Саме тому громадівський устрій є зерном будь-якого самоврядування, громада є батьківщиною вільного управління, а народ без вільної громади за будь-якого вільного державному устрою не буде вільним, а адміністративно рабським народом”. Водночас він говорить, що “державний устрій є тільки першим, а вільне управління в громаді другим кроком до свободи народу”<sup>95</sup>.

Відомий російський державознавець професор Г.В. Барабашев розглядає місцеве самоврядування як “державну владу особливого роду”. Щодо недержавної природи місцевого самоврядування, то він назвав її міфом, який “ми самі створили, мається на увазі практика державного будівництва”<sup>96</sup>.

Відомий український вчений та незаперечний європейський науковий авторитет середини ХХ ст. з питань місцевого самоврядування Ю. Панейко вважав, що твердження про існування якихось первинних власних прав місцевих громад, незалежних від державного правового порядку, “є витвором фантазії теоретиків природного права”, бо теорію про природні права громади не можна погодити з теорією суверенітету народу, який виявляється “в суверенності зверхньої державної влади”<sup>97</sup>.

<sup>95</sup> Штейн Л. Учение объ управлении и право управления: съ сравненіемъ литературы и законодательствъ Франціи, Англіи и Германіи. – СПб., 1874. – С.27–28, 29–30.

<sup>96</sup> Барабашев Г.В. Местное управление: теория и практика // Государство и право. – 1993. – № 8. – С. 124.

<sup>97</sup> Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Мюнхен, 1963. – С. 84–85.

Державницьку теорію характеризує визнання певної правової, організаційної та фінансової автономії місцевого самоврядування та його органів стосовно центральних та місцевих органів державної влади. Органи місцевого самоврядування є інститутами здійснення функцій держави за допомогою недержавних суб'єктів права. Таким чином, певною мірою самостійні права територіальної громади вписуються органічно у механізм демократії, відповідають принципу суверенної влади народу.

Недоліком даної теорії є певне дистанціювання публічної влади територіальних колективів та держави, а також відрив від ідеї природних прав людини. Зокрема, державницька теорія органічно не може вирішити питання про засоби забезпечення публічної влади територіальних колективів (у крайніх випадках навіть у формі примусу), наприклад, через функціонування органів правосуддя, систему правоохоронних органів.

Аналіз наукових концепцій другої половини XIX ст. свідчить, що у цей період здебільшого панує нормативне розуміння наукової теорії. Так, О.О. Діденко, оцінюючи зміст поняття самоврядування у російській науці XIX ст., справедливо відмічає, що домінуючою тенденцією була перевага політичної складової над власне юридичною<sup>98</sup>. Як громадівська, так і державницька теорії самоврядування – це нормативно-умоглядні конструкції, які більшою мірою прагнули виправити існуючий стан справ, аніж відобразити його. Опір матеріалу породжує у подальшому юридичну та політичну теорії самоврядування, але вони тільки уточнюють ідеальні вимоги до дійсності, але не пояснюють її. Нормативно-умоглядне розуміння суспільної науки у цей час поєднується з її оціночно-політичним, а не аксіологічним аспектом. По-перше, усі автори виступали або як прихильники, або супротивники самодержавного ладу. По-друге, як у рядах прихильників, так і в рядах супротивників існують табори, які полемізують один з одним. Боротьба громадських діячів за прийняття конституції надала європейському конституціоналізму

<sup>98</sup> Діденко А.А. Организационно-правовые формы местного самоуправления в России (1785–1917 гг.): Автореф... к.ю.н. / 12.00.01. – Белгород. 2002. – С.11.

сильний відтінок партійної політизованості. Історицизм суспільних наук мав прояв в обов'язковому пошуку головних причин сучасного стану речей в історичному минулому. Дослідники детально описували становлення, розвиток політичних, адміністративних традицій та пов'язували їх із соціокультурними традиціями. В літературі з питань земств та політики для пояснення того, що відбувалося, використовувався також аналіз соціально-економічних факторів, станово-майнових відносин тощо.

Значним впливом у XIX ст. користувалася *теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб* (О. Градовський, Г. Єллінек, О. Лабанд), яка виникла на базі державницької теорії місцевого самоврядування. Її прибічники зводили суть місцевого самоврядування до однієї основної ознаки – самоврядні одиниці є відокремленими від держави публічно-правовими особами. Вони вважали, що права органів місцевого самоврядування є невід'ємними і недоторканими для держави. Органи самоврядування, на їхню думку, здійснюють волю не держави, а місцевих співтовариств. У спільноти є особлива мета і інтереси, які відрізняються від мети та інтересів держави<sup>99</sup>.

Однак ця теорія має ряд недоліків: а) недоторканність прав органів місцевого самоврядування існує тільки для конкретних органів адміністрації, а не для самої держави, яка має право в законодавчому порядку змінити їх або взагалі відібрати; б) самоврядні одиниці є суб'єктами прав, які їм надаються, так само, як і органи державної адміністрації, підлягають контролю уряду; в) неможливо визначити критерії, за допомогою яких можливо було б встановити, які функції, що виконуються органами самоврядування, відповідають їх особистим інтересам, а які – інтересам держави (розмежувати ці дві сфери намагалась і громадівська теорія самоврядування)<sup>100</sup>.

Поділяючи в принципі доводи авторів, висловлені на користь державницької теорії місцевого самоврядування, не можна погодитись з тим, що вони розглядають органи місцевого

<sup>99</sup> Див.: Муніципальне право України. – С. 52.

<sup>100</sup> Свирский Б.М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: Учеб. пос. – Х., 2001. – С. 215.

самоврядування як орган державної влади, посилаючись при цьому на їхню функціональну близькість і навіть ідентичність із місцевою державною адміністрацією.

Спробою поєднання сильних сторін громадівської та державницької теорій виступає *теорія муніципального дуалізму*. Дана теорія виходить з подвійного характеру муніципальної діяльності – самостійного вирішення місцевих справ і здійснення на місцевому рівні певних державних функцій<sup>101</sup>. Зокрема, М.П.Орзіх зауважує, що такий синтез дає змогу забезпечити конституційну можливість “входити у правові ворота”, а не “трошити муніципальні огорожі”<sup>102</sup>. На необґрунтованість відсутності кореляції між державою та суспільством в особі місцевого самоврядування, яка обґрунтовується адептами громадівської теорії, вказує О.О. Діденко, який, визначаючи місцеве самоврядування як спосіб самоорганізації стабільних соціальних спільностей на обмеженій території з метою вирішення спільних завдань, акцентує увагу на єдності державного та громадівського начал у місцевому самоврядуванні<sup>103</sup>. Інший російський дослідник Г.В. Мальцев вважає, що система державного управління, принаймні на своєму регіональному рівні, повинна бути пронизаною громадсько-самоврядницькими началами, а система місцевого самоврядування – втілювати у собі елемент державності<sup>104</sup>.

Однак, теорія муніципального дуалізму не дає відповіді на запитання щодо характеру публічної влади територіальної громади, зокрема яким чином суміщаються права територіальної громади, з одного боку, з правами і свободами людини і громадянина та

суверенним правом народу – з іншого. Очевидно, що позитивним у цій теорії є дослідження питання про перерозподіл владних повноважень між державою та місцевим самоврядуванням у контексті конституційного принципу поділу влад.

Таким чином, в охарактеризований період теоретичні основи місцевого самоврядування широко досліджувалися як зарубіжною, так і вітчизняною наукою. При цьому самоврядування не залишалось віртуальним, суто теоретичним поняттям, воно мало глибоке практичне значення. Ще тоді, наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст., більшість вітчизняних державних та громадських діячів вважали, що основою конституційного устрою демократичної держави має бути широке місцеве самоврядування, а взаємовідносини між центральними та місцевими органами мають будуватися на рівноправних засадах.

Узагалі питання про відносини держави та місцевого самоврядування та їх роль у реалізації прав людини не втратило своєї актуальності до нашого часу, а знання уявлень про природу та взаємозв'язок цих інститутів, сформульованих на рубежі ХІХ–ХХ ст. у вітчизняній та зарубіжній науковій думці, необхідне для його успішного вирішення. Теоретичні розробки, присвячені місцевому самоврядуванню, в наш час дуже важливі, тому що практика не стоїть на місці та постійно породжує явища, які потребують правового врегулювання.

З метою уніфікації концептуальних підходів до інституту місцевого самоврядування, а також запобігання хитанням від однієї концепції організації місцевої влади до діаметрально протилежної, доцільним було б прийняття спеціального законодавчого акта – Української Хартії місцевого самоврядування. В даному документі має бути викладена наукова концепція розвитку місцевого самоврядування в Україні; визначена правова природа локальної демократії; сформульовані основні принципи та важливі аспекти взаємовідносин центральної влади і місцевої демократії, вірність

<sup>101</sup> Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку. – С. 18.

<sup>102</sup> Орзіх М. Самоврядні території у системі державного устрою України // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1–2. – 1998. С. 64.

<sup>103</sup> Діденко А.А. Организационно-правовые формы местного самоуправления в России (1785–1917 гг.): Автореф... к.ю.н. / 12.00.01. – Белгород, 2002. – С.12–13.

<sup>104</sup> Мальцев Г.В. О соотношении систем государственного управления и местного самоуправления // Государственное управление: проблемы теории, истории, практики, преподавания. – Ростов-на-Дону, 1993. – С.20.

держави своїм міжнародним обов'язкам і міжнародно-правовим стандартам місцевого самоврядування тощо<sup>105</sup>.

Особливої уваги потребує реформування існуючої або розробка нової правової бази і прийняття законодавчих актів, що встановлюють форми безпосередньої реалізації місцевого самоврядування територіальних громад та форми реалізації окремими громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні законодавства з питань зміцнення матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування. Насамперед це законодавство про місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, комунальну службу, комунальну власність, бюджетну систему тощо. Однак множинність та фрагментарність окремих законів, їх вузька тематика – історичний недолік законодавства, який ставатиме більш явним у міру розвитку та ускладнення відносин у галузі місцевого самоврядування. Доцільно ці принципові вимоги щодо формування системи законодавства актів про місцеве самоврядування розвинути, конкретизувати і закріпити в єдиному законі, а саме створити Муніципальний кодекс України. Такий акт регулюватиме значну сферу муніципальних відносин. Як підсумок вдосконалення законодавства кодифікований акт стане єдиним внутрішньо пов'язаним документом, який включатиме в себе як перевірені життям, суспільною практикою діючі норми, так і інші правила, зумовлені динамікою муніципального життя.

Питання кодифікації муніципального права, як і кодифікації будь-якої іншої нової галузі права, – одне з найпроблематичніших у процесі формування сучасної правової системи України. Сучасні кодифікаційні процеси в Україні стикаються зі значним колом проблем як науково-теоретичних, так і прагматичного характеру, з одного боку – полярність думок щодо необхідності кодифікації

<sup>105</sup> Баймуратов М. Конституционная проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов // Юридический вестник. – 1996. – № 1. – С. 100.

муніципального права, з іншого – суперечлива, внутрішньо неузгоджена система законодавства про місцеве самоврядування, повільний законотворчий процес у цій сфері та фактичне ігнорування державою місцевих справ.

Для подолання згаданих вище труднощів, з огляду на важливість інституту місцевого самоврядування для демократизації суспільства і держави, на думку автора, оптимальним виходом з цієї ситуації є кодифікація муніципального права України. Кодифікація – це таке вдосконалення права, якому належить формуюче, хоча і проміжне, начало в складному процесі створення і вдосконалення права та його структури. Водночас було б неправильно відносити кодифікацію лише до зовнішнього узгодження правового матеріалу, тобто до систематизації права. Оскільки за допомогою кодифікації нормативний матеріал системно організується, в системному вигляді формулюються нормативні положення і через їх об'єднання, введення загальних норм створюються структурні підрозділи нормативної системи.

Саме шляхом кодифікації відбувається не лише фіксація норм права, а й їх інтеграція та диференціація. Взагалі кодифікація законодавства – це практичне і творче узгодження всього нормативного матеріалу, приведення його до єдиної системи шляхом об'єднання норм у кодифікованих актах.

Необхідність кодифікації муніципального права зумовлюється ще і тим, що сучасний стан нормативної бази місцевого самоврядування не завжди дає змогу населенню знайомитись з муніципальними нормативними правовими актами і використовувати їх, що, з одного боку, знищує ефективність їх реалізації, а з іншого, – не дає можливості жителям захищати свої муніципальні права, контролювати роботу органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо. Остання обставина суперечить суті самоврядування та саморегуляції, нехтує принципами демократії.

Окрім того, чимало місцевих органів, їх посадових осіб не завжди знають, які з нормативних актів діють, а які сковані повністю або частково наступними актами та судовими рішеннями.

На наш погляд, у сучасній Україні вже назріли умови для комплексної галузевої кодифікації муніципального права. Вважаємо, що кодифікаційні роботи в галузі муніципального права мають охоплювати два рівні: загальнонаціональний та локальний. Кінцевою метою кодифікації на загальнонаціональному рівні має бути цілісний комплексний нормативно-правовий акт – Муніципальний кодекс України.

Як підсумок вдосконалення законодавства, кодифікований акт стане внутрішньо пов'язаним документом, який включатиме в себе як перевірені життям, суспільною практикою діючі норми, так і інші правила, зумовлені динамікою муніципального життя.

Подолання вище означених проблем дасть змогу підійти до вирішення найбільш принципового питання – проблеми кодифікації, тобто формування дієздатної територіальної громади. Необхідно сформувати не тільки громадські інститути, а й відродити “громадський дух, який підтримує громаду й додає їй живильної сили”<sup>106</sup>. Без цього місцеве самоврядування залишиться лише у вигляді демократичної декларації. Не маючи дієздатної територіальної громади місцеве самоврядування позбавляється свого основного суб'єкта, а без нього локальна демократія – це нонсенс. Слід констатувати, що в муніципальному житті сьогоднішньої України територіальні громади існують лише де-юре: по-суті в нормах Конституції та законів. Де-факто сучасні територіальні громади, умовно кажучи, володіють лише “муніципальною правоздатністю”, тобто вони потенційно мають комплекс муніципальних прав та свобод. Однак усвідомлення себе первинним носієм цих прав та свобод, спроможності своїми діями набувати та реалізувати їх у реальному житті у місцевих жителів немає.

<sup>106</sup> Токвіль А. Про демократію в Америці. – К., 1999. – С. 68.

Для того, щоб підійти до створення такої спільноти, насамперед слід відмовитися від розуміння територіальної громади як простої сукупності жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Це природна, свідомо сформована людська спільнота, самодостатня у своєму існуванні й розвитку з точки зору забезпечення фінансовими, природничими ресурсами, соціально-політичної активності, наявності психологічного аспекту, пов'язаного із формуванням у свідомості жителів населеного пункту відчуття належності до спільноти, виховання своєрідного місцевого патріотизму. Громада повинна викликати “в серцях людей палку прихильність до себе”, житель має бути “прив'язаний до своєї громади не стільки тому, що він тут народився, скільки тому, що він бачить у громаді вільну й сильну корпоративну структуру, частиною якої він є й яка заслуговує того, щоб докласти зусиль для участі в управлінні нею”<sup>107</sup>. Лише усвідомлення цього моменту сприятиме активізації участі членів територіальної громади в здійсненні місцевого самоврядування, безпосередньому вирішенні питань місцевого значення, а тим самим – розвитку місцевої демократії.

У контексті проблеми звертає на себе увагу ще один негативний момент – вітчизняне місцеве самоврядування, незважаючи на конституювання так званих “питань місцевого значення”, як це не парадоксально, фактично “не відчуває” об'єкта своєї діяльності. Це зумовлено тим, що в сучасній вітчизняній законодавчій філософії, а також законодавчій техніці зберігається такий “рудимент” радянського типу влади, як практично повна тотожність функцій і повноважень публічно-владних структур різного рівня. Це призводить до “розмитості” та невизначеності компетенції територіальних громад, робить місцеве самоврядування декларативним, позбавляє самоврядування на місцях одного з найважливіших, стрижневих елементів. Вважаємо, що дане завдання є одним з пріоритетних: важко займатися тією чи

<sup>107</sup> Токвіль А. Про демократію в Америці. – К., 1999. – С. 69.

іншою діяльністю, не маючи чіткого уявлення про її предмет. Дана проблема може бути вирішена тільки при визначенні виключної компетенції територіальних громад, чіткому розподілі компетенції між органами самоврядування, між різними рівнями місцевого самоврядування та диференційному делегуванні повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування, тобто при чіткому здійсненні принципу розподілу завдань та функцій між рівнями державної влади та місцевого самоврядування<sup>108</sup>.

Безумовно, навряд чи сьогодні можна всерйоз розраховувати на швидке становлення та ефективне функціонування територіальних громад, реанімацію відчуття самовідповідальності, поки існують у суспільній свідомості стереотипи патерналізму та юридичного ідеалізму, психологічна відчуженість більшості людей від будь-яких офіційних структур, відсутність активного співробітництва, солідарності жителів, деформація моральних цінностей, втрата навичок общинності тощо. Навіть “найдосконаліше законодавство не може створити цих данин; воно може користуватися даними існуючими. Законодавство, допускаючи місцеве самоврядування як новий елемент політичного життя, повинно обмежитися найнеобхіднішими визначеннями, встановлюючи лише загальні, широкі засади, дозволяючи законом тільки установчі питання”. Законодавчо проголосивши місцеве самоврядування, “подальшу долю місцевих установ слід надати часу та життю, яке саме буде вимагати та викликати нові законодавчі визначення”<sup>109</sup>. Однак саме самоврядування є “одним з тих начал, які покладені в основу громадської єдності”<sup>110</sup> та є найкращою “лабораторією” для вирішення вищезазначених проблем. Тільки реалізація упродовж тривалого часу в свідомості жителів – членів територіальних громад стійких антипатерналістських установлень, докорінні зміни стереотипів

<sup>108</sup> Баймуратов М. А. Муниципальное право: Учебн.-метод. пособ. – М., 1996. – С. 5.

<sup>109</sup> Безобразов В. П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. – СПб., – 1882. – С. 403.

<sup>110</sup> Лешков В. Общественное право. Лекции. – М., 1868 – 1869. – С. 13.

політичної поведінки широких верств населення можуть у майбутньому стати основою для поступового зближення державницьких та громадських засад, для балансу між публічним і приватним. Тільки за такого поєднання індивідуальних зусиль із зусиллями громадськими, як це відбувається в рамках місцевого самоврядування, можна домогтися того, чого “найбільш сконцентрована й найдіяльніша влада була б неспроможна зробити”<sup>111</sup>. Якщо до цього додати, що саме з органами місцевого самоврядування місцеві жителі кожен день мають безпосереднє і найтісніше спілкування, повністю впливаючи на них, то стає цілком зрозумілим, чому самоврядування завжди буде вважатися населенням найкращою формою управління.

Логічно останнім етапом муніципального процесу є соціальний контроль та захист інтересів і прав місцевого самоврядування. За змістом контрольна функція являє собою сукупність напрямів діяльності щодо забезпечення реалізації різних інтересів відповідних територій, захисту гарантованих Конституцією і законодавством України прав жителів–членів територіальних громад та проведенні заходів щодо зміцнення громадського порядку. Інтереси місцевого самоврядування в означеній галузі пов’язані з можливістю реалізації конкретних потреб населення в забезпеченні особистої безпеки, підтримки атмосфери громадського спокою, створенні сприятливих умов для нормального функціонування підприємств, праці та відпочинку громадян. Це диктує необхідність створення сил правопорядку, максимально наближених до населення, які найбільш повно враховують інтереси жителів конкретних територій, активно взаємодіючих з ними та діючих під їх контролем.

#### **1.4. Міжнародні стандарти локальної демократії у формуванні компетенції публічної влади**

На практиці українського конституціоналізму основним змістовним фактом місцевого самоврядування є перш за все і

<sup>111</sup> Токвіль А. Про демократію в Америці. – К., 1999. – С. 90.

переважно внутрішньодержавне законодавство. При цьому слід мати на увазі не тільки відповідний розділ Конституції України та профільний Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, але і сукупність інших законів та підзаконних актів суверенної держави, що доповнюють права і відповідальність місцевих рад, делегують їм відповідні функції органів державної виконавчої влади. І в цьому сенсі справедливою є думка голови Комітету з питань державного будівництва, діяльності рад і самоврядування Верховної Ради України XIII скликання А. Стешенка, який відмітив, що профільний Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” 1997 року не може вирішити всіх проблем, що виникають у процесі його реалізації на місцях, тому Комітетом було підготовлено 12 законопроектів, які розвивають принципи, закладені у законі, а також проект Програми державної підтримки і розвитку місцевого самоврядування, передбаченої постановою Верховної Ради України від 3 червня 1997 року<sup>112</sup>.

Однак цей “нормативний масив”, який сприяє створенню відповідної системи, логічної структури взаємовідносин місцевого самоврядування, муніципальної влади з різними суб’єктами, які знаходяться як на території, що керується відповідним територіальним колективом, так і на іншій території держави, по своїй структурній характеристиці не є кінцевим і підлягає розширеному тлумаченню. Він доповнюється ще одним джерелом конституційного права – міжнародними договорами України.

У відповідності до статті 9 Конституції України “чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України”<sup>113</sup>. Відповідно після надання такої згоди, яка в Україні процесуально реалізується парламентом у формі ратифікації міжнародного договору і прийняття відповідного закону України, міжнародний договір України є частиною її

національного законодавства, набувши форми та юридичної сили закону.

Слід відмітити, що такі загальні положення стосуються і міжнародних договорів, які регулюють зобов’язання держав щодо становлення і розвитку на своїй території системи місцевого самоврядування влади.

Звідси активізується та об’єктивізується проблема становлення і формування самих міжнародних стандартів такої діяльності. Практично в такій якості виступають міжнародні норми, що регламентують основні принципи, форми та методи здійснення муніципальної діяльності, які визнаються державами світу в рамках міжнародних міждержавних організацій.

Як відмічає М. О. Баймуратов, особливостями міжнародних стандартів у цій сфері є перш за все те, що вони регламентують не тільки, і не стільки, міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування, скільки вироблені разом державами принципові підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, формування та функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав. Закріплення таких положень на рівні групи держав за допомогою рамкових норм міжнародного права свідчить про важливість такого інституту не тільки в національному (внутрішньодержавному), але і в міжнародному аспекті, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів правового регулювання<sup>114</sup>.

Слід також відмітити, що з позиції нормативного зобов’язання, міжнародні стандарти функціонування місцевої демократії належать до міжнародних конвенцій спеціального порядку, який встановлює правила, що визнаються більшістю держав<sup>115</sup>. При цьому в окремих міжнародних документах, які містять стандарти становлення і функціонування муніципальної влади, вказується,

<sup>112</sup> Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 31. – Ст. 140.

<sup>113</sup> Баймуратов М. О. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. – Харьков, 2000. – С. 19–20.

<sup>114</sup> Баймуратов М.О. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. – Харьков, 2000. – С. 20.

<sup>115</sup> Див.: Європейська Хартія про місцеве самоврядування 1985 р. Преамбула. – Страсбург, 1986. – 3 с.

що, укладені міждержавні угоди у сфері управління прямо детерміновані бажанням досягнення “більш сильної єдності” між державами (Преамбула Європейської Хартії про місцеве самоврядування 1985 р.<sup>116</sup>, Преамбула Європейської Хартії про ландшафти 2000 р.<sup>117</sup>). Такі документи, які містять загальні принципи і підходи, приймаються із спеціальною метою – бути “для всіх націй стандартом, до якого потрібно прагнути, намагаючись досягнути більш демократичного процесу, поліпшуючи, таким чином, добробут свого населення” (Преамбула Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування 1985 р.)<sup>118</sup>.

Крім того, у процесі розробки та прийняття міжнародних стандартів локальної демократії важливу відіграє не тільки спільна діяльність держав щодо розробки основних міжнародних угод концептуального характеру, але і процес одностороннього приєднання держав до уже вироблених міжнародних документів, які включають у себе міжнародні стандарти, що надто важливо для України, яка знаходилась раніше за межами міжнародних міждержавних організацій, зокрема Ради Європи. У зв'язку з цим здається достатньо переконливим висловлювання М. О. Буймуратова про те, що підписання двома і більше державами міжнародних угод з переважного кола питань міжнародних угод, їх наступна легалізація і реалізація – це процес розробки, визнання, взяття зобов'язань щодо виконання і реалізації міжнародних правил поведінки, що мають нормативний, типологічний, стереотипний характер, які в силу своєї обов'язковості, повторності і гіпотетичної передбаченості стають стандартами<sup>119</sup>.

<sup>116</sup> Див.: Європейська Хартія про місцеве самоврядування 1985 р. Преамбула. – Страсбург, 1986. – 5 с.

<sup>117</sup> Див.: Європейська Хартія про ландшафти 2000. Преамбула. – Флоренція, ETS № 176. – 20 жовтня. – 2000. – 15 с.

<sup>118</sup> Див.: Всесвітня Декларація місцевого самоврядування 1985р. Преамбула. – МС МВ, 1986. – С. 3 – 4.

<sup>119</sup> Баймуратов М. О. Міжнародні зв'язки і стандарти в системі місцевого самоврядування України //В кн.: Муніципальне право України. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 315 – 316.

Об'єктивна зацікавленість України у сприйнятті міжнародних стандартів становлення муніципальної влади може бути виявлена і зафіксована у формі мотивації. Причому, незважаючи на те, що на думку М. О. Баймуратова, вона формується у сфері міжнародного співробітництва органів локальної демократії і в структурному відношенні складається із трьох рівнів завдань, які реалізуються єдиними засобами в рамках профільних організаційно-правових форм діяльності однойменних суб'єктів (органів місцевого самоврядування), що відрізняються типологією вирішуваних проблем. Цю мотивацію, очевидно, можна застосувати у процесі сприйняття Україною і міжнародних стандартів у профільній сфері.

До першого, найбільш загального рівня належать “завдання-мотив” вивчення, засвоєння і впровадження стандартів становлення, розвиток і функціонування самої системи місцевого самоврядування. Це завдання стоїть на порядку денному як на рівні держави, так і на рівні місцевого самоврядування, в існуванні якого зацікавлені територіальні громади.

Друге завдання-мотив охоплює другий рівень і спрямоване на обмін досвідом ведення місцевого господарства та управління локально-регіональними процесами функціонування людських поселень між органами місцевого самоврядування держав, які визнають міжнародні стандарти локальної демократії. У процесі її реалізації органи місцевого самоврядування вирішують як загальнодержавне завдання реалізації соціально-економічної функції держави на локальному рівні, так і функціонально-галузеві проблеми діяльності місцевого самоврядування, що реалізується в інтересах території і територіальної громади.

Третє завдання-мотив полягає у становленні і розвитку різнопланової і багаторівневої співпраці органів місцевого самоврядування, громадських формувань громадян, підприємницьких структур, мешканців відповідних адміністративно-територіальних одиниць із зарубіжними партнерами. Це має місце як під час вирішення на практиці загальнодержавних завдань в



контексті реалізації стратегічних напрямів зовнішньої політики держави і встановлення гуманітарних та інших видів співробітництва, так і на міжособистісному рівні, де є зв'язки, що стимулюють та роблять більш усвідомленими у змістовному плані так звані муніципальні права особистості.

Як відзначає Б. П. Андресюк, аналізуючи Європейську Хартію місцевого самоврядування 1985 року та Всесвітню декларацію місцевого самоврядування 1985 року, можна дійти висновку, що держави з громадянським суспільством, які входять до світового товариства та Ради Європи, розробили відповідні вимоги для забезпечення діючого функціонування органів місцевого самоврядування на своїх територіях<sup>120</sup>.

Звідси викликає інтерес демократизація поведінки держав на міжнародній арені щодо розробки і легалізації міжнародно-правових норм, що регламентують процес створення та функціонування муніципальної влади, основним суб'єктом якої виступають не стільки громадяни цих держав, скільки мешканці відповідних територіальних одиниць, які знаходяться під суверенітетом держави. Загальновідомо, що процес створення норм міжнародного права – це процес узгодження бажань держав відповідно до змісту правил поведінки і визнання їх юридично обов'язковими. При цьому зміст волі держав враховує його міжнародно-правову позицію, яка, на думку Г. І. Туркіна, включає такі аспекти: загальне ставлення держави до міжнародного права, його прогресивного розвитку і дотримання принципів та норм; уяву про характер міжнародного права, його ролі у суспільстві; принципи і норми, за впровадження яких держава виступає; розуміння принципів і норм чинного міжнародного права і таке інше<sup>121</sup>, тобто різні фактори концептуальної моделі внутрішньо – і міждержавної моделі внутрішньо- і міждержавної системи.

<sup>120</sup> Андресюк Б.П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи. – К.: Стило, 1997. – С. 199.

<sup>121</sup> Баскин Ю.А., Крылов Н.Б., Левин Д.Б. и др. Курс международного права. В 7 т. // Понятие, предмет и система международного права. – М.: Наука, 1989. – С. 184.

Одночасно істотний вплив на формування міжнародно-правової позиції держави справляє міжнародно-правова дійсність, яка, як правило, містить у собі детермінанти, які є ширшими за концептуальні детермінанти держави. Прикладом останнього, на думку М. О. Баймуратова, можуть служити глобальні тенденції “потепління” міжнародного клімату, в результаті чого на міжнародній арені стали чітко проявлятися інтеграційні мотиви, які ведуть державу від конфронтації до співпраці та партнерства<sup>122</sup>. Прийняття міжнародних норм щодо основних аспектів функціонування муніципальної влади, є вагомим доказом переваги таких мотивів у міжнародних відносинах.

На думку деяких авторів, у результаті узгодження бажань держав, у процесі створення норм міжнародного права утворюється нова, спільна воля. Л. А. Алексідзе пише про “наявність складної нової, спільної волі, яка відрізняється від початкових бажань, що беруть участь у створенні норм держави, яка в результаті узгодження окремих бажань перетворюється у відносно самостійну волю колективу держави ...”<sup>123</sup>. З цим положенням перекликається висновок Д. Митрані, який вважав, що в міру розширення співпраці експертів та осіб, втягнутих у вирішення неполітичних проблем у рамках міжнародної організації, особисті, інтелектуальні контакти, що виникають між ними, збіг конкретних інтересів і цілей будуть створювати всередині таких спеціалізованих груп нову лояльність, більш сильну, ніж лояльність щодо націй чи держав<sup>124</sup>.

Звідси можна припустити, що і на процеси, що детермінують збіг бажань держав при створенні норми міжнародного права, і на процеси розробки норм міжнародного права в рамках спеціалізованих міжнародних міждержавних організацій мають вплив глобальні тенденції інтернаціоналізації міжнародного життя. Вони опосередковано впливають на між- та внутрішньодержавні

<sup>122</sup> Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. – Харьков, 2000. – С. 22.

<sup>123</sup> Алексидзе Л.А. Некоторые вопросы теории международного права. Императивные нормы. – Тбилиси: Из-во Тбил. Ун-та, 1982. – С. 167.

<sup>124</sup> Mitrany D. A. A Working Peace System. – Chicago, 1966. – P. 22; Орзиц М.Ф., Баймуратов М.А. Международные стандарты местного самоуправления. – Одеса: Бахва, 1996. – С. 68.

відносини, в результаті чого суб'єкти міжнародного права розробляють стандартизовані правила поведінки і визнають їх як юридично обов'язкові. Таким чином, міжнародні стандарти проявляються в якості “правового провісника” нової майбутньої людської цивілізації. Усвідомлюючи себе єдиним цілим, вони відображають якісно новий рівень свідомості людської цивілізації – свідомість всесвітньої спільноти.

Використання міжнародно-правових норм і стандартів у нормативному регулюванні організації та функціонування місцевого самоврядування є дуже своєчасним. Входження України до світової спільноти як повноправного члена наклало на неї певні зобов'язання щодо реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань не тільки на міжнародній арені, але і всередині держави. Із останнім виникають істотні труднощі, обумовлені не тільки небажанням правлячої еліти виконувати міжнародні зобов'язання, важкою політичною і економічною кризою, в якій опинилась Україна, і, як наслідок, відсутністю матеріальних умов і політичної волі, але і з особливостями менталітету народу, який пережив і виростив багато поколінь в умовах тоталітарного мислення, що передбачає і достатньо низький рівень правосвідомості та правової культури. Тому, на думку Б. П. Андреюка, хоча Україна і взяла на себе зобов'язання дотримуватися прийнятих у цивілізованому світі норм діяльності органів місцевого самоврядування, однак, на жаль, поки що Європейська Хартія місцевого самоврядування є скоріше декларацією про наміри<sup>125</sup>, незважаючи на те, що Хартія після ратифікації Україною в 1997 році має силу законодавчого акта.

Слід відмітити, що, на відміну від нашої держави, процес створення міжнародних стандартів у Західній Європі став відображенням інтеграційних процесів, що проходять на території західноєвропейських держав. Ці процеси почались ще з 1949 року, з часу утворення Ради Європи – міжнародної міждержавної організації регіонального характеру, в яку на сьогодні входить 41

<sup>125</sup> Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. // Урядовий кур'єр. – 1997. – 24 липня.

держава континенту. Основною ідеєю Ради Європи є права людини, їх визнання в рамках держав, а також охорона і захист на внутрішньодержавному та міждержавному рівнях. Це знайшло своє закріплення в статті 3 Статуту Ради Європи, яка трактує, що “кожний член Ради Європи в обов'язковому порядку зобов'язаний визнати принципи верховенства права та здійснювати права і свободи людини усіма особами, які знаходяться під його юрисдикцією, щиро і ефективно співпрацювати у досягненні мети Ради Європи”<sup>126</sup>. Свідченням реалізації такої мети є понад двісті різного роду конвенцій і угод, що охоплюють різні аспекти захисту прав людини, охорони навколишнього природного середовища, культури, спорту та професійної освіти.

В аспекті здійсненого дослідження представляє інтерес роль міжнародних стандартів місцевого самоврядування у формуванні компетентної бази муніципальної влади, в основі якого знаходяться інтереси територіальної громади. Хоча правосуб'єктність такої спільноти є обмеженою на користь її виборчого органу<sup>127</sup>.

Слід визнати важливим висновок М. О. Баймуратова про те, що передача державою певних прав територіальним громадам та визнання (легалізація) таким чином місцевої самоорганізації населення має на меті не тільки “розвантажити” державне управління, але й зробити його більш оперативним, надаючи йому “друге дихання” шляхом об'єднання інтересів “центру” і “регіонів”, зберігши і продублювавши “державні інтереси” на локальному рівні<sup>128</sup>. Такий шлях вирішення важливих проблем державного управління не тільки забезпечить існування та функціонування державної системи – в результаті створення підсистем місцевого самоврядування спостерігається виділення та фіксація двох рівнів публічної влади – державної і самоврядної, стає реальним

<sup>126</sup> Статут Ради Європи. – Страсбург, 1995.

<sup>127</sup> Див., наприклад: Советский энциклопедический словарь. – М.: Сов. Энциклопедия, 1984. – С. 843; Российский энциклопедический словарь: В 2-х книгах. – Кн. 1. – М.: Большая Российская Энциклопедия, 2001. – С. 999.

<sup>128</sup> Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины // Дисс. на соиск. ... д.ю.н. – Одесса, 1996. – С. 95.

здійснення розповсюдженого, особливо на американському континенті, принципу: територія урядуеться більш як одним урядом<sup>129</sup>.

Проте слід завжди мати на увазі, що у будь-якому випадку роль державного регулювання в процесі становлення і розвитку місцевого самоврядування, муніципальної влади, що носить підзаконний характер, залишається вирішальною та визначальною, так як, безумовно, воно покликано створити законодавче середовище для інституціоналізації муніципальної влади. У цьому сенсі методологічний інтерес представляє положення, висловлене А. Газаряном, який напряду зв'язує створення юридичної бази місцевого самоврядування з таким ступенем розвитку державності, при якому вона може характеризуватися ступенем "усуспільнення" способів задоволення індивідуальних потреб<sup>130</sup>, тобто утилітарна модель "ідеального" муніципального впровадження передбачає одночасну реалізацію як можливостей і бажання держави передати на місцевий рівень вирішення певних потреб особи, так і реалізацію стількох способів розподілу на класи самоорганізуючих підсистем, скільки видів потреб особи розглядаються на тому чи іншому рівні в якості предмета громадянського інтересу і громадянської відповідальності<sup>131</sup>.

Таким чином, оскільки місцеве самоврядування існує в інтересах мешканців (див. конституційну і законодавчу дефініцію місцевого самоврядування), які, в свою чергу, напряду формують його органи шляхом виборів, основне завдання місцевого самоврядування послуг розпадається на окремі блоки, які знаходять реалізацію у відповідних функціях і через відповідні структурні

<sup>129</sup> Орзих М., Баймуратов М., Шанцер А. Рационализация организации местного самоуправления в Украине: опыт концептуального анализа //Юридический вестник. – 1995. – № 2. – С. 43–44.

<sup>130</sup> Газарян А. Некоторые теоретические предпосылки и проблемы организации местного самоуправления в посттоталитарном обществе. – Клайпеда, 1992. – С. 46.

<sup>131</sup> Баймуратов М.А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины //Исс. на соиск... д.ю.н. – Одесса, 1996. – С. 97.

елементи. Виконавчі органи самоврядування при реалізації своїх основних функцій повинні діяти в рамках прав і обов'язків, встановлених законодавством, які органічно входять до компетенції цих органів.

Слід відмітити, що у вітчизняній літературі загальнотеоретичні аспекти проблеми компетенції розглянуті та досліджені недостатньо<sup>132</sup>. У наукових роботах, присвячених цим питанням, мова йде, як правило, про компетенцію державного органу, хоча, на думку В. А. Фадєєва, є всі підстави говорити про те, що положення, які містяться в них, та висновки про поняття, структуру компетенції цілком можна застосувати і до органів місцевого самоврядування<sup>133</sup>.

Здається, що в цьому аспекті загальнотеоретичне значення має визначення компетенції місцевої ради, що дали О. О. Кутафін і К. Ф. Шеремет, яке може бути використане для характеристики структури компетенції будь-якого органу. Ці автори вважають, що компетенція органу місцевого самоврядування є складною правовою категорією і включає в свою структуру предмети відання, права і зобов'язання (власні повноваження)<sup>134</sup>. Однак слід відмітити, що питання про зміст компетенції, її структури до цього часу є дискусійним. Так, наприклад, Б. М. Лазарєв, визначаючи зміст компетенції, вбачав, що вона має два значення: а) коло питань, в яких певна особа або особи володіють пізнаннями; б) коло повноважень (прав та обов'язків). У зв'язку з цим кажуть про фактичну компетентність з тих чи інших питань і про офіційну компетентність органів та посадових осіб. Компетенція визначає специфічну роль кожного органу і в той же час забезпечує

<sup>132</sup> Див., наприклад: Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. – М.: Юрид. лит., 1969; Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит., 1972; Лвакоян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов. – М.: Юрид. лит., 1980; Кутафин О.Э., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. – М.: Юрид. лит., 1986.

<sup>133</sup> Фадеев В.А. Муниципальное право России. – М.: Юрист, 1994. – С. 87.

<sup>134</sup> Кутафин О.Э., Шеремет К.Ф. Компетенция местных советов. – М.: Юрид. лит., 1986. – С. 31.

домовленість їх дій<sup>135</sup>. Разом з тим, він заперечував пропозиції Ю. О. Тихомирова про включення до складу компетенції предметів відання<sup>136</sup>, враховуючи, що навіть якщо при встановленні компетенції органу управління вказуються його “предмети відання”, то це не є підставою для висновку, начебто компетенція включає в себе “два основні елементи – предмети відання (конкретні об’єкти діяльності) і визначенні повноваження”. Б. М. Лазарев вбачав, що елементами компетенції є право і обов’язок здійснити ту чи іншу управлінську функцію стосовно визначених керованих об’єктів. Самі ж керовані об’єкти є елементами не компетенції, а керованого середовища, тобто реального життя, на яку орган впливає<sup>137</sup>.

Стосовно розглядуваного питання слід відмітити, що Хартія місцевого самоврядування, прийнята в рамках Ради Європи, закріплює тільки концептуальні підходи визначення компетенції муніципальної влади. У статті 4 Європейської Хартії, перш за все, робиться акцент на наступні моменти: а) муніципальна влада повинна мати власну компетенцію, закріплену в Конституції або у законі, що не виключає надання їй окремих державних повноважень; б) муніципальна влада в межах власних повноважень автономна і незалежна; в) власні повноваження муніципальної влади повинні бути повними і абсолютними, вони не можуть бути оскаржені або обмежені іншими суб’єктами управління, за винятком випадків, прямо встановлених законодавством.

Нормативна регламентація конкретних повноважень муніципальних органів на міжнародному рівні вперше була здійснена в 1980 році, коли держави-члени Ради Європи підписали Європейську (рамкову) конвенцію про основні принципи

<sup>135</sup> Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит., 1972. – С. 11–12.

<sup>136</sup> Тихомиров Ю.А. Основные черты компетенции представительных органов власти // В сб. «Вопросы развития и совершенствования органов народного представительства в СССР». Труды ВЮЗИ, т. XII. – М., 1966. – С. 7.

<sup>137</sup> Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 р. – Київ: МЗС України, 1992. – 13 с.

транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади<sup>138</sup>, яка врегулювала основні аспекти міжнародного прикордонного співробітництва між сусідніми територіями держав-членів цих організацій. Вона стала, по суті, першим профільним міжнародним документом макрорегіонального характеру, який містить у собі міжнародні стандарти у сфері міжнародного співробітництва місцевих влад, що має вихід на вирішення локальних питань розвитку територій.

Особливістю цього документа є перш за все той факт, що ще до визначення загальних підходів до місцевої демократії у Європейській Хартії 1985 року держави-члени Ради Європи з ініціативи своїх органів місцевого самоврядування уже розробили і прийняли міжнародні стандарти з питань їх прикордонного співробітництва, які є одними із найбільш інтенсивних та розвинених видів їх міжнародного співробітництва і одночасно важливим правом у Європейській Хартії місцевого самоврядування.

У преамбулі конвенції, яка повинна була реалізуватися “шляхом заключення угод в адміністративній сфері”, були закріплені основні об’єкти прикордонного співробітництва, які представляють, безумовно, загальний взаємний інтерес для сусідніх територій і трансформуються в предмети відання органів місцевого самоврядування – регіональний, міський і сільський розвиток, охорона навколишнього середовища, покращення інфраструктури та обмеження населення, а також взаємодія на випадок стихійного лиха.

Таке співробітництво здійснюється в рамках компетенції територіальних громад або органів влади, визначеної внутрішнім законодавством, причому рамки і характер такої компетенції Конвенція не змінює (ст. 2 Конвенції).

<sup>138</sup> Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 р. – Київ: МЗС України, 1992. – 13 с.

Згадані вище угоди, а також угоди, статuti і договори про основні принципи співробітництва призначені тільки для керівництва в цій діяльності, тому вони не мають обов'язкового характеру. Проте ці документи, крім усього іншого, володіють типологічними, стандартизованими властивостями і закріплюють можливі, бажані, допустимі, заохочуючі і прийняті на міжнародній арені шляхи і організаційно-правові форми реалізації міжнародного співробітництва місцевих влад. Якраз із позицій його розвитку їх угоди містять потенційні можливості щодо становлення, розширення і активізації компетенційної бази та співробітництва місцевої влади.

До типових міжнародних угод прикордонного співробітництва Конвенція відносить документи, що включають наступне коло питань: а) про розвиток прикордонного співробітництва; б) про транскордонні зв'язки; в) про транскордонні локальні (місцеві) зв'язки; г) про прикордонне співробітництво на контрактній основі між місцевими органами влади; д) про органи прикордонного співробітництва між місцевими органами влади.

До основних питань співробітництва між місцевими владами, розробленими в рамках Ради Європи, за якими можна заключити міждержавні угоди й договори та вносити відповідні положення у статuti, належить наступне: а) створення груп зв'язку між місцевими органами влади; б) координація управління на локальному рівні прикордонними державними справами; в) створення прикордонних асоціацій, що займаються питаннями приватноправового характеру; г) постачання товарів або надання послуг між прикордонними місцевими громадами (як приватне право); д) постачання товарів або надання послуг між прикордонними місцевими громадами (як публічне право); ж) створення органів прикордонного співробітництва між територіальними громадами.

Особливий інституційний "заряд" Мадридської конвенції 1980 року полягає в тому, що вона не тільки відкрита для підписання

державами-членами Ради Європи за допомогою ратифікації, прийняття або затвердження (ст. 9), а до неї на запрошення Комітету міністрів Ради Європи, прийнятого одногосно у процесі голосування, може приєднатися будь-яка держава, що не є членом Ради Європи. В останній час необхідна ратифікація цього документа з наступною чіткою згодою про приєднання до неї шляхом передачі Генеральному секретарю Ради Європи документа про приєднання. Через три місяці після дати його передачі Конвенція вступає в дію для держави, що приєдналася (ст. 10).

Слід відмітити, що приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади 1980 року, здійснене на запрошення до Ради Комітету міністрів Ради Європи ще до її вступу до Ради Європи, відповідно до Постанови Верховної Ради України від 14 липня 1993 року стало не тільки визнанням потенційних можливостей України в цій сфері як великої європейської держави, що обрала демократичні орієнтири розвитку, і висловила бажання брати участь у європейських інтеграційних процесах, які стрімко набирають сили і трансформуються в домінуючу тенденцію регіональної та глобальної міжнародної політики, а також своєрідним методом формування, розширення компетенції органів місцевого самоврядування шляхом сприйняття міжнародних норм<sup>139</sup>.

Приєднання України до конвенції 1980 року оформило уже розпочаті процеси становлення прикордонного співробітництва регіонів України з регіонами сусідніх держав (Карпатський Єврорегіон) і послужило правовою базою для активізації такого співробітництва в наступному (єврорегіони "Буг", "Нижній Дунай", "Верхній Прут" та ін.).

<sup>139</sup> Про приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади 1980 р.: Постанова Верховної Ради України від 14.07.93 р. //Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 36. – Ст. 370.

Особливий інтерес, відповідно до теми дослідження, представляють документи, прийняті в рамках Ради Європи його структурними органами, що містять міжнародні стандарти локальної демократії, до яких Україна ще не приєдналась, але зобов'язана буде приєднатися, з огляду свого членства в Раді Європи. Як відмічає М. О. Баймуратов, такі документи мають про-спективний характер, і державні органи України, органи місцевого самоврядування та муніципальні інституції повинні бути з ними ознайомлені з метою практичної їх “примірки” до своїх умов і попереднього опробування та управління<sup>140</sup>.

Характерною особливістю цього документа є те, що у ньому сформульовані та обґрунтовані принципи ефективного міського управління та місцевого життя, які повинні бути покладені в основу урбаністичної політики урядів та місцевої влади держав-членів Ради Європи. Особливий інтерес викликають принципи міського розвитку, дотримання яких, на думку Ради Європи, може сприяти відродженню та оновленню міського життя і, відповідно, формуванню стабільності та власної компетенційної бази публічної влади. Серед них можна виділити такі основні, як: розвиток транспорту і транспортної інфраструктури; стан навколишнього природного середовища та природи в місті; стан міської архітектури і пам'ятників давнини; житлове будівництво; міська безпека і попередження злочинності; несприятливі фактори і становище інвалідів; організація спорту та дозвілля в місті; міська культура; міжкультурна (етнічна) інтелігенція; організація охорони здоров'я; участь громадськості в міському розвитку та плануванні; економічний розвиток.

Ці принципи отримали високу оцінку муніципалітетів держав Західної Європи, тому на пленарному засіданні сесії Постійної конференції місцевих і регіональних влад Ради Європи, яка проходила в березні 1992 року в м. Страсбурзі, на їх основі було

<sup>140</sup> The European Urban Charter. – Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, 1993.

прийнято проміжковий документ, що отримав назву Європейської декларації міських прав<sup>141</sup>. Вказаний документ являє собою інтерес і для органів місцевого самоврядування України, так як є не тільки комплексом умов стабільного розвитку та функціонування міст у сучасних умовах, але і своєрідним “кадастром” власних повноважень органів місцевого самоврядування міського рівня.

За своєю структурою Європейська декларація складається із преамбули і 20 прав-принципів, які не тільки названі, але і детально регламентовані із зазначенням основних шляхів їх практичної реалізації. Серед прав-принципів Декларації знаходять своє закріплення більшість принципів Європейської Хартії урбанізму, однак їх викладення є більш коротким і лаконічним. Крім того, із змістової точки зору, ці права-принципи необхідно скоріше розглядати як права-зобов'язання, адже кожне із них містить в собі систему взаємних прав і обов'язків центру і міст, міської влади і мешканців міст. Таким чином, формулюються не тільки предмети відання, але і повноваження публічної влади. Так, наприклад, принцип охорони здоров'я трактується таким чином: середовище провадження і сфера взаємовідносин повинні сприяти фізичному і психологічному здоров'ю. Тобто за здавалось би ординарною формулою стоїть складний системокомплекс проблем, які повинні вирішувати центральні і локальні (місцеві) влади при активній участі громадян із метою реалізації цього принципу. Реалізація на практиці цього принципу приводить до необхідності розмежування повноважень усіх суб'єктів, що беруть участь у його реалізації в житті. Це приводить до виділення самостійної компетенції публічної влади і його органів.

Отже, всі міські права, закріплені у Декларації, можна умовно розділити на чотири групи: в першу групу входять права на існування і безпечне функціонування міст – тут виділяються перш за все повноваження, які реалізуються в умовах ординарної і екстремальної діяльності публічної влади на місцях; в другу – права

<sup>141</sup> The European Declaration of Urban Riots. – SCLRA, 1992.

на створення гідних умов життя для міських мешканців – тут об'єднуються повноваження щодо створення оптимального середовища проживання членів територіальної громади; в третю – права на участь громадян у розвитку своїх територій – сюди входять повноваження, спрямовані не тільки на локальний розвиток, але і на підвищення соціальної активності членів територіальних громад; в четвертому – права на міжнародне співробітництво муніципальних органів і мешканців міст – спрямовані на створення інституційних систем – підсистем, основне призначення яких полягає у підвищенні ефективності і віддачі до перших трьох груп.

Виходячи із наведеного розподілу, до першої групи можна віднести право на загальну безпеку; чисте і здорове навколишнє природне середовище; економічний розвиток. До другої – житлове будівництво; гармонізацію функціонування населеного пункту і мультикультурну інтеграцію; охорону здоров'я; культуру; спорт і дозвілля та ін. До третьої групи належать: участь мешканців у здійсненні місцевого самоврядування; створення системи обслуговування та ін. До четвертої групи можна віднести право міської влади на міжмуніципальне співробітництво.

Слід знати, що визнання і сприйняття законодавцем і органами місцевого самоврядування України принципів, закріплених у Європейській Хартії урбанізму та Європейській декларації міських прав, дозволяє більш чітко систематизувати повноваження рад міського рівня, визначити межі їх компетенції, розширити при цьому сферу відповідальності територіальних громад і одночасно уніфікувати “питання місцевого значення”, які являються основним об'єктом місцевої демократії в Україні (ст. 140 Конституції України), але не знайшли своєї конституційної і законодавчої регламентації. Крім того, у перспективі вони будуть покладені в основу Статутів (Хартій) міст та інших населених пунктів України, активізуючи і модифікуючи локальну правотворчість.

Важливе значення для формування компетенційної бази місцевої публічної влади в Україні мають принципи, які містяться у Європейській Хартії, про участь молоді у муніципальному та регіональному житті, прийнятої Радою Європи в 1994 році з ініціативи Конгресу місцевих і регіональних влад<sup>142</sup>. Слід відмітити, що цей документ має єдину природу з Європейською Хартією про місцеве самоврядування 1985 року, так як він прийнятий безпосередньо державами-членами Ради Європи, є міжнародним міждержавним договором, і, відповідно, носить для них обов'язковий характер. А тому національне законодавство цих держав повинно відповідати положенням Хартії.

За своїм змістом Європейська Хартія про участь молоді у муніципальному і регіональному житті складається із двох частин: перша містить принципи, реалізація яких на практиці державами і місцевими владами забезпечує реальну участь молоді у функціонуванні місцевої демократії і стимулює процеси становлення громадянської самосвідомості і громадянської активності підрастаючого покоління європейців; друга містить процесуальні принципи, спрямовані на реалізацію принципів першої частини.

До системи принципів першої частини входять: здійснення локальної політики щодо організації дозвілля молоді і соціально-культурної діяльності; політики в області сприяння зайнятості і боротьби із безробіттям молоді; політики житлового будівництва і розвитку; освітньої і виховної політики, спрямованої на участь молоді у муніципальному та регіональному житті; мобільної молодіжної політики як інструмента для кращого регіонального економічного балансу у Європі; соціальної політики і охорони здоров'я; заходів щодо створення інформаційних процесів і спеціалізованих баз даних для молоді; специфічної політики для сільських регіонів; специфічної культурної політики та політики охорони навколишнього середовища.

<sup>142</sup> European Charter on the participation of young people in municipal and regional life. – CF, 1994.

Вказані принципи мають системну властивість, так як для реалізації кожного із них необхідно здійснити ряд соціальних і організаційно-правових заходів, яким властиві не тільки цільові напрями, але і солідна фінансова і матеріальна база. А це, як здається, є важливим поштовхом для формування і регламентації відповідних компетентних повноважень.

Практично сукупність молодіжних організаційних структур, що складають своєрідну молодіжну інфраструктуру, яку необхідно формувати на локально-регіональному рівні, містить розшифровку принципів Хартії, зосереджених у її другій частині.

Слід указати, що процес створення міжнародних стандартів місцевого самоврядування, як і будівництво єдиної Європи, продовжується і носить не тільки динамічний, але і перманентний характер. У 1997 році в рамках Ради Європи була розроблена Європейська Хартія регіонального управління, у 1999 році вона була прийнята у першому читанні Парламентської Асамблеї Ради Європи, а тепер проходить процес подальшого обговорення. У цьому документі основна увага приділяється становленню та функціонуванню місцевого самоврядування на регіональному рівні, а його прийняття буде істотним вкладом у подальше зміцнення інституту місцевого самоврядування, публічної влади, адже він буде містити міжнародні стандарти, що регулюють уже новий рівень взаємовідносин центральної державної влади і найбільших адміністративних одиниць держави. Безумовно, що він буде сприяти формуванню нового блоку предметів відання і компетентних повноважень, що неодмінно вплине на підвищення рівня правового регулювання регіонального самоуправління. У жовтні 2000 року Радою Європи була прийнята Європейська конвенція про ландшафти<sup>143</sup>, спрямована на становлення стійкого розвитку, заснованого на збалансуванні та гармонійних відносинах між соціальними потребами, економічною діяльністю і навколишнім середовищем. Стосовно предмета дослідження, у

цьому документі закріплюється роль місцевих громад і органів місцевого самоврядування щодо використання, формування та збереження ландшафту – “частини території в тому розумінні, як вона сприймається такою населенням, відмінні риси якої є результатом дій або взаємодії природного і/або людського факторів” (ст. 1 Конвенції). Тобто тут, у міжнародному документі рамкового характеру, фактично створюється, закріплюється та легалізується новий предмет здійснення публічної влади, якому повинні кореспондувати у національному законодавстві держав-учасниць Конвенції ряд відповідних повноважень. Це ще раз демонструє роль міжнародних стандартів у розширенні компетентної бази муніципальної влади.

Таким чином можна зробити висновок, що міжнародні стандарти місцевої демократії європейського контексту регулюють не тільки важливі питання становлення місцевого самоврядування, яке має конституційне значення (Європейська Хартія про місцеве самоврядування 1985 р.), але також багатоаспектні питання міжнародного економічного і соціального співробітництва місцевих громад і місцевих влад (Європейська типова конвенція про транскордонне співробітництво 1980 р.) і питання участі молоді у функціонуванні місцевої демократії (Європейська Хартія про участь молоді у муніципальному та регіональному житті 1994 р.), що безпосередньо впливає на формування і розширення компетентної бази вказаних суб'єктів муніципальної влади.

Крім того, слід відзначити зростаючу роль у формуванні компетенції публічної (муніципальної) влади такого інституційного органу Ради Європи, як Конгрес місцевих і регіональних влад Європи, який і представляє інтереси громад місцевих влад. Конгрес самостійно розробляє документи міжнародного характеру, що містять у собі міжнародні стандарти місцевого самоврядування, які у подальшому будуть сприйняті державами-членами цієї організації у такій якості (Європейська Декларація міських прав 1992 р. і Європейська Хартія урбанізму 1993 р., Європейська конвенція про

<sup>143</sup> Європейська Конвенція про ландшафти. 2000 р. – СС. 2000. – 15 с.



ландшафти 2000 р., Європейська конвенція про регіональне самоврядування 1999 р.).

Усе це свідчить про формування глибоких інтеграційних тенденцій, що проявляються в рамках Ради Європи, свідченням яких є розробка єдиного уніфікованого підходу не тільки до формування компетентної бази муніципальної влади, але до важливих проблем існування єдиної Європи.

Приєднання України до цих процесів, сприйняття, визнання і реалізація нею міжнародних стандартів місцевої демократії, безумовно, буде позитивно впливати на становлення та зміцнення публічної (муніципальної) влади, формування і розширення компетентної бази.

## Розділ 2

### ДЕРЖАВНА ВЛАДА ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

#### 2.1. Реалізація публічної влади на місцях: реформування структури та розмежування повноважень

Становлення України як незалежної держави викликало гостру потребу в ефективному державному управлінні, що вимагає створення дієвого механізму виконавчої влади, організованої та структурованої системи центральних органів виконавчої влади. Однак для зрозуміння системи вищезазначених органів необхідно звернутися до визначення в теорії загальних понять “орган виконавчої влади” та “центральный орган виконавчої влади”.

Поняття “орган виконавчої влади” визначається в деяких наукових працях як “структурний підрозділ державно-владного механізму (державного апарату), який створюється спеціально для щоденного функціонування в системі поділу влади з метою втілення в життя (виконання) законів у процесі керівництва (регулювання) економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя суспільства”<sup>1</sup>. Інші вчені дають подібне, але більш розгорнуте визначення “органу виконавчої влади (державного управління)”: “це організація, яка є частиною державного апарату, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюється у порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіє певними методами роботи, наділена повноваженнями виступати за дорученням держави і покликана у порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Адміністративное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М., 1999. – С. 151.

<sup>2</sup> Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Парашук В.М. та ін. / За ред. Ю. П. Битяка. – Х., 2001. – С. 61.

До виконавчої влади відносяться такі визначальні ознаки:

- організуючий характер державної влади (як основний інститут державного управління);
- постійність (безперервність) дії виконавчої влади (перебування у постійній взаємодії з динамічним розвитком суспільних процесів та явищ);
- прерогативний характер виконавчої влади (регламентація нових не урегульованих чинним законодавством суспільних відносин);
- універсальний характер виконавчої влади (універсальність виконавчої влади проявляється у здійсненні правотворчості шляхом прийняття підзаконних нормативних актів і вона здійснюється на території усєї держави);
- предметний характер виконавчої влади (тобто наявність у розпорядженні виконавчої влади значних інформаційних, економічних, технічних, ідеологічних ресурсів, що забезпечують реальність організаційно-управлінського впливу на суспільні процеси);
- наявність ієрархічно побудованого, чітко структурованого апарату виконавчої влади (тобто універсальність, предметність та організуючий характер виконавчої влади)<sup>3</sup>.

Виходячи з наукових розробок інших вчених<sup>4</sup> можна виділити такі ознаки, властиві органу виконавчої влади: орган є обмеженою частиною єдиної системи органів виконавчої влади; виконавчий орган має свій відповідний статус; орган виконавчої влади діє від імені держави; він наділений компетенцією та є носієм визначеного обсягу державно-владних (юридично владних) повноважень, які необхідні для виконання покладених на нього завдань; орган виконавчої влади є підзаконним органом, орієнтований на діяльність на основі та для виконання закону; орган виконавчої влади діє на основі професіоналізму та принципів державної

служби; орган виконавчої влади є структурно організованим, у ньому є штатний розклад, а також необхідне матеріальне, фінансове та інше забезпечення органу; виконавчий орган являє собою різновидність державних органів, серед яких діють також державні установи та підприємства.

Всі вище визначені ознаки органу виконавчої влади пов'язані між собою. Недооцінка та ігнорування цих зв'язків порушує властиві їм пропозиції, завдяки чому орган становиться малоефективним. Тому необхідно забезпечити повноцінність та багатогранність органу виконавчої влади.

Сукупна компетенція органів виконавчої влади визначає її місце в системі державної влади України, виражає її правові можливості щодо здійснення конституційних функцій. Від інших гілок влади вона принципово відрізняється предметом та сферою своєї діяльності. Їх основне призначення – організація виконання актів законодавчої влади, указів Президента України, інших нормативно-правових актів, тому вона і називається “виконавчою владою”<sup>5</sup>.

Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи<sup>6</sup> розробила “Концепцію адміністративної реформи в Україні”<sup>7</sup>, в якій дано чітке визначення: “центральні органи виконавчої влади – це група підвідомчих уряду органів виконавчої влади, щодо яких ключові установчі та кадрові питання вирішуються Президентом України відповідно до його конституційно визначених повноважень (пункт 10 і 15 частини першої статті 106 Конституції України)”<sup>8</sup>.

За змістом своєї діяльності кожен центральний орган виконавчої влади повинен забезпечувати втілення в життя

<sup>5</sup> Тодика Ю. М. Конституція України: проблеми теорії і практики. Монографія. – Х., 2000. – С. 578.

<sup>6</sup> Указ Президента України “Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи” від 7 липня 1997 р. № 620/97 // Урядовий кур’єр. – 1997. – 10 липня. – № 123 – 124.

<sup>7</sup> Указ Президента “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22 липня 1998 р., № 810/98 // Урядовий кур’єр. – 1998. – 25 липня. – № 141 – 142.

<sup>8</sup> Конституція України. – 1996. – №30. – Ст. 141.

<sup>3</sup> Кисіль С. П. Центральні органи виконавчої влади України: стан і розвиток. – К., 1999. – С. 7 – 8

<sup>4</sup> Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М., 1999. – С. 146.

державної політики у відповідній галузі чи сфері в Україні, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління і несе відповідальність перед Кабінетом Міністрів України і Президентом України<sup>9</sup>. Фінансування видатків на забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України<sup>10</sup>.

Логічним вираженням радикальних демократичних перетворень у нашому суспільстві й державі, є місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування як інститут демократії проявляється через своєрідний, специфічний механізм зворотних зв'язків між жителями територіальної громади та органами влади, що формуються ними. На відміну від органів державної виконавчої влади, для органів місцевого самоврядування характерний більш тісний зв'язок із населенням відповідної території. Тому відносини народовладдя у місцевому самоврядуванні набувають специфічного забарвлення і наповнені багатством форм участі жителів відповідної території у вирішенні справ публічного характеру. Така особливість організації публічної влади територіальної громади змушує відійти від традиційного погляду на принцип народовладдя.

Як правило, основою різних теорій народовладдя служить характеристика співвідношення інститутів безпосередньої та представницької демократії. У контексті даного дослідження такий підхід є сумнівним, оскільки необхідно також з'ясувати місце інститутів місцевого самоврядування у механізмі публічної влади, зокрема їх взаємовідносини із державними інститутами. З іншого боку існує потреба з'ясувати юридичну природу зворотних зв'язків між територіальною громадою та органами місцевого самоврядування.

Законодавством України закріплено своєрідний механізм взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими

<sup>9</sup> Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. Дю.н., проф. В.Б. Авер'янова. – К., 1998. – С. 163.

<sup>10</sup> Указ Президента України "Про систему центральних органів виконавчої влади" від 15 грудня 1999 р. № 1572/99 // Офіційний вісник України. – Ст. 2434.

органами виконавчої влади. Він ґрунтується на поєднанні місцевого самоврядування і місцевого державного управління на рівні району, області та визнанні повноти самостійності місцевого самоврядування на рівні села, селища і міста (базовий рівень). Відповідно до цих рівнів управління корелюється та набирає своєрідних характеристик рівень участі громадян у місцевому самоврядуванні. Проте Законодавство України лише у загальній формі регулює питання взаємовідносин та співпраці місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади. Згідно зі статтею 66 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" у разі вичерпання можливостей збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів на забезпечення рівня мінімальних соціальних потреб, держава забезпечує їх збалансування у вигляді передачі коштів до місцевих бюджетів через механізм дотування, субсидій, субвенцій.

Водночас закон обходить питання про вирівнювання фінансів та матеріальних ресурсів розвитку територіальних громад. Можна припустити, що на рівні району та області їх вирівнювання відноситься до сфери державного управління, яке підлягає контролю з боку відповідної районної, обласної ради. По суті, така система відносин закріплена через делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям (ст. 44 Закону). Місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у частині здійснення програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів та у частині делегованих повноважень з боку відповідних рад. Закон "Про місцеві державні адміністрації" абстрактно регулює взаємовідносини між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування (ст. 34,35). Така взаємодія забезпечується шляхом: внесення на розгляд відповідної ради питань, пов'язаних із виконанням делегованих повноважень та інших пропозицій; участі голови держадміністрації

на засіданні відповідної ради з правом дорадчого голосу; звітування голови держадміністрації на пленарному засіданні ради.

Одним з основоположних аспектів теорії організації демократичної системи державної влади є теза, що її поділ на окремі гілки жодним чином не повинен означати відсутності взаємодії між ними. Адже такі принципи, як єдність і поділ влади, на чому наголошував В.Є. Чиркін<sup>11</sup>, ніколи не виключають один одного, оскільки перший із них є відображенням загальної структури держави, розбудованої на демократично-правових основах, а другий – покликаний сприяти взаємному контролю влад і тим самим запобігати будь-яким авторитетним тенденціям, тобто зрушенням політичної системи у напрямі від демократії до авторитаризму та правовому нігілізму, який часто дається взнаки у багатьох спробах нехтування чи приниження значення конституційно-правових норм.

Справді, виступаючи у трьох різних функціональних іпостасях, державна влада, тим не менш, залишається єдиною. На жаль, спостерігаючи процеси, що відбуваються останнім часом у політико-правовому житті пострадянських держав, все більше доходимо висновку, що це базове теоретичне положення чи зовсім забуте політичними діячами, чи настільки відійшло на інший план, що про нього вже майже й не згадується. У цьому сенсі не є винятком і Україна, в державному житті якої є актуальними питання конкуренції в боротьбі за владу, які практично повністю відтіснили такі загальносуспільні та загальнодержавні проблеми, як сприяння становленню інститутів громадянського суспільства, розбудова правової держави, забезпечення соціально-економічного розвитку країни тощо. Цілком очевидно, що коли основною цінністю політичного життя залишатиметься лише влада, витлумачена як можливість впливати на суспільні відносини, то нам навряд чи варто чекати того дня, коли ми все ж таки зможемо констатувати, що живемо в правовій і демократичній державі.

Таким чином, питання взаємодії різних гілок влади набувають своєї актуальності не лише з огляду на проблему створення ефективної системи державної влади. Дійсно, важко собі уявити ситуацію, коли при розладі окремих елементів часто визначається система як дієва та ефективна, однак у контексті загальних проблем розбудови демократичної політичної системи. Першим кроком, як зазначає О.Г. Мурашин, до формування демократичного політико-правового режиму, який ґрунтується на принципі поділу влади, стало набуття Україною державного суверенітету<sup>12</sup>. Однак це був лише перший крок. Поділивши державну владу, виявилася необхідність у її реінтеграції, але вже не на командно-адміністративних, а на демократичних основах.

Звичайно, відзначаючи сучасну демократичну систему державної влади, слід змістовно проаналізувати принаймні три основні гілки влади. Тут вживається слово “принаймні”, оскільки дуже часто, крім “класичних” законодавчої, виконавчої та судової влади виділяють ще й такі гілки, як контрольна, президентська влада тощо. Однак, судячи за все подібне завдання передбачає здійснення роботи якнайменш монографічного обсягу. Нині ставиться за мету розглянути деякі проблеми правового забезпечення взаємодії між гілками влади, особливо що стосується взаємовідносин між урядом і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Згідно з частиною першою статті 113 Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Це означає, що Кабінет Міністрів України як уряд очолює систему органів виконавчої влади і здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади.

Згідно з цим Кабінет Міністрів України наділений широким обсягом функцій та повноважень. Зокрема, він:

<sup>11</sup> Чиркин В. Е. Основы государственной власти. – М., 1996. – С. 50, 53.

<sup>12</sup> Конституційне право України / За ред. В. Я.Тация, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. – К., 1999. – С. 238.

а) у сферах економіки, фінансів, науки і технологій:

- здійснює прогнозування і антимонопольне регулювання економіки України, сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом всіх форм власності та забезпечення соціальної спрямованості економіки, організовує управління об'єктами права державної власності, розробку і реалізацію загальнодержавних програм;

- вживає заходів щодо підтримки національного товаровиробництва, структурної перебудови економіки та прискореного розвитку її пріоритетних галузей, проведення земельної реформи, залучення інвестицій в економіку України, утворює і використовує державні резервні фонди, визначає порядок формування та розміщення замовлень на виробництво продукції для державних потреб;

- організовує розробку і виконання Державного бюджету України, контролює обслуговування державного боргу України, дотримання порядку державного ціноутворення, організовує державне страхування, випуск державних внутрішніх позик, проведення грошово-речових лотерей, сприяє забезпеченню стабільності грошової одиниці України;

- вживає заходів стимулювання інноваційної діяльності товаровиробників, обґрунтовує пріоритетні напрямки розвитку науки і техніки, розробляє пропозиції щодо обсягів бюджетного фінансування науково-технічної сфери, створює, реорганізовує та ліквідує державні наукові установи, які повністю або частково фінансуються із коштів Державного бюджету України;

б) у сферах соціального розвитку, освіти і культури:

- вживає заходів щодо підвищення реального рівня життя населення, забезпечення його зайнятості, пріоритетності соціального розвитку села, професійної орієнтації, підготовки та перепідготовки працівників, соціального захисту непрацевдатних і малозабезпечених верств населення, охорони сім'ї, материнства і дитинства, регулює міграційні процеси;

- створює матеріально-технічну базу та інші умови, необхідні для розвитку галузей охорони здоров'я, освіти, культури, спорту і туризму, забезпечує доступність для громадян усіх форм державних медичних, освітніх, культурних, фізкультурно-спортивних і рекреаційних послуг;

- забезпечує духовно-культурний розвиток української нації, всього українського народу, збереження і охорону історико-культурних пам'яток, гармонійне функціонування міжнаціональних відносин, сприяє задоволенню національно-культурних потреб українців, які проживають за межами України;

в) у сферах забезпечення прав і свобод людини, законності та громадського порядку, національної безпеки і обороноздатності:

- організовує і контролює дотримання органами виконавчої влади законодавства, що визначає права і свободи людини і громадянина, гарантії їх реалізації та захисту;

- забезпечує охорону приватної та інших форм власності, зміцнення громадського порядку, активну боротьбу зі злочинністю, виконання судових рішень;

- забезпечує дотримання вимог законності у діяльності органів виконавчої влади та їх апарату, посадових осіб, вживає заходів щодо подолання бюрократичних та інших зловживань при здійсненні їхніх повноважень;

- вживає заходів щодо гарантування національної безпеки та обороноздатності України, охорони й захисту її державного кордону і території, керівництва Цивільною обороною України;

- визначає у межах бюджетних асигнувань на оборонну чисельність громадян, які підлягають призову на строкову службу і навчальні збори, забезпечує реалізацію прав і гарантій військовослужбовців і осіб, звільнених із військової служби (та членів їхніх сімей);

г) у сферах охорони природи, екологічної безпеки і природокористування:

- організовує управління охороною і раціональним використанням природних ресурсів, розробляє і забезпечує виконання державних і міжурядових екологічних програм, вживає заходів щодо вдосконалення економічного механізму природокористування;

- забезпечує виконання програми ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, вживає заходів щодо ліквідації шкідливих наслідків інших аварій і катастроф, стихійного лиха, вирішує питання щодо обмеження, тимчасової заборони або припинення діяльності підприємств, установ і організацій у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього середовища;

д) у сферах зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності:

- бере участь у забезпеченні виконання міжнародних договорів України, приймає рішення і проводить переговори та підписання міжнародних договорів України, які укладаються від імені Кабінету Міністрів України;

- організовує управління зовнішньоекономічною діяльністю держави, митною справою, складання платіжного балансу України, забезпечує раціональне використання державних валютних коштів, здійснює разом з Національним банком України валютне регулювання, виступає гарантом за кредитами, які надаються іноземними банками, фінансовими та іншими міжнародними організаціями, в тому числі відповідно до міжнародних договорів України.

Проте на сьогодні так і не вдалося сформувати дієздатну систему державного управління ринковими перетвореннями, докорінно змінити стиль, методи та традиції, успадковані від адміністративної системи. В результаті утворилася глибока суперечність між новими ліберально-орієнтованими відносинами і діючою системою управління.

Одна із причин прояву так званого “гальмуючого синдрому” знаходиться у площині взаємовідносин у самій системі виконавчої

влади, а саме – відносини між урядом і місцевими органами місцевого самоврядування, між місцевими державними адміністраціями і місцевим самоврядуванням.

Така ситуація і призвела до державної кризи, яка в листопаді–грудні 2004 року вивела народ України на мітингові майдани.

Якщо виходити з наведених основних функцій та повноважень, Кабінет Міністрів України у відносинах із місцевими органами виконавчої влади спрямовує, координує і контролює їх діяльність, маючи на увазі, що місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, і основне – голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України (ст. 118 Конституції України).

Правовий статус місцевих державних адміністрацій за обсягом наданих повноважень відповідає основним завданням їх діяльності. Згідно зі статтею 2 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” вони полягають у тому, що місцеві державні адміністрації забезпечують на відповідній території:

- виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;

- законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;

- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони навколишнього середовища;

- підготовку та виконання відповідних обласних та районних бюджетів;

- взаємодію з органами місцевого самоврядування.

Законодавче закріплення взаємовідносин “уряд – місцеві органи виконавчої влади” у чинному на сьогодні варіанті створюють суб’єктивну основу можливих конфліктних ситуацій із

точки зору проведення і бачення єдиної і цілісної політики ринкових перетворень.

З одного боку, процедура призначення голови місцевої державної адміністрації і формування її структури дозволяють вести місцевим органам державного управління “самостійну” політику державного регулювання регіональної економіки як частини єдиного народногосподарського комплексу країни.

З іншого боку, відсутність закону, який би визначав організацію, повноваження та порядок, діяльність Кабінету Міністрів України, в тому числі центральних органів виконавчої влади, дає можливість діяти Кабінету Міністрів України на свій розсуд і в межах загальних конституційних повноважень. Такий підхід ускладнює ефективність взаємовідносин ще і тому, що за умов подолання кризових явищ в економіці будь-які управлінські рішення необхідно приймати адекватно до існуючих подій у суспільстві.

Не можна не враховувати ще одного фактора, що дозволяє надати значного впливу на виконання органами державного управління своїх функцій. Це стаття 19 Конституції України, що вносить обмежувальний характер: “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 та законами України”.

Виходячи з таких умов, Кабінет Міністрів України намагається здійснювати соціально-економічну політику, спрямовану на максимальну концентрацію всіх ресурсів і можливостей у єдиний центр. В умовах подолання економічної кризи в країні подібна концентрація логічно виправдана, проте вона йде врозріз демократично-орієнтованому курсу ринкових перетворень, які, по суті, надають економічну автономію місцевим органам влади. Від того, які варіанти дій використовуватиме уряд при вирішенні конкретних програмних завдань, залежить загальна результативність виконання реформ.

Безумовно, найпростішим підходом до державної виконавчої дисципліни є схема прийняття урядом управлінських рішень на виконання законів і безумовного запровадження в життя таких рішень місцевими органами влади.

Проте процеси державного політичного впливу на регіональний розвиток створюють плідну базу для зміщення акцентів у схемі “центр – регіони”, в силу чого уряд змушений шукати варіанти якісного поліпшення взаємодії Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади з регіональними органами державного управління.

Коли ринкове середовище формується вкрай повільно, великого значення для децентралізації й ефективної роботи уряду набуває бюджетна автономія, що сприяє реалізації ефективних і адміністративно можливих методів міжбюджетних відносин між Кабінетом Міністрів України і органами місцевого самоврядування. Проте саме міжбюджетні відносини продовжують залишатися складними. Підтвердженням цього можуть бути рішення Кабінету Міністрів України в сфері бюджетної і фінансової політики, коли більша частина фінансових ресурсів концентрується в центрі, а потім розподіляється у відповідних пропорціях на регіони у вигляді дотацій.

Цілком зрозуміло, що така практика призведе до поглиблення суперечок – між центральними органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, зниження податкових гарантій для міст та районів, посилення суб’єктивних підходів щодо надання субсидій місцевим бюджетам. Варто нагадати, що тільки протягом 1998–2000 років Кабінетом Міністрів України було прийнято три постанови, які всупереч чинному законодавству обмежували фінансові права органів місцевого самоврядування.

Ще одним яскравим прикладом протиріччя “центр–регіон” може служити Постанова Кабінету Міністрів України № 821 від 18 травня 2000 року “Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій”, відповідно до яких визначені всім

діючим місцевим адміністраціям конкретна структура і перелік управлінь і відділів, кількість заступників голови держадміністрацій різного рівня, а також конкретна кількість працівників в управліннях і відділах. Якщо все приймати до виконання, не зрозуміло, яким чином у регіоні можливе проведення самостійної реформаторської політики за власними ініціативами за вже вирішеною зверху структурою і кількісним складом фахівців.

Запропонована структура місцевих державних адміністрацій вже припускає визначені рамки або обмеження в реалізації функцій державного управління на місцях, незважаючи на те, що кожна область має свою специфіку й економічний потенціал господарського комплексу, можливість повного й ефективного залучення в державний оборот ресурсного потенціалу. Якщо виходити з того, що в Кабінеті Міністрів України вже сформовані і діють як Урядові комітети, очолювані віце-прем'єр-міністрами, так і Секретаріат Кабінету Міністрів України, то цілком очевидним повинен бути факт нав'язування регіонам суто урядової політики й ідеології проведення реформ, не залишаючи власне регіонам додаткової самостійності у вирішенні соціально-економічних проблем.

За роки незалежності в Україні намітилася стійка тенденція до зростання валового національного продукту, загального покращення економічної ситуації. Після прийняття Конституції України Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України здійснили ряд заходів, спрямованих на формування організаційно-правових, матеріальних та фінансових основ системи територіальної організації влади. Зокрема, ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування, прийнято базовий Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" та близько десяти інших законів України з питань місцевого і регіонального розвитку, Бюджетний та Земельний кодекси України. Указами Президента України затверджені Концепція адміністративної реформи, Концепція державної

регіональної політики та Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні. Це дозволило закласти певну законодавчу базу організації управління місцевим і регіональним розвитком, сприяло вдосконаленню бюджетних та міжбюджетних відносин на місцевому та регіональному рівнях, становленню таких важливих інститутів місцевого самоврядування, як комунальна власність, місцеві фінанси, муніципальна служба (служба в органах місцевого самоврядування), територіальна громада тощо.

Однак, здійснені заходи не забезпечили належної ефективності системи управління місцевими та регіональними справами і, як наслідок, кардинального покращення умов життя громадян України. Їх результатом стало формування такої системи територіальної організації влади, яка продемонструвала неспроможність в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій, забезпечити якісний рівень надання громадських послуг населенню, що відповідав би європейським стандартам. Ця система виявилася нездатною до самовдосконалення і саморегуляції в умовах постійної трансформації економічної та політичної систем.

У цілому, сучасний стан місцевого та регіонального розвитку характеризується відсутністю належного матеріального, фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування, кризою житлово-комунального господарства, систем енергопаливо-дозабезпечення і соціальної інфра-структури, поглибленням диспропорцій у соціально-економічному стані територіальних громад та регіонів, невирішеністю нагальних питань реформування системи адміністративно-територіального устрою України<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Трачук П. А. Сучасний стан місцевого і регіонального управління: проблеми та шляхи вирішення // Науковий вісник Закарпатського державного університету. – Ужгород, 2006. – С. 100 – 108.



Зокрема, з року в рік можна спостерігати катастрофічну нестачу коштів місцевого самоврядування (наприклад, бюджетна забезпеченість із розрахунку на одного жителя села, селища, міста становить 50–700 грн. на рік, в той час, наприклад, як стандарти ЄС передбачають 2000 євро), а бюджетна система України спрямована на підтримку не самодостатніх (тих, що володіють власною фінансовою базою), а дотаційних територіальних громад та регіонів, оскільки діє правило – чим більше надходжень до місцевого бюджету надходить за рахунок внутрішніх джерел, тим більше вилючень слід чекати в наступному бюджетному році. І навпаки, чим менше таких надходжень, тим більше надходить до місцевого бюджету з Державного бюджету України за рахунок міжбюджетних трансфертів з метою фінансового вирівнювання.

Реконструкції потребують більшість об'єктів комунальної власності, що забезпечують надання комунальних послуг населенню. Так, вкрай незадовільним є технічний стан мереж і споруд, які експлуатуються підприємствами житлово-комунального господарства. Зокрема, в аварійному стані перебуває 30 % водопровідних та 27 % каналізаційних мереж, майже 14 тис. кілометрів теплових мереж. Постійно погіршується стан житлового фонду України, близько 40 тис. будинків (4 % житлового фонду України) належать до категорії аварійних, а всього потребує ремонту кожний третій будинок. І вирішити дані проблеми можна буде тільки за рахунок державного кредитування та правильної інвестиційної діяльності.

Неврегульованою залишається проблема розмежування повноважень між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування, різного територіального рівня (село, селище, місто, район у місті, область) та забезпечення виконання делегованих повноважень, що постійно призводить до виникнення конфліктних ситуацій при вирішенні питань місцевого і регіонального розвитку. В окремих регіонах посилюється адміністративний тиск на посадових осіб органів місцевого

самоврядування з боку керівників місцевих органів виконавчої влади.

Сформована в тридцять років двадцятого сторіччя система адміністративно-територіального устрою України не дозволяє сформувати такі територіальні громади, які б володіли достатніми матеріальними, фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування, делегованих повноважень. Юрисдикція органів місцевого самоврядування багатьох міст України поширюється на територіальні громади сіл та селищ, які згідно з Конституцією України виступають самостійними суб'єктами місцевого самоврядування.

Тому сьогодні стоїть питання – чи сформована в Україні відповідна виконавча влада?

Спробуємо проаналізувати нинішній стан і перспективи реформування цієї гілки влади, хоча б коротко охарактеризувати існуючі тут проблеми, оцінити її дієвість і окреслити основні напрями реформування. Відбудова української владної системи тісно пов'язана з процесом державного будівництва і тими завданнями, що стоять перед країною на різних етапах розвитку. В чому полягають основні особливості цього процесу?

По-перше. У спадок від Радянського Союзу ми отримали розгалужену номенклатурно-бюрократичну систему і величезний управлінський апарат, що звик працювати у квазінаціональній тоталітарній системі. Відповідно, головними завданнями на той час були: докорінна зміна філософії державного управління і характеру мислення управління, формування національно-відповідального адміністративного апарату.

Певною мірою вирішити цю проблему вдалося. Відбулася ротація кадрів. До структур виконавчої влади було залучено нових фахівців. Але основної мети на цьому етапі ми не досягли. Можна сказати, що в Україні досі немає суспільно відповідального

чиновника. Особливо це стосується адміністраторів на місцях. Замість нової філософії державного службовця виник інший феномен. Рудименти старої номенклатурної системи – корупція, родинний принцип підбору кадрів – фактично визначили корпоративний характер українського чиновника.

По-друге. Протягом кризових для України 90-х років виникла тенденція до концентрації адміністративних і кадрових важелів у президентської влади і поступового переведення соціально-економічних процесів у державі на “ручне управління”. Відтак виникла об’єктивна необхідність збільшення чиновницького апарату.

Починаючи з 2004 року, держава почала виходити з кризового стану. Пожвавилась економіка, розвивається приватний сектор ринку, відчутно зростає ВВП. Але система контролю і прийняття управлінських рішень залишилася незмінною. Як наслідок – зростання корумпованості і хабарництва серед чиновників, “зрощення” з бізнесом, комерціалізація влади.

По-третє. Адміністративні важелі впливу, якими повною мірою володіла нова українська бюрократія, поступово почали конвертуватися не лише в економічні впливи. Згодом усе відчутнішим стало втручання так званого адмінресурсу в політичне життя. Особливо це було відчутно напередодні президентських виборів 2004 року, коли важливим став розподіл влади адміністративної і політичної. Фактичний симбіоз цих різних за природою владних форм призводить до серйозного регресу в демократичному розвитку.

Аналізуючи дієвість системи виконавчої влади, важливо зупинитися на висвітленні низки значних проблем. Перша і найголовніша з них – наявність дублювання у функціях президента й уряду. Основним Законом закріплений певний “дуалізм” виконавчої влади, за якого значними повноваженнями у сфері формування, координації і контролю за діяльністю органів виконавчої влади наділений не уряд, а президент. Це обумовлює

складність реалізації відповідних функцій безпосередньо Кабінетом Міністрів. Зокрема, Конституція України наділила главу держави правом утворення і ліквідації міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, визначення механізму їх координації і підпорядкування, правом самостійного, за власною ініціативою, звільнення з посад усіх керівників органів виконавчої влади – від прем’єр-міністра до голів районних державних адміністрацій, а також правом скасування актів Кабінету Міністрів.

Закріплення цих положень на рівні Конституції позбавляє уряд можливості формувати виконавчу вертикаль, послідовно реалізовувати економічну політику. Значно ускладнюється процедура прийняття й узгодження управлінських рішень, обмежуються можливості уряду контролювати і координувати діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади. Знижується ефективність роботи, спрямованої на виконання програми діяльності уряду, актів Кабінету Міністрів, що призводить до дублювання та підміни функцій Кабінету Міністрів і міністерств функціями Адміністрації Президента України та її відповідними управліннями.

Друга група проблем обумовлюється незавершеністю процесу нормативно-правового забезпечення державної служби. Чинний Закон України “Про державну службу” безнадійно застарів, не відповідає вимогам часу, а більшість практичних питань щодо проходження державної служби вирішується окремими підзаконними актами.

Не відбулося законодавчого закріплення розмежування політичних і адміністративних посад, передбачене Концепцією адміністративної реформи. Через це до кінця не визначеною залишається сфера правового регулювання Закону “Про державну службу”.

Ще одна проблема – відсутність чіткого законодавчого регулювання адміністративних процедур і професійної етики державних службовців. Адміністративні процедури регулюються

на рівні окремих органів влади. Це створює значні труднощі для фізичних та юридичних осіб. Великою проблемою для виконавчої гілки влади залишається й непрофесіоналізм кадрів. Фактично рівень і зміст профпідготовки держслужбовців не відповідають потребам держави і вимогам часу. Відчувається реальний брак кваліфікованих менеджерів державного сектору, аналітиків. Практика свідчить, що існуючий механізм відбору та просування по службі є неефективним. Не виправдовує себе “кадровий резерв” як елемент кадрової політики. В першу чергу, з огляду на неперспективність, з матеріальної точки зору, переходу з ефективного бізнесу на посаду державного менеджера.

В останні роки все більш активною та послідовною стає робота органів державної влади з реформування й удосконалення діяльності системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

З давніх-давен відомо, що від якості управління залежить рівень життя народу. Тому особливі вимоги до сфери управління пред’являються сьогодні, за перехідного періоду, коли органам місцевої влади доводиться вирішувати завдання, з якими раніше не стикалися. Ця ситуація новизни щодо здійснення професійної діяльності, на нашу думку, багато в чому стала визначною у “пробуксовці” реформ.

Розуміння дифіцитності управлінського ресурсу є наявним на усіх рівнях. Президент України у Посланні до Верховної Ради України зазначав, що “... за роки реформ не вдалося сформувати дієздатну систему державного управління ринковими перетвореннями, докорінно змінити стиль, методи та традиції, успадковані від адміністративної системи ...”<sup>14</sup>. Однак, для вирішення проблеми, як і раніше, обирається шлях “наукового тиску”, тобто перекомпонування одних і тих самих кадрів. З одного боку, це обумовлено величезним небажанням управлінських кадрів визнавати проблему власної професійної недосконалості і

необхідності перепідготовки. Професіоналізація цієї влади як державної служби, так і працівників органів місцевого самоврядування ще далека від вимог сьогодення.

До цього часу проблеми професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування ще далеко не вирішені, що значною мірою гальмує темпи і результативність соціально-економічних перетворень в країні. Тому є необхідність кардинального поліпшення кадрового забезпечення місцевого самоврядування, формування професійно грамотного спеціаліста нового типу, здатного успішно вирішувати широке коло проблем соціально-економічного розвитку територій в нових умовах господарювання<sup>15</sup>.

Як показав досвід останніх років, удосконалення управлінського кадрового ресурсу не може бути вирішеним за допомогою застарілих освітніх технологій. Підвищення кваліфікації управлінців, які вже мають предмет діяльності, не може бути забезпечене традиційними для вузів навчальними технологіями, які використовуються для студентів, що ще не володіють професійною діяльністю. У цьому плані зміст і форми підвищення кваліфікації управлінських кадрів необхідно наблизити до реального процесу сучасної практики та зробити їх ефективнішими у вирішенні конкретних місцевих проблем.

Необхідно сформувати наукові основи розробки та реалізації регіональної політики професіоналізації кадрів місцевого самоврядування. Важливо також визначитись з ключовою проблемою формування такої політики, яка полягає в науково обґрунтованому виборі напрямків і цілей професійної підготовки управлінців муніципальних структур, з’ясувати механізм реалізації політики перепідготовки та підвищення кваліфікації на регіональному рівні, визначити взаємозв’язок і взаємозалежність державної та регіональної кадрової політики.

<sup>14</sup> Трачук П. А. Проблеми форм і методів удосконалення підготовки і перепідготовки кадрів місцевого самоврядування в контексті Болонського процесу // Матеріали міжнародної наукової конференції (Сніна – Словаччина). – Ужгород. 2004. – С. 19 – 23.

<sup>15</sup> “Урядовий кур’єр”. – № 14. – 2004.

Не вдаючись до подробиць цієї теми, можна виділити два фактори, що об'єктивно гальмують зростання професіоналізму управлінського складу місцевої влади.

По-перше, у процесі навчання керівників, як правило, не враховується реальний досвід їхньої професійної діяльності, а сам освітній процес носить, в основному, інформаційний характер у ідеології профосвіти. Тобто кожен (слухач і викладач) існує сам по собі: один стурбований проблемами свого регіону, інший, у кращому випадку, – якістю власної лекції.

По-друге, як свідчить досвід, відрив керівника від праці у пошуках таких необхідних для нього знань більше ніж на два–три дні завжди пов'язаний із труднощами. У той же час зрозуміло одне: ґрунтуючись на реаліях сьогодення, у системі підвищення кваліфікації управлінських кадрів є небажання розмежування між професійною діяльністю і освітнім процесом. Тому необхідно поєднати їх у єдиний змістовний процес, що підвищить якість навчання і, як наслідок, ефективність управління на місцях.

Перетворення служби в органах місцевого самоврядування у професійну діяльність тягне за собою не лише її удосконалення, але й появу нових професій і спеціальностей, формування прошарку професійних працівників сфери місцевого самоврядування, розвитку форм їх професійної солідарності, зародження професійних традицій, професійних відносин, професійної культури і т.д. Це означає, що праця в сфері місцевого самоврядування вимагає від людини відповідних професійних здібностей, а від суспільства – таких соціальних інститутів, які забезпечили б включення людини в цю сферу професійної діяльності – індивідуальну професіоналізацію, управління її професійним досвідом.

До останнього часу юридична та педагогічна наука базувались переважно на традиційній догматичній школі, яка мало враховувала нові українські реалії. Але суспільна, та особливо юридична, практика з усією очевидністю поставили проблему переходу

юридичної науки і педагогіки від традиційної догматичної до інноваційної реалістичної школи.

З часу свого заснування, окремі вищі навчальні заклади під час підготовки працівників місцевого самоврядування взяли курс на впровадження інноваційних освітніх технологій та перехід від семінарських до практичних занять з використанням рейтингової системи оцінок знань студентів. Це дозволило реально змінити навчальний план, який з малоцікавих переказів догматичних положень законодавства і літератури на семінарах перетворився у творче професійне змагання студентів на практичних заняттях.

Робляться спроби створення професійно-кваліфікаційної моделі спеціаліста місцевого самоврядування, досліджуються професіографічні підходи, розробляються критерії і методи оцінки наявності і рівня розвитку професійно-значимих якостей муніципальних службовців.

Під час формування політики підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування необхідно брати до уваги такі основні принципи:

По-перше, це принцип професіоналізму, який має бути головним у ході навчання муніципальних службовців. Дотримання цього принципу означає, що під час формування навчальних програм ключове місце повинні займати модулі, засвоєння матеріалів яких буде безпосередньо впливати на якість виконання посадових обов'язків муніципальними службовцями.

По-друге, така політика повинна носити цілеспрямований характер, що передбачає конкретний вибір і обґрунтування для певної групи працівників органів місцевого самоврядування цілей і завдань підготовки муніципальних службовців.

По-третє, під час формування політики підготовки працівників місцевого самоврядування необхідно орієнтуватись на принцип безперервної додаткової професійної освіти, чи, іншими словами, впровадження довічного навчання.

Сьогодні важливим повинен бути внесок вищої освіти у впровадження довічного навчання в реальність, тобто забезпечення постійного росту їх кваліфікації, виходячи з “виробничої” необхідності (існуючої і прогнозуєної). Мова йде про таку організацію підготовки муніципальних службовців, коли зміст поточного навчання тісно пов’язаний з попереднім навчанням і забезпечує необхідну якість виконання посадових обов’язків. А керівництво держави повинно спрямувати національну політику до цієї мети.

Нарешті, однією з найактуальніших проблем української владної системи є корупційність чиновницького апарату. Слід зазначити, що феномен корупції – це вельми складна система факторів і викоренення цієї ганебної практики лежить не лише у площині юридичній. Тенденція до розриву державного апарату і суспільства, сформована ще за радянських часів, за роки незалежності лише поглибилась. Фактично склалася ситуація, в якій органи виконавчої влади стали лише надбудовою над суспільством. Причому відірваність влади від реальної системи ніяк не позначилася на обсязі повноважень. Таким чином, в управлінській практиці використання державної машини для особистого збагачення стало майже усталеним явищем. Відповідною характеристикою сучасного стану виконавчої влади є її рівень довіри до неї населення. Дані соціопитувань, що проводилися різними службами у 2004 році, дають беззаперечну картину – понад 50% респондентів не довіряють центральним органам виконавчої влади і понад 40% – місцевим.

Але справа тут не лише у тотальній зневірі або у конкретних прикладах неефективного управління, бездіяльності чи корупційності органів виконавчої влади. До цього часу держава сприймається населенням як джерело перерозподілу соціальних благ. Патерналізм, консервація суспільних відносин на рівні підлеглого й управлінця гальмують процес переходу від держави – жорсткого адміністратора до держави – ефективного менеджера

соціально-економічного процесу. В зв’язку з цим можна зробити висновок, що питання формування дієвої виконавчої влади лежить не лише у площині механічних реформ і посилення контролю за її діяльністю. Це ще й проблема трансформації суспільного сприйняття самого процесу управління. А отже, це – завдання соціально-культурного й ідеологічного змісту.

Зазначене свідчить про те, що в Україні спостерігається криза системи управління місцевим та регіональним розвитком, всієї системи територіальної організації влади. Причини цієї кризи носять багатоплановий характер і в значній мірі пов’язані з наступним:

1. Законодавство про управління місцевим та регіональним розвитком в Україні формувалося спонтанно, за умови відсутності єдиної законодавчої бази та без необхідної взаємоузгодженості законодавчих актів, прийнятих в різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях. Це призвело до наявності суттєвих суперечностей та нерегульованості багатьох питань місцевого та регіонального розвитку в чинному законодавстві.

2. Закріплена в Конституції України модель організації влади на місцевому та регіональному рівнях з позиції сьогодення є архаїчною, вона не в повній мірі відповідає європейським стандартам та принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Зокрема, ця модель передбачає:

- запровадження місцевого самоврядування лише на низовому територіальному рівні – рівні населеного пункту (села, селища, міста), а на регіональному рівні (район, область) продовжує існувати централізована система прямого державного управління;

- дуалізм влади на регіональному рівні (“районна, обласна рада” – “районна, обласна, місцева державна адміністрація”), на якому одночасно функціонують органи місцевого самоврядування

та місцеві державні адміністрації, наділені близькими функціями в сфері соціально-економічного розвитку території, а їх повноваження чітко не розмежовані;

- невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, оскільки не встановлено просторових меж територіальної громади.

Досвід функціонування цієї моделі продемонстрував її безперспективність, неможливість адаптації до сучасних європейських моделей організації влади на місцях, забезпечення сталого місцевого та регіонального розвитку, реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування.

На порядок денний постала необхідність розробки Стратегії управління місцевим і регіональним розвитком, предметом якої, передусім, є реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування, що передбачає вирішення наступних основних завдань<sup>16</sup>:

- вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою України:

- конституювання територіальної громади як дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування, низової самоврядної адміністративної одиниці, визначення порядку створення територіальних громад, їх державної реєстрації;

- стимулювання становлення територіальної громади як соціальної спільності, розвитку форм прямої демократії, активного залучення членів громади до участі у здійсненні завдань та функцій місцевого самоврядування, забезпечення прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

- запровадження повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному територіальних рівнях з такими його

інституціями, як регіональне співтовариство, регіональна власність, регіональні податки;

- зміну статусу, функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій;

- перерозподіл повноважень між місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації державного управління та субсидіарності, розширення повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо регулювання питань організації і функціонування системи місцевого самоврядування;

- укрупнення територіальних громад з метою забезпечення їх самодостатності;

- вдосконалення порядку формування представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів;

- створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, визначення статусу комунальної власності, стимулювання зусиль органів місцевого самоврядування щодо розширення доходної частини бюджетів місцевого самоврядування, районних та обласних бюджетів за рахунок внутрішніх джерел;

- реформування житлово-комунального господарства, створення такої соціальної інфраструктури територіальних громад та регіонів, що могла б забезпечити надання громадських послуг в системі місцевого самоврядування на рівні, що відповідає європейським стандартам;

- запровадження ефективних механізмів стимулювання розвитку депресивних територіальних громад та регіонів, державної підтримки місцевого і регіонального розвитку в цілому;

- встановлення дієвих гарантій організаційної та фінансової самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, чітке визначення порядку

<sup>16</sup> Вашук О., Трачук П. Правові аспекти формування політики сталого розвитку територіальних громад // Матеріали міжнародної наукової конференції. – Ужгород, 2004. – С. 28 – 33.

судового захисту прав та законних інтересів місцевого самоврядування;

- вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, працівників комунальних установ та підприємств, широке запровадження в практику місцевого самоврядування новітніх технологій муніципального менеджменту;

- підвищення ролі асоціацій органів місцевого самоврядування як представників територіальних громад у їх взаємовідносинах з вищими та центральними органами державної влади, сприяння консолідації асоціацій органів місцевого самоврядування, координації їх зусиль з метою більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування, захисту прав та законних інтересів територіальних громад.

Державна стратегія повинна визначити основні напрями, рівні, етапи реформування територіальної організації влади в Україні та формування необхідної ресурсної бази місцевого та регіонального розвитку, забезпечення узгодженості та послідовності дій глави держави, органів законодавчої та виконавчої гілок влади, органів місцевого самоврядування щодо формування нової нормативно-правової основи місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцях. Це і є основна мета Державної стратегії управління місцевим та регіональним розвитком, яка передбачає наступні напрями вдосконалення системи територіальної організації державної влади та системи місцевого самоврядування:

1) запровадження місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях з відповідними інститутами – регіональне співтовариство (яке має становити населення регіону – області, району), органи місцевого самоврядування на регіональному рівні (представницькі – районні та обласні ради і виконавчі – виконавчі комітети районних та обласних рад), регіональна власність,

регіональні фінанси, регіональні бюджети, регіональні податки тощо;

2) реформування системи адміністративно територіального устрою України та конституювання територіальної громади як низової самоврядної адміністративної одиниці з метою формування територіальної основи місцевого самоврядування, що в свою чергу передбачає:

- забезпечення територіальності місцевого самоврядування, тобто воно 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. Зокрема, в ході адміністративно-територіальної реформи мають втратити статус самостійних адміністративно-територіальних одиниць такі населені пункти, які перебувають під юрисдикцією органів місцевого самоврядування інших адміністративно-територіальних одиниць. Відповідно, статус самостійного суб'єкта місцевого самоврядування втрачають територіальні громади цих населених пунктів;

- запровадження повсюдності місцевого самоврядування – воно має здійснюватися на всій території України. Повне або часткове обмеження права територіальної громади на місцеве самоврядування в межах окремих територій не може бути пов'язане з їх місією (наприклад, виконання столичних функцій тощо), а можливе лише в окремих випадках – необхідність захисту конституційного ладу, екологічна катастрофа, забезпечення оборони країни тощо – і лише на підставі закону (наприклад Чорнобильська зона);

- територіальна громада як низова самоврядна адміністративна одиниця має включати територію відповідного населеного пункту та прилеглі до населеного пункту землі;

3) формування самодостатніх територіальних громад – громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань

та повноважень місцевого самоврядування, надання соціальних послуг населенню на рівні загальнодержавних та європейських стандартів. При цьому доцільно виходити з наступного:

- просторові межі територіальної громади визначаються централізовано (Верховною Радою України) з врахуванням волевиявлення населення та на підставі встановлених Верховною Радою України критеріїв. Так, з одного боку, територіальна громада як територіальна одиниця не повинна бути надто великою – населення, яке проживає в її межах та становить територіальну громаду як соціальну спільність, має бути об'єднане спільними інтересами щодо питань, вирішення яких віднесено законом до відання місцевого самоврядування. З другого – ця територія має бути достатньою з точки зору можливості ресурсного забезпечення завдань та повноважень місцевого самоврядування: формування комунальної власності та соціальної інфраструктури, бюджету місцевого самоврядування, представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. На цій території мають перебувати об'єкти соціальної та комунальної інфраструктури, необхідні для виконання завдань місцевого самоврядування щодо надання передбачених законом громадських послуг населенню;

- під час визначення адміністративних меж територіальної громади слід враховувати принцип територіальної доступності громадських послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоврядування;

4) вдосконалення системи місцевого самоврядування, що передбачає:

- законодавче визначення статусу територіальної громади, її внутрішньої організації, державної реєстрації, підвищення самостійності територіальної громади щодо розподілу самоврядних повноважень в системі місцевого самоврядування;

- зміну статусу і порядку формування обласних та районних рад. При цьому районні, обласні ради мають набути статусу представницьких органів районного, обласного територіального

колективу (співтовариства) і обиратися населенням району, області на основі рівного виборчого права громадян;

- зміну порядку формування сільських, селищних, міських рад, складу та порядку формування їх виконавчих органів. Зокрема, до складу виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад доцільно включати лише заступників сільського, селищного, міського голови, керівників відділів та управлінь і керуючого справами, які призначаються відповідним головою за погодженням з відповідною радою;

- законодавче визначення місця та ролі територіальної громади в системі місцевого самоврядування, її виключних повноважень, активне запровадження в практику місцевого самоврядування різних форм прямої демократії, безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, підвищення ролі органів самоорганізації населення у вирішенні питань надання громадських послуг населенню;

- створення в системі місцевого самоврядування спеціальних правоохоронних формувань – муніципальної міліції, яка б забезпечила виконання рішень органів місцевого самоврядування та повноважень місцевого самоврядування у галузі забезпечення законності, правопорядку, охорони прав і законних інтересів громадян;

5) чіткий розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на основі:

- законодавчого розмежування понять “повноваження виконавчої влади (органу виконавчої влади)”, “повноваження місцевого самоврядування”. При цьому до повноважень виконавчої влади мають бути віднесені повноваження, наслідки виконання яких (в першу чергу – правові, організаційні та соціально-економічні) пов'язані з інтересами населення України в цілому, в той час як наслідки виконання повноважень місцевого



самоврядування спрямовані на безпосереднє забезпечення життєдіяльності територіальної громади та пов'язані з наданням громадських послуг її членам;

- дотримання принципів децентралізації державного управління і субсидіарності, що передбачає формування компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування знизу догори, тобто починаючи з низового рівня (територіальна громада) – до відання місцевого самоврядування слід віднести всі публічні справи, які спроможна вирішувати територіальна громада та її органи місцевого самоврядування. Відповідно до компетенції органів місцевого самоврядування більш високого територіального рівня мають бути віднесені лише ті питання, які зачіпають інтереси населення району, області в цілому або не можуть бути вирішені на низовому рівні, а компетенції органів виконавчої влади питання, які вимагають централізованого керівництва, виходять за межі можливостей органів місцевого самоврядування або не відповідають їх завданням та функціям. Зокрема, до відання місцевих державних адміністрацій доцільно віднести функції щодо контролю та нагляду за додержанням Конституції і законів України, прав і свобод громадян, управління об'єктами державної власності, координації виконання повноважень виконавчої влади, що не можуть бути децентралізовані – передані до компетенції місцевого самоврядування. При цьому суттєво зміниться співвідношення “самоврядних” і “делегованих” повноважень місцевого самоврядування на користь перших, що сприятиме зміцненню правової та організаційної самостійності місцевого самоврядування;

- фінансового, матеріального та іншого ресурсного забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади. При цьому слід законодавчо визначити принципи, умови та порядок делегування окремих повноважень органів виконавчої влади, форми контролю за виконанням делегованих повноважень, а

також відповідальність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень. Для кожного територіального рівня влади законом має бути встановлено перелік повноважень, які не можуть бути вилучені, передані або делеговані до іншого рівня;

б) зміцнення гарантій місцевого самоврядування, вдосконалення процедури судового захисту прав та інтересів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Питання реформування виконавчої гілки влади та вдосконалення системи місцевого самоврядування безпосередньо пов'язане з внесенням змін до чинної Конституції України. Всі попередні сподівання щодо спроможності державного апарату до самореформування виявилися марними. Численні спроби оптимізувати структуру та функції органів виконавчої влади завершувались однаково: зміною назв бюрократичних структур і зростанням кількості службовців. При цьому спостерігалось збереження чи навіть розширення їхніх функцій. Тому реформування системи виконавчої влади можливе тільки як елемент загальної модернізації політичної системи України. І першим кроком на цьому шляху має стати саме конституційна реформа.

У цьому контексті її основними завданнями повинні бути: вдосконалення механізму функціонування державної влади, розподіл повноважень між президентом та органами державної влади. Цей розподіл має забезпечувати баланс між гілками влади, ефективну співпрацю парламенту і уряду. Посилити їх взаємну відповідальність за здійснення державної політики, насамперед у соціально-економічній сфері, та за ефективніше впровадження відповідних реформ, а також підвищення самостійності уряду як суб'єкта реалізації функцій виконавчої влади. Кабінет Міністрів повинен бути наділений правом створення, реорганізації та ліквідації всіх органів виконавчої влади (за винятком міністерств),

призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих держадміністрацій, здійснення виключного контролю за діяльністю місцевих державних адміністрацій та правом скасування їх актів. У політичному плані реформа передбачає перетворення Кабінету Міністрів на політично відповідальний владний орган, який розробляє і реалізовує загальнодержавні програми розвитку та несе повну відповідальність за їхнє виконання. Підвищення ефективності взаємодії уряду і парламенту досягатиметься через запровадження дієвих механізмів парламентського контролю за роботою органів виконавчої влади, з одного боку, і підтримки парламентською більшістю дій уряду, з другого.

Однак, політична реформа не має розглядатися як простий набір механічних дій. Це не самоціль, а базовий елемент процесу демократизації української влади, крок до політичного консенсусу. Його успішність безпосередньо залежить від того, чи стане реформа політичної системи вибором всього українського народу, чи залишиться на службі окремих корпоративних груп. Консолідуючий потенціал реформ може бути реалізований тільки у разі залучення до процесу їх обговорення широкого кола суспільно-політичних сил, партій, громадських організацій, неурядових аналітичних центрів. Це аксіома, неодноразово підтверджена історією.

Наступним кроком повинна бути адміністративна реформа. Основні орієнтири адміністративної реформи – зміна філософії державного управління. Необхідно докорінно змінити якість стосунків між державою і громадянами: розвиток суспільства, ініціативи громадян та їхньої самоорганізації мають стати реальним пріоритетом, який визначатиме місце і завдання Української держави. Необхідно також обмежити адміністративне втручання держави в різні сфери суспільного життя, особливо в галузі економіки і політики. Це дозволить ліквідувати негативні наслідки, породжені зрощуванням держапарату з напіввітнізовим приватним капіталом.

Не обійтись і без активної участі громадянського суспільства та його інтересів у державному будівництві. Основний замовник на демократичні перетворення має стати суб'єктом процесу державотворення – через широке залучення недержавних громадських організацій до процесу відпрацювання управлінських рішень, створення дієвих механізмів оскарження в суді неправомірних дій з боку держави.

Для успішного стабільного економічного зростання реформаторському уряду потрібна підтримка широких кіл громадськості та співпраця з неурядовими організаціями. У свою чергу, основним завданням неурядових організацій є допомога уряду та органам самоврядування на місцях у виробленні та проведенні політики економічного зростання для поліпшення якості життя та більш рівномірного розподілу благ економічного піднесення. Неурядові організації повинні сконцентруватися на усуненні перешкод, які перешкоджають функціонуванню та розвитку економічної системи країни, а також на сприяттві реалізації творчого продуктивного потенціалу громадян. Активність неурядових організацій повинна привести до виникнення громадського суспільства з розвинутими демократичними установами, верховенством закону, захисту основних прав та свобод.

Замислюючись над тим, як саме зміцнювати і розвивати співпрацю між територіальними органами самоврядування і неурядовими організаціями, варто усвідомити, що саме за останній період цю співпрацю обмежували, що гальмувало її розвиток. Згідно з проведеними спостереженнями причини обмеження співпраці виникли як з боку організацій самоврядування, так і з боку неурядових об'єднань. Однією, можливо навіть найголовнішою перешкодою виявилось те, що органи самоврядування не мали ані досвіду, ані традицій такого роду співпраці. З іншого боку, не завжди ясною була сфера компетенції органів місцевого самоврядування.

Зрештою і неурядові організації також не мали досвіду співпраці з органами самоврядування: як правило, небагато знали про традиції функціонування неурядових організацій за часів радянської влади, відкидали (і цілком слушно) принципи функціонування громадських чи, краще сказати, псевдо-громадських організацій часів колишнього СРСР (звідси, до речі, і стійке небажання вживати дуже прекрасні і дуже слушні формули: “громадська діяльність” і “громадська організація”). Проте, передусім, неурядові організації були змушені протягом останнього десятиліття боротися за своє місце у суспільному житті країни – в тому числі за свою незалежність від державних органів, оскільки місцеві органи самоврядування сприймалися і ще сприймаються часто як філіали державної адміністрації. Звідси й побоювання більш тісних контактів і співпраці з ними. При цьому треба підкреслити, що ці побоювання виникають часто не тільки з практичної, скільки з ідеологічної догматичної точки зору. Хоча, незважаючи на різного роду труднощі, співпраця між неурядовими організаціями і органами місцевого самоврядування часом розвивається дуже успішно, а в результаті реформи державного устрою протікає у зовсім нових умовах. Це передусім збільшило обсяг і характер завдань, що стоять перед самоврядуванням, варто згадати, наприклад, систему шкільної освіти.

З’являються невідомі нам нові утворення органів самоврядування на місцевому рівні. Нині однозначно не можна передбачити усіх можливостей і проблем, що виникають у зв’язку з цією новою ситуацією, наприклад, нових завдань, що постають перед неурядовими організаціями. Можна стверджувати, що на відміну від неурядових організацій більш високого рівня, які знаходяться в значно кращій ситуації і накопичили певний досвід, підрозділи нижчого рівня змушені будуть починати, як то кажуть, “з нуля”, і такого досвіду ще не набували.

Хоча нині ще неможливо детально визначити принципи співпраці у нових умовах, над ними варто замислюватись уже

зараз. Здається, що неурядові організації, наприклад, повинні тяжіти не тільки до виконання контролюючих функцій (громадський контроль), а й також брати участь у плануванні діяльності органів місцевого самоврядування. Можна, зрештою, сподіватись, що нова ситуація спонукає органи самоврядування до більшого, ніж це є сьогодні, зацікавлення у співпраці з неурядовими організаціями та їхній допомозі у багатьох напрямках діяльності.

Як показала практика, співпраця самоврядування і неурядових організацій – це, передусім, співпраця конкретних людей у конкретній територіальній одиниці. Вони повинні знати, чому хочуть співпрацювати, в якому обсязі і яким чином, що вони мають для цього у своєму розпорядженні і, передусім, як вирішувати існуючі проблеми. Подібний аналіз ситуації має стати відповіддю на питання, чи ми дійсно хочемо працювати разом, і що це може дати мешканцям територіальної громади.

Істинна співпраця формується поступово, вимагає бажання обох сторін, взаєморозуміння і тяжкої праці. Для цього треба щодня разом працювати і підкорювати все нові і нові вершини. Треба постійно вдосконалювати механізми і процедуру, створювати нові форми співпраці. Постійно вчитися одне в одного. На жаль, практика доводить, що існування юридичних рамок ще не є достатньою для справжньої співпраці.

Треба вже сьогодні усвідомлювати небезпеку, на яку може наразитися ця співпраця. Головним чином є брак послідовності у впровадженні в життя принципів, на які спирається державна реформа. Йдеться передусім про те, що перед органами самоврядування ставиться додатково багато нових завдань, проте кошти на їхню реалізацію і надалі – принаймні у перехідний період – виділятимуться з загальнодержавного бюджету, тобто на розсуд відповідних чиновників. Перешкоди можуть виникати через недосконалість законодавчих актів, що регулюють впровадження реформ. Але передусім такою перешкодою виявиться недоречна і

безглузда політизація виборів до органів самоврядування, а внаслідок цього – політизація виборів до чергових органів місцевого самоврядування. Тому є сподівання, що неурядові організації, які не представляють інтересів окремих партій чи політичних угруповань, а пробують вирішити істотні проблеми окремих громадян та суспільства, в цілому зможуть перешкодити хворобливій політизації місцевих організацій.

Діяльність неурядових організацій у процесі трансформації суспільства повинна бути оціненою. Якщо йдеться про ефективність праці неурядових структур, то слід тримати в полі зору, зокрема, такі питання:

Чи вдалося збільшити зайнятість та доходи основних груп населення? Чи вдається зменшити бідність завдяки кращому використанню власних ресурсів? Чи зростає зайнятість, доходи та продуктивність праці в неформальному секторі? Чи відбувається легалізація діяльності паралельної економіки і в яких масштабах? Чи поліпшилися умови функціонування малого бізнесу? Чи можна виміряти ефект малого підприємництва на зростання продуктивності праці, створення нових робочих місць та підвищення доходності виробництва? Чи розширюється соціальна база підтримки реформ та надання їм невідворотного та стійкого характеру? Чи поліпшилась якість освіти? Чи відбувається впровадження нових технічних засобів освіти, комп'ютерів, Інтернету? Чи зменшилась смертність серед немовлят? Чи поліпшилась система охорони здоров'я? Чи торкнулись ці зміни усіх прошарків суспільства?<sup>17</sup>.

Питання взаємовідносин місцевого самоврядування з неурядовими організаціями з метою ефективного вирішення різноманітних напрямів соціально-економічних проблем адміністративно-територіальних одиниць є малодослідженим аспектом конституційного права.

<sup>17</sup> Трачук П. А. Неурядові організації як партнер місцевого самоврядування: 36. наук. праць "Держава і Право". – № 12. – К., ІДП НАН України, 2001. – Ст. 114 – 117.

Слід зазначити, що активна діяльність неурядових організацій у створенні громадського суспільства та ринкового середовища є вельми важливою характеристикою "ринковості" економіки, адже ми маємо великі втрати від не визначення ринкового статусу української економіки. Міжнародні донорські організації віддають перевагу співпраці з більш енергійними, не бюрократизованими неурядовими організаціями, які повинні зробити дієвий внесок для досягнення стійкого економічного зростання.

Тому вказане партнерство та інші можливі кроки дозволяють підвищити ефективність функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні, подолати кризу місцевого самоврядування та вийти із ситуації на рівень вимог Європейської Хартії про місцеве самоврядування.

Тому, повертаючись до питання реформування виконавчої гілки влади, слід відмітити, що у практичній площині основними завданнями повинні стати:

- якісна модернізація державного апарату за рахунок створення ефективних механізмів залучення нових професійних державних менеджерів і постійної кадрової ротації;

- приведення адміністративної структури у відповідність до потреб економіки і регіонального розвитку. Це необхідна умова переходу від "ручного управління" до м'якого регулювання ринкових процесів і використання економічних інструментів впливу;

- покращення репутації органів держуправління і максимально відкритий характер прийняття управлінських рішень.

Шлях до оптимізації роботи виконавчих органів на місцях лежить у площині конструктивної взаємодії з органами місцевого самоврядування. Отже, залежить від успішної модернізації територіальної моделі влади. Сильне самоврядування є невід'ємною складовою розвитку демократії і становлення ефективної системи влади. Сьогодні неможливо уявити демократію без розвинутої системи самоврядування. З тією чи іншою

специфікою (американською, німецькою, французькою та ін.) в усіх цивілізованих країнах Заходу місцеве самоврядування є серцевиною політичного порядку, носієм не лише широких представницьких, а й виконавчих і господарських повноважень. У цих країнах майже усталеною є тенденція розширення економічних і політичних можливостей самоврядування, передачі все більшої частини адміністративних функцій на рівень місцевої представницької влади.

Саме місцеве самоврядування є органічною формою впорядкування життя територіальної громади, реальною альтернативою державній бюрократичній машині. Децентралізація управління в багатьох країнах Заходу розглядається як найважливіший чинник економічного розвитку та підвищення соціальних гарантій. Чим вища виконавча компетенція місцевої влади, тим мобільніша й ефективніша ринкова інфраструктура, тим швидше підприємці розвивають бізнес, тим ефективніше збираються податки, тим ширше громадяни включаються до системи перерозподілу і споживання суспільних благ.

Саме тому одним з головних аспектів системного реформування української влади має стати якісне розширення функцій місцевої представницької влади. Для цього необхідно подолати надмірний централізм державної системи управління за рахунок створення виконавчих органів місцевих рад, передачі їм значної частини повноважень. Зокрема, житлово-комунального права, охорони правопорядку, господарчого управління територією, інвестицій та інновацій, місцевої інфраструктури, зв'язку і транспорту, соціального захисту, медицини, освіти й дошкільного виховання, питання культури, спорту й туризму, будівництва тощо.

Далі – реалізація принципу нормативного розподілу повноважень. Контрольні функції (державний нагляд розповсюджується лише на правомірність управлінських рішень, а не на їх доцільність). Самоврядування має стати реальним, а не номінальним центром управління, який визначає пріоритетні для

громади напрямки розвитку, формування достатньої економічної бази місцевого самоврядування, створення власної стабільної доходної бази місцевих бюджетів. Потрібно підвищувати авторитет і статус органів місцевого самоврядування. Місцевий рівень не повинен асоціюватися з містечковим мисленням, а місцева влада – з “напівфеодальними наділами”. Поза всяким сумнівом, цей важливий аспект має бути врахований у процесі законодавчих і політичних трансформацій, що нині відбуваються в Україні.

Існує ще один важливий чинник, від якого об'єктивно залежить успішність намічених в Україні реформ, характер і модель майбутньої виконавчої влади – яким шляхом піде далі українське суспільство, чи збережеться розрив між суспільством і владою, чи намітяться передумови для суспільного діалогу.

Справжньою характеристикою демократичності нашої держави має стати рівень добробуту населення, здатність держави забезпечити реалізацію прав і свобод громадянина у повному обсязі. Це основна функція системи державного управління. І саме від політичної волі народу, їх обранців у Верховній Раді України сьогодні залежить чи буде здатною виконавча влада реалізовувати цю функцію повною мірою.

Необхідно врахувати, що невід'ємною складовою реформування системи територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування є кардинальне зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування та вдосконалення ресурсного забезпечення місцевого і регіонального розвитку. Зазначені проблеми повинні розв'язуватись у кількох стратегічних напрямках.

По-перше, це передбачатиме внесення серйозних змін у законодавство, що регламентує відносини власності, бюджету та податкову систему, функціонування комунальних підприємств, житлово-комунального господарства, здійснення муніципальних запозичень, земельні відносини, систему державного фінансового контролю тощо. В зазначених сферах правового регулювання є

серйозні прогалини, що стримує розвиток місцевого самоврядування в Україні, значною мірою роблять цей інститут декларативним, оскільки він не спирається на відповідну матеріальну і фінансову базу, не володіє достатніми ресурсами для забезпечення покладених на нього функцій.

По-друге, подальша трансформація системи територіальної організації влади та місцевого самоврядування має супроводжуватись не лише законодавчим врегулюванням проблем матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування та ресурсного забезпечення місцевого і регіонального розвитку. В ході реформи системи територіального управління в Україні має відбутися серйозний перерозподіл повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх з метою наближення надання державних та громадських послуг безпосередньо до їх споживачів, а також розвантаження центральних органів виконавчої влади від невластивих для них функцій оперативного господарського та соціального управління і створення умов для проведення більш ефективної політики у розв'язанні питань загальнодержавного значення, здійснення цілеспрямованої стратегії соціально-економічного розвитку країни, яка б забезпечила конкурентні переваги нашої держави у міжнародному співтоваристві.

По-третє, реформування системи територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування в частині зміцнення матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування, ресурсного забезпечення місцевого та регіонального розвитку передбачає також серйозну зміну системи державного управління соціально-економічного розвитку країни в цілому. Передбачається значне обмеження втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування в господарську діяльність суб'єктів підприємницької діяльності, створення умов для широкого залучення бізнесу та третього сектору до надання послуг у сфері життєзабезпечення громадян у місцях їх проживання,

налагодження партнерських стосунків між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, з однієї сторони, та діловими колами і громадськими організаціями, з іншої, у сфері забезпечення місцевого і регіонального розвитку.

По-четверте, реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування в частині зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування має супроводжуватись серйозними інституційними перетвореннями у фінансовій системі України, які будуть спрямовані на залучення небюджетних джерел фінансування соціального розвитку та соціального забезпечення. Мова, зокрема, йде про створення недержавних пенсійних фондів та запровадження системи пенсійного страхування, утворення лікарняних кас та системи медичного страхування, розвиток інших недержавних систем соціального забезпечення.

По-п'яте, реформування територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування в частині зміцнення матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування в стратегічному плані передбачатиме значне підвищення ролі територіальних колективів, зокрема, територіальних громад, обласних та районних територіальних колективів у розв'язанні соціально-економічних проблем, перетворення цих колективів у реальних суб'єктів господарської діяльності, спрямованої на розв'язання проблем місцевого значення.

По-шосте. Ця реформа також передбачатиме докорінне підвищення ролі у вирішенні проблем місцевого значення таких суб'єктів, як члени територіальних колективів, розвиток ініціативи громадян, спрямованої на самостійне розв'язання проблем власного життєзабезпечення, обмеження споживацьких настроїв та очікувань на патронат з боку держави та з боку органів місцевого самоврядування.

Цьому сприятиме створення умов для підтримки підприємницької ініціативи громадян за рахунок радикальної реформи існуючої системи оподаткування (передача цієї функції

Міністерству фінансів України, ліквідувавши інститут Державної податкової адміністрації), реформування житлово-комунального господарства, докорінне здешевлення кредитів, розвиток системи іпотечного кредитування та індивідуального житлового будівництва, створення приватних закладів соціальної сфери.

У першочерговому порядку до площини практичного розв'язання мають бути віднесені такі проблеми:

- завершення процесів розмежування об'єктів права державної та комунальної власності та процесів приватизації цих об'єктів протягом найближчих двох-трьох років;

- законодавче врегулювання статусу об'єктів права комунальної власності та об'єктів спільної власності територіальних громад;

- запровадження власності територіальних колективів областей та районів як різновиду комунальної спільної власності територіальних громад;

- законодавче врегулювання статусу об'єктів права власності територіальних колективів областей та районів;

- визначення об'єктів права комунальної власності та власності територіальних колективів областей та районів на землю;

- розмежування земель, що знаходяться у державній власності, та земель, що передані до комунальної власності та власності територіальних колективів областей та районів;

- законодавче врегулювання статусу комунальних підприємств та комунальних установ, а також статусу підприємств та установ, що знаходяться у власності територіальних колективів областей та районів;

- реформування системи менеджменту на комунальних підприємствах та підприємствах, що перебувають у власності територіальних колективів областей та районів, запровадження сучасних технологій управління такими підприємствами шляхом створення відповідних господарських товариств, а також залучення

представників нової ділової еліти та висококваліфікованих фахівців;

- визначення статусу обласних та районних бюджетів як бюджетів місцевого самоврядування;

- запровадження обласних та районних бюджетів місцевих органів влади як складових частин Державного бюджету України;

- зміна порядку формування обласних і районних бюджетів місцевого самоврядування шляхом переведення їх на власну дохідну базу;

- зміцнення ролі місцевих податків і зборів шляхом віднесення до місцевих податків податку на нерухомість, податку на землю, а також прибуткового податку громадян з одночасним скороченням чисельності місцевих зборів;

- запровадження обласних та районних податків як різновиду місцевих податків і зборів;

- запровадження механізму зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів до Державного бюджету України на відповідних територіях шляхом зарахування 50 % понадпланових доходів до цього бюджету на збільшення доходної бази відповідних місцевих бюджетів;

- подальше реформування системи міжбюджетних відносин шляхом створення прозорої системи взаємовідносин між територіями донорами та реципієнтами з Державним бюджетом України;

- запровадження нової системи трансфертів з Державного бюджету України до місцевих бюджетів, зокрема, субвенцій територіям, що мають статус депресивних, територіям, що постраждали внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС, інвестиційних субвенцій тощо;

- зміцнення місцевих бюджетів розвитку, припинення практики "проїдання" коштів місцевих бюджетів лише на поточні потреби;

- запровадження програмно-цільового методу формування та виконання місцевих бюджетів, а також практики п'ятирічного фінансового планування на місцевому та регіональному рівнях;

- розробка та реалізація спільних інвестиційних програм за участю органів місцевого самоврядування, центральних органів виконавчої влади, а також суб'єктів підприємницької діяльності та з використанням кредитних ресурсів;

- розширення доступу органів місцевого самоврядування на ринок внутрішніх та зовнішніх запозичень;

- законодавче врегулювання системи муніципальних запозичень;

- реформування житлово-комунального господарства шляхом демонополізації надання житлово-комунальних послуг, залучення приватного сектору до надання цих послуг, створення конкурентного середовища на ринку цих послуг, формування об'єднань співвласників багатоквартирних будинків як реальних суб'єктів господарювання на ринку житлово-комунальних послуг, передачі у власність об'єднань співвласників багатоквартирних будинків житлово-комунального фонду, що перебуває у комунальній та державній формах власності, а також відповідних прибудинкових територій, передача повноважень щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги органам місцевого самоврядування із збереженням функцій органів державної влади щодо визначення принципів тарифної політики та контролю за рівнем тарифів та цін на житлово-комунальні послуги з метою недопущення їх необґрунтованого зростання, реформування житлово-комунальних підприємств та установ, забезпечення їх прибуткової та бездотаційної роботи, впровадження ресурсо- і енергозберігаючих технологій в житлово-комунальному господарстві, систем обліку наданих послуг та використання ресурсів, модернізація матеріально-технічної бази цього сектору;

- розвиток фінансово-кредитних установ, що перебувають у власності органів місцевого самоврядування різних рівнів;

- створення комунальних банків, які забезпечують обслуговування місцевих бюджетів, а також рахунків підприємств та установ, що перебувають у комунальній власності та у власності територіальних колективів областей і районів;

- створення сприятливих умов для розвитку іпотечного кредитування, широкого залучення громадян до такої системи кредитування і розв'язання на цій основі житлової проблеми в містах та інших населених пунктах України;

- розвиток земельної іпотеки і сприяння на цій основі розв'язанню аграрних проблем сільських територіальних громад;

- створення іпотечних банків та ощадно-будівельних асоціацій і кас з метою залучення до іпотечного кредитування широких верств населення;

- звільнення на перші три роки діяльності новостворених суб'єктів підприємницької діяльності від оподаткування за поданням і під контролем органів місцевого самоврядування, і на цій основі створення умов для розвитку підприємницької діяльності, подолання бідності, ліквідації безробіття;

- запровадження лікарняних кас та інших форм небюджетного фінансування охорони здоров'я на місцевому рівні і на цій основі значне підвищення якості медичних послуг, зміцнення матеріальної бази закладів охорони здоров'я, що перебувають у комунальній власності та власності територіальних колективів областей і районів.

Безумовно, реформування системи територіальної організації влади, вдосконалення управління місцевим та регіональним розвитком – це довгостроковий процес, він охоплює різні напрями державної діяльності та передбачає координацію зусиль глави держави, органів законодавчої і виконавчої гілок влади. Цей процес має здійснюватися поетапно і супроводжуватися формуванням нової нормативно-правової бази місцевого та регіонального



розвитку на всіх рівнях нормативно-правового регулювання – конституційному, законодавчому та підзаконному – на засадах єдиної законодавчої ідеології, що має базуватися на незмінних концептуальних засадах та принципах. Саме це і обумовлює необхідність розробки та затвердження Державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком.

Пріоритетними напрямками реалізації Державної стратегії мають стати:

1. Вирішення нагальних, найбільш болючих, питань місцевого та регіонального розвитку в межах чинної Конституції України, зокрема:

- завершення передачі об'єктів права державної власності в комунальну власність територіальних громад та спільну власність територіальних громад;

- розмежування земель права комунальної та державної власності;

- законодавче визначення порядку різних способів відчуження комунального майна та встановлення переліку об'єктів права комунальної власності, що не можуть бути відчужені в будь-який спосіб;

- розробка Типового статуту комунального підприємства та типових положень про організацію, установу комунальної форми власності;

- законодавче визначення статусу об'єктів спільної власності територіальних громад;

- законодавче визначення стабільних внутрішніх джерел формування місцевих бюджетів всіх територіальних рівнів та вдосконалення законодавчого регулювання міжбюджетних трансферів, що сприятиме становленню реальної фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування;

- законодавче визначення мінімального переліку громадських послуг, що мають надаватися населенню в системі місцевого самоврядування та фінансування яких гарантується державою;

- вдосконалення механізмів державної фінансово-матеріальної допомоги депресивним регіонам та територіальним громадам;

- створення організаційних, правових та фінансово-матеріальних передумов реформування і розвитку житлово-комунального господарства;

- визначення територіальної основи місцевого самоврядування шляхом запровадження самоврядної адміністративної одиниці – територіальної громади;

- визначення статусу територіальних громад населених пунктів, що перебувають в межах юрисдикції органів місцевого самоврядування територіальних громад інших населених пунктів;

- визначення кола питань, віднесених до виключної компетенції територіальної громади, вдосконалення механізмів розподілу повноважень між елементами системи місцевого самоврядування;

- визначення порядку створення та реорганізації територіальних громад, зокрема, механізмів об'єднання територіальних громад на основі створення об'єднаних територіальних громад, а також створення асоціацій, агломерацій територіальних громад;

- визначення статусу “внутрішніх” територіальних громад (громад районів у містах, а також сіл та селищ, що не мають власних органів місцевого самоврядування) та засад їх взаємовідносин з територіальними громадами – самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування;

- законодавче врегулювання питань прямої демократії на місцевому та регіональному рівнях (місцеві вибори, місцеві референдуми тощо);

- законодавче врегулювання порядку створення міліції місцевого самоврядування та її статусу;

- законодавче визначення порядку делегування повноважень органам місцевого самоврядування та органам виконавчої влади і виконання делегованих повноважень;

- законодавче врегулювання порядку проведення державно-правових експериментів з метою пошуку та відпрацювання нових моделей та технологій місцевого і регіонального розвитку;

- вдосконалення організаційно-правового механізму судового захисту прав місцевого самоврядування;

- визначення порядку заміщення сільського, селищного, міського голови у разі неможливості виконання ним своїх обов'язків або у разі дострокового припинення його повноважень;

- вдосконалення системи оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування;

2. Відпрацювання ефективних механізмів забезпечення взаємодії різних гілок державної влади та органів місцевого самоврядування з метою спільного пошуку та узгодження шляхів вдосконалення місцевого і регіонального розвитку.

Підвищення ролі асоціацій органів місцевого самоврядування як представників інтересів місцевого самоврядування у взаємовідносинах територіальних громад з вищими та центральними органами державної влади. Можливо, навіть запровадити інститут Представника Президента України у взаємовідносинах з органами місцевого самоврядування.

3. Проведення незалежної (громадсько-професійної) експертизи відповідності системи територіальної організації влади, що закріплена в Конституції та законах України, стандартам та принципам Ради Європи, а також визначення завдань щодо забезпечення такої відповідності в контексті євроінтеграції України. Створення з цією метою експертної комісії із залученням представників Ради Європи, КМРВС та представників органів місцевого самоврядування (їх асоціацій) зарубіжних країн.

4. Запровадження в практику нормотворення організаційно-правових механізмів професійного та громадського обговорення проектів важливих державних документів з питань місцевого та регіонального розвитку (громадські слухання, муніципальні слухання, громадсько-професійні експертизи тощо).

Для реалізації даної стратегії (її так званого першого етапу) необхідно внести відповідні зміни та доповнення до чинної редакції Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Бюджетного кодексу України, прийняти закони України “Про територіальну громаду”, “Про міліцію місцевого самоврядування”, “Про проведення державно-правових експериментів з питань місцевого та регіонального розвитку”, “Про делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та їх виконання”, “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України”, “Про комунальну власність”. Важливу роль тут повинні відігравати і Укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади та акти органів місцевого самоврядування.

Реалізація Державної стратегії передбачає також трансформацію системи територіальної організації влади шляхом подальшої децентралізації управління з урахуванням європейських стандартів і принципів та закріплення нової конституційно-правової моделі. При цьому мають бути вирішені наступні пріоритетні завдання:

1. Запровадження місцевого самоврядування на регіональному рівні (район, область) з такими його інститутами, як регіональний територіальний колектив, регіональна комунальна власність, регіональні податки та збори, регіональні представницькі органи з власними виконавчими структурами тощо.

2. Зміна статусу місцевих державних адміністрацій, формування на їх основі при місцевих радах органів виконавчої влади, що здійснюють контрольні-наглядові функції та керівництво на місцях, реалізацію функцій виконавчої влади, що не можуть бути децентралізовані.

3. Перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, органами місцевого

самоврядування різного територіального рівня на засадах принципів децентралізації та субсидіарності.

4. Формування самодостатніх територіальних громад шляхом стимулювання процесів об'єднання територіальних громад, що не володіють ресурсною базою, необхідною для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування, ефективного надання визначеного законом мінімуму громадських послуг населенню. Запровадження державної реєстрації територіальних громад та визначення їх статусу як юридичних осіб публічного права.

5. Реформування бюджетної системи, надання районним та обласним бюджетам статусу бюджетів місцевого самоврядування, забезпечення формування не менше 30–50 % від нормативів Європейського Союзу.

6. Завершення реформи системи адміністративно-територіального устрою України.

Нормативно-правовий механізм забезпечення реалізації в цілому Державної стратегії має включити три рівні нормативно-правового регулювання.

Конституційний рівень: внесення змін до Конституції України, необхідних для трансформації системи територіальної організації влади та проведення реформи адміністративного устрою України.

Законодавчий рівень включає в себе формування нової законодавчої основи організації виконавчої влади на місцях та місцевого самоврядування, яку мають становити такі Закони України, як “Про загальні засади територіальної організації виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні”, “Про засади матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні”, “Про самоврядування територіальних громад”, “Про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в районі”, “Про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в області”, “Про місцеві вибори”.

І, накінець, підзаконний рівень має на увазі організацію виконання законів України, спрямованих на забезпечення реалізації Державної стратегії шляхом прийняття відповідних указів Президента України, актів органів виконавчої влади та актів органів місцевого самоврядування.

Що стосується адміністративно-територіального устрою, необхідно відмітити, що без повноцінної адміністративної реформи неможливе системне й послідовне проведення інших реформ в Україні, насамперед економічних і соціальних.

## **2.2. Проблеми і перспективи адміністративної реформи в Україні**

Одним із найважливіших напрямів українського державотворення в сучасних умовах є проведення адміністративної реформи, яка передбачає здійснення комплексу структурно-організаційних, функціональних і кадрових перетворень у системі державного управління, спрямованих на значне підвищення ефективності діяльності держави і місцевого самоврядування. Відповідно, без повноцінної адміністративної реформи неможливе системне й послідовне проведення інших реформ в Україні, насамперед економічних і соціальних.

Реформування державного управління в Україні проводиться згідно з Концепцією адміністративної реформи, що була розроблена у 1998 році створеною Президентом України Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи. На цей час низкою Указів Президента України втілено в життя певну кількість ідей і положень Концепції адміністративної реформи, які насамперед стосуються організаційних форм роботи уряду та його Секретаріату, впорядкування системи центральних органів виконавчої влади, розмежування політичних і адміністративних посад у міністерствах, удосконалення державної служби. Сьогодні розроблена стратегія проведення адміністра-

тивної реформи, яка має бути затверджена Президентом України в найближчий час. Разом з тим, динамізм просування адміністративної реформи залишає бажати кращого. Рівень наукового й законодавчого забезпечення реформаторських заходів відстає від вимог політико-правового розвитку країни. Недостатньо ефективно вивчається й використовується зарубіжний досвід трансформації адміністративної сфери, особливо в країнах східної Європи. Адже відомо, що розширення функцій органів держави та органів місцевого самоврядування в більшості розвинутих країн супроводжується підвищенням рівня ефективності державного апарату в комплексному функціональному регулюванні економічних, політичних, соціальних, правових та інших процесів з метою забезпечення стабілізації суспільних відносин. Це важливе положення безумовно має бути враховане при проведенні адміністративної реформи в Україні.

Якщо розглядати історичний аспект цієї проблеми, то окремі регіони України мали певну автономію у складі різних держав. Проте, власне українські державно-політичні утворення фактично не були організовані за типом федерації.

Оскільки Україна не є федеративною державою, то ядром її державно-територіального устрою є адміністративно-територіальний устрій. Адміністративно-територіальний устрій — це законодавчо закріплена система поділу держави на територіальні підрозділи, відповідно до якої твориться система органів державної влади і місцевого самоврядування. Територіально-ієрархічна структура адміністративно-територіального устрою характеризується кількістю ієрархічних ступенів, кількістю, розмірами і конфігурацією адміністративних одиниць, особливостями розміщення адміністративного центру і визначається такими чинниками, як розміри і освоєність державної території, розміщення населення, історія формування, політико-правові засади державності. Зокрема, від розмірів і освоєності державної території безпосередньо залежить кількість адміністративних

ієрархічних ступенів, від особливостей розселення — конфігурація адміністративних одиниць і вибір адміністративних центрів. Багато рис територіальної структури адміністративного устрою держав, особливо історично стабільних, визначається їхніми традиціями.

Організація адміністративно-територіального устрою є стратегічною проблемою кожної незалежної держави, адже від того, як географія адміністративних центрів і меж, які взаємовідносини центру і обслуговуючої території, залежить рівень консолідації суспільства, особливості розміщення соціально-культурних і економічних об'єктів, інформаційних центрів, інфраструктурне забезпечення центральних і віддалених районів. Адміністративно-територіальний поділ, як просторова основа організації місцевого самоврядування, виступає інструментом збалансування інтересів центру та регіонів. А визначаючи адміністративний статус поселень також формує демографічну ієрархію і співвідношення між міськими і сільськими населеними пунктами, а також напрямки руху населення, його культурні та політичні орієнтації, що в цілому засвідчує велику взаємозалежність систем адміністративно-територіального устрою і систем розселення. Саме через систему адміністративно-територіального устрою регулюються такі питання, як поділ поселень за різними категоріями, присвоєння і уточнення найменувань населених пунктів, взяття на облік населених пунктів, об'єднання і зміна меж населених пунктів. Від загальної кількості адміністративних центрів на вищому рівні адміністративної ієрархії, їхніх стосунків із столицею залежить і кількість основних центрів (номосів) соціально-економічного і культурного розвитку держави.

Тому адміністративно-територіальний устрій як політична система, що сформувалася на основі організації визначального процесу територіального управління, є лише зовнішнім виявом і важливим системоформуючим ядром складнішої географічної системи. Під територіально-адміністративним устроєм як

географічною системою розуміємо стійке поєднання елементів територіально-політичного і територіально-соціо економічного середовища, яке склалося в результаті функціонування органів територіального управління і забезпечує основні просторові пропорції життєдіяльності суспільства.

Організація територіального управління особливо актуальна для України, яка в період недержавного життя була включена до складу суміжних держав з різними адміністративними системами, що в різних напрямках орієнтували соціально-економічні відносини і зв'язки, зумовивши помітні регіональні відмінності.

Територіальна організація різних форм державної влади (представницької, виконавчої, судової) може збігатися повністю або лише частково. У першому випадку не визначається як монізм територіальних форм адміністративного устрою, а в другому – як плюралізм в структурі адміністративно-територіального устрою, який можна простежити на українських землях у різні періоди історії. Зокрема, наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. у межах Австро-Угорщини не збігалася мережа судових і політичних повітів. Сьогодні плюралізм територіальних форм політико-адміністративного устрою характерний для багатьох розвинутих країн світу (США, Великобританія, Франція)<sup>18</sup>. У цьому плані структура сучасної системи адміністративно-територіального устрою України в основному моністична. Адміністративно-територіальна реформа в Польщі, що була проведена у другій половині 90-х років, запровадила і таку структурну новизну, як дуалізм виконання поселеннями функцій центру адміністративної одиниці, адже у двох воєводствах з шістнадцяти по два міста виконують центральні функції: так, у одному розміщені органи воєводського самоврядування, в іншому – органи виконавчої влади.

Крім відмінностей у розподілі повноважень і зазначених структурних особливостей, системи адміністративно-терито-

ріального устрою країн світу відрізняються за кількістю ієрархічних ступенів, пропорційністю адміністративних одиниць, особливостями розміщення та впливу політико-адміністративних центрів і меж, а також співвідношенням центральних і місцевих бюджетів, кількістю і складом адміністративного персоналу. За генетичним і географічними особливостями можна виділити такі два типи адміністративно-територіальних одиниць: 1) адміністративні одиниці, що склались на основі населених пунктів (найстабільніші, генетично первинні одиниці, які розглядаються як природні територіальні колективи) і 2) адміністративні одиниці окружного характеру (області, райони, округи, що мають різні національні назви).

Сьогодні багато обговорюються питання, особливо серед політиків, про необхідність нового адміністративного поділу держави. На нашу думку, не можна вважати конструктивним так званий історико-ментальний підхід, популярний серед частини романтично настроєного населення, за яким слід було б механічно відтворити в сучасному територіальному устрої адміністративні одиниці минулих епох на основі таких історичних областей, як Галичина, Волинь, Буковина, Підкарпатська Русь, Таврія тощо. Такий підхід не враховує того, що об'єктивне існування культурно-ментальних відмінностей є переважно наслідком зовнішнього втручання. Історичні політичні границі в межах сучасної України були в свій час бар'єрами, що перешкоджали консолідації нації, тому повернення в епоху територіально-політичної роз'єднаності стало б генератором негативних процесів. Оскільки формування історико-географічних областей як інерції попереднього поділу припадає на різні періоди історії, то фактично неможливим є і їхнє розмежування. Необхідно наголосити на тому, що не різні регіональні відмінності (природні, соціальні, економічні), не однорідність певної території за якимись ознаками треба брати в основу виділення різних адміністративних одиниць, а внутрішню цілісність території, яка досягається наявністю районоформуючого

<sup>18</sup> Див. Транин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. – М., 1984.

центру і його соціальною та економічною спроможністю обслуговувати навколишню територію. Адміністративне об'єднання земель, інфраструктурно непов'язаних, але однорідних у природному чи економічному аспекті, скажімо Полісся, взагалі унеможливило б процеси управління і самоуправління. Велика кількість поселень, географічно дуже віддалених і навіть відірваних від адміністративного центру та й ще за відсутності задовільних шляхів сполучення, засвідчує функціональну неспроможність адміністративної системи задовольнити і певні соціально-культурні потреби населення.

Організація адміністративно-територіального устрою – справа, яка вимагає аналізу конкретних умов у конкретних ситуаціях, своєрідних і відмінних у різних регіонах світу і різних державах. Тому, критично ставлячись до механічного перенесення чужих аналогій і стандартів на наш ґрунт (це загальна помилка сучасного українського політичного мислення), розглянемо не окремі приклади адміністративного устрою в зарубіжному світі, а спробуємо виявити деякі загальні принципи його організації, адже системи територіального управління в світі дуже різноманітні, що зумовлено розмірами держав, розміщенням населення, особливостями історичного розвитку та політико-правових відносин. Як показує порівняльний аналіз, різні проблеми і різні ситуації склались в адміністративно-територіальних системах розвинутих стабільних країн Заходу і у молодих державах. Для першої групи країн характерним є те, що їхня система державної влади і місцевого самоврядування у переважній більшості генетично виходить ще з часів середньовіччя, ставши навіть елементом національних традицій. Причому, очевидним були такі хиби “архаїчних” систем, як невідповідність новим соціально-економічним і політичним реаліям. Зокрема, маленькі історичні міста Великобританії до реформи 50-х років затримали свій високий статус на рівні великих міст і регіонів, що спричинило певну соціально правову несправедливість та управлінські незручності. Тому величезні зміни протягом ХХ ст. в економічній і

комунікаційній сферах призвели в результаті до хвилі реформ територіального управління у розвинутих країнах (Великобританії, Швеції, Португалії). В основі цих реформ – узгодження адміністративно-територіального устрою з ієрархією населених пунктів та соціально-політичними реаліями, тобто приведення адміністративного статусу міста чи села до розмірів обслуговуючої ними території. Великі міста, як правило, було виділено в окремі адміністративні одиниці, а адміністративні одиниці сільської місцевості з низькою густотою населення були укрупнені. В інших розвинутих країнах (Франція, ФРН, Італія, США та ін.) зазначені суперечності і проблеми розв'язували шляхом деяких нововведень без докорінних структурних змін (створення нових адміністративних округів, асоціацій адміністративних одиниць для координації економічного розвитку і соціоекологічної політики)<sup>19</sup>. У цих країнах також широко використовується принцип політико-адміністративного плюралізму, коли межі різних адміністративних округів не збігаються, тобто можуть територіально не збігатися шкільні, судові, планові та екологічні округи. Таке ускладнення структури дає змогу без докорінних змін реагувати на конкретні проблеми.

Певні характерні особливості має формування територіальних структур управління молодих незалежних країн, які справедливо розглядають систему адміністративного устрою як інструмент розв'язання проблем становлення і зміцнення<sup>20</sup>. Одне із найважливіших завдань, які відразу ж постали з набуттям незалежності, – ліквідація всіх колоніальних ознак успадкованої адміністративної системи. Це стосується, насамперед, розмірності і конфігурації адміністративних одиниць. Оскільки колоніальний адміністративний поділ визначався розмірами імперії і часто хронікою захоплення чи включення різних земель до свого складу, то для нього характерні штучно створені великі адміністративні

<sup>19</sup> Транин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. – М., 1984.

<sup>20</sup> Ягья В.С. О политической географии развивающихся стран // Развив. страны. Пробл. эконом. и соц. геогр. – Л., 1982.

регіони, інспіроване метрополіями регіональне протистояння, а це не може відповідати інтересам консолідації молодих держав. Тому однією з основних тенденцій формування систем територіального управління країн, що розвиваються, було і є розукрупнення адміністративних одиниць, ліквідація історичних колоніальних регіонів, яке закономірно сприяє зміцненню державних позицій у периферійних районах і загальній централізації країн, що, з огляду на територіальні регіональні тертя, є дуже актуальним. У такому напрямку відбулися реформи адміністративно-територіального устрою у Танзанії, Алжирі, Гвінеї, Марокко, Гайані.

Важлива проблема оптимізації адміністративних систем – помітні етнічні та етнографічні відмінності у молодих незалежних державах. Невідповідність самих державних кордонів молодих держав межах національної території також є результатом того, що ці держави проголошені на територіальній основі різних колоніальних володінь, які рідко збігалися з етнічними межами. Водночас метрополії у багатьох випадках штучно перебільшували етнографічні відмінності, створюючи різні маріонеткові псевдоетнополітичні утворення. Тому для деяких молодих держав характерним є прагнення ліквідувати родоплемінні автономні утворення і створити єдину струнку систему територіального управління і самоуправління.

Отже, зважаючи на історичні особливості, зарубіжний досвід і конкретні реальні проблеми України, спробуємо обґрунтувати найбільш прийнятний, оптимальний напрямок удосконалення адміністративно-територіального устрою України. Для цього потрібно визначитись з основними принципами і критеріями. З огляду на світову практику і власні дослідження основним географічним принципом можливого реформування адміністративно-територіального устрою повинен стати принцип відповідності перспективних адміністративних одиниць зонам соціально-економічного обслуговування населених пунктів. У процесі моделювання майбутньої системи можна використати

принцип територіального плюралізму різних видів управління, тобто закласти можливість створення спеціальних округів для розв'язання певних проблем. Такі округи можуть і не збігатися з основною схемою адміністративного поділу. Це можуть бути, наприклад, судові чи шкільні округи, чи спеціальні округи в районах екологічної небезпеки. В цілому, перспективна система територіального політико-адміністративного устрою повинна відповідати таким основним критеріям: у політико-географічному аспекті – це зміцнення територіальної єдності держави, зростання ефективності державного управління та місцевого самоврядування, в економіко- і соціально-географічному – зменшення затрат населення і держави на одержання і надання адміністративних послуг, зростання ролі середніх і малих міст, поліпшення соціоекологічної ситуації у великих містах.

Реалізація висунутої концепції дала змогу обґрунтувати конкретні пропозиції. Щодо пошуку можливостей зменшення кількості адміністративних одиниць і адміністративних штатів, наближення адміністративних центрів до периферійних територій, зменшення затрат населення на одержання адміністративних послуг автором ще у 1995 році була запропонована модель переходу від триступеневої ієрархічної системи (центр – область – район – сільрада) до двоступеневої<sup>21</sup>. Розглядався варіант ліквідації обласного і районного ступенів і створення нової адміністративної одиниці вищого рівня (умовно – округи), що охоплює територіально 5–6 сучасних районів, на основі зон соціально-економічного обслуговування центрів міжрайонного значення, які більш-менш рівномірно розміщені на території України. Кількість, географія і територія впливу таких центрів<sup>22</sup>, враховуючи регіональні відмінності, дали змогу визначити середні параметри нової модельованої адміністративної одиниці (площа – 7,0–9,0 тис. км<sup>2</sup>,

<sup>21</sup> Див. Дністрянський М.С. Адміністративно-територіальний устрій України кризь призму геополітики // Дзвін. – 1996. – № 6. – С. 93–107.

<sup>22</sup> Це питання висвітлено в працях Ю. Петюренка, Б. Заставського, Г. Анісімової, А. Доценка, Л. Шевчук та ін.

кількість населення 500–800 тис. осіб) та їхню загальну кількість – 80. Враховуючи соціально-економічну і екологічну ситуацію, окремі адміністративні округи можна створити навколо міст із населенням понад мільйон осіб. Суспільно-географічною основою адміністративних одиниць нижчого рівня (умовна назва – волость), які пропонувалось створити шляхом укрупнення сілрад, є наявність у межах сучасних адміністративних районів кількох підрайонів як зон впливу найбільш інфраструктурно значущого населеного пункту (містечка, селища). Орієнтовні розміри волості: площа – 0,2–0,4 тис. км<sup>2</sup>, населення – 10–15 тис. осіб. На кожен округ у такому варіанті припадатиме 15–25 волостей. Передбачалось, що нові адміністративні одиниці можуть об'єднуватись знизу в асоціації для координації економічного і соціального розвитку. Щоб не допустити гіперконцентрації людності і соціально-культурних закладів у столиці, що може бути побічним наслідком функціонування такої схеми адміністративного устрою, передбачалась також можливість перенесення деяких столичних структур в інші міста – регіональні центри. Важливо підкреслити, що пропонуванний варіант не розглядався як безпосередньо прикладний проект, а лише як суспільно-географічна модель організації двоступеневого устрою в Україні, яка має свої переваги і недоліки.

Щодо прогнозованих позитивних наслідків, то ліквідація однієї адміністративної ланки, забезпечивши багатократне зменшення адміністративних одиниць, могла б бути передумовою значної економії коштів. Така модель дала б змогу змістити вагу соціально-економічного життя в глибину державної території, сприяючи консолідації і подоланню історичної роз'єднаності українських земель. Можливі негативні наслідки визначаються такими моментами:

- 1) територія України загалом дещо завелика для організації двоступеневої системи адміністративно-територіального устрою;
- 2) існуюча триступенева система адміністративно-територіального устрою дуже сильно “зрослася” з системою розселення;

- 3) докорінна реформа потребує великих витрат і могла б поглибити неорганізованість і неузгодженість різних підрозділів суспільства. Тому така пропонувана модель має більше методологічне значення, ніж безпосередньо прикладне. В практичному відношенні, як різновидність вузлового суспільно-географічного районування на міжрайонному рівні, вона може бути використана для потреб регіональної політики.

З огляду на оптимальність триступеневої ієрархії адміністративного поділу для розмірів території України, не докорінна зміна сучасної адміністративної системи може бути стратегічним напрямом її вдосконалення, а окремі структурні зміни в межах існуючої ієрархії, які покращили б її суспільно-географічну якість і функціональні можливості (утворення і зміна окремих одиниць, уточнення їхніх меж, зміна центрів, упорядкування категорійності поселень та ін.). Зокрема, для усунення кількісних диспропорцій обласного поділу, приведення його у тіснішу відповідність із ієрархією інтегральних соціально-економічних центрів, подолання периферійності окремих регіонів, поліпшення конфігурації областей, зменшення затрат населення на доїзди до обласних центрів доцільно, на нашу думку, додатково створити в Україні такі три області: Уманську, Криворізьку і Маріупольську. Причому, збільшення затрат на утримання адміністративного персоналу може бути компенсоване за рахунок зменшення затрат на здійснення процесу управління (через зменшення відстаней), а також за рахунок інших суспільних переваг і здобутків.

Однак, повернемося до нинішніх проблем науково-теоретичного забезпечення адміністративної реформи, розв'язання яких потребує активізації досліджень проблематики адміністративного права й державного управління. Необхідно звернути особливу увагу на необхідність вироблення нових методологічних підходів до класифікації органів виконавчої влади, розмежування функцій політичного й адміністративного



керівництва у сфері державного управління, визначення змісту відносин підпорядкування, підконтрольності й відповідальності органів виконавчої влади, а також на демократизацію та гуманізацію відносин влади і людей. Виникла ситуація, коли деякі сучасні процеси у сфері адміністративної діяльності взагалі не окреслені або набули якісно нового характеру, що передбачає їх наукове переосмислення. Сьогодні виникли протиріччя в існуючій практиці проведення адміністративної реформи й, зокрема, на неможливості використання указів экс-президента Л.Кучми для запровадження окремих елементів адміністративної системи.

На нашу думку, з метою посилення наукової обґрунтованості подальших заходів адміністративної реформи та усунення існуючих перешкод доцільно розширити та поглибити фундаментальні дослідження проблем організації та правового регулювання державного управління, виконавчої влади, її функції та компетенцію, державну службу, адміністративні процедури й управлінські послуги, юридичні акти управління, законність і державний контроль в управлінні, дисципліну й відповідальність державних службовців тощо. Тобто виникла необхідність поетапного вирішення найскладніших питань організації виконавчої влади, формування структури її органів та запровадження нової ідеології їх функціонування.

По-друге, необхідно активізувати зусилля науковців і практиків по розв'язанню завдань реформування українського адміністративного права, маючи на увазі створення оновленої доктринальної моделі адміністративного праворозуміння, орієнтацію її на запровадження принципу верховенства права, послідовне зближення з європейськими принципами й стандартами адміністративного права. Проведення в Україні адміністративної реформи повинно супроводжуватись й реформою адміністративного права та оновленням адміністративного законодавства. Тим більше, що сьогодні нашими науковцями запропоновані напрямки теоретико-методологічного дослідження нових для

правової системи України явищ, пов'язаних із вдосконаленням адміністративної діяльності держави, запровадженням нових демократичних адміністративних процедур, адміністративної юстиції, комплексного вирішення законодавчих проблем адміністративного реформування.

По-третє, важливим є підвищення ролі учених-правознавців у науково-правовому забезпеченні адміністративної реформи, розширенні порівняльних досліджень проблем державного управління та адміністративного права, покращенні координації науково-теоретичних пошуків в цій галузі. Враховуючи, що на сьогодні проаналізовані проблеми правового забезпечення вже здійснених заходів по реформуванню державного управління, наведені конкретні приклади непослідовності, суперечливості, а в окремих випадках і спотворення цілей у реалізації адміністративної реформи у зв'язку з недотриманням вимог Конституції України про виключно законодавче регулювання повноважень, організації та порядку діяльності органів виконавчої влади, склалась ситуація необхідності прийняття ряду нових законів.

Важливо посилити науково-концептуальне супроводження найважливіших кодифікаційних робіт, спрямованих на правове забезпечення адміністративної реформи, у тому числі проектів Кодексу загальних адміністративних процедур, нових Кодексу України про адміністративні правопорушення й Адміністративно-процесуального кодексу. А для вирішення цього завдання доцільно поширити й поглибити творчі зв'язки науково-юридичних установ з Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, Уповноваженим Президента України з питань адміністративної роботи, профільним Комітетом Верховної Ради України та віце-прем'єром Кабінету Міністрів України з питань адміністративної реформи з метою більш ефективного співробітництва з питань наукового забезпечення адміністративної реформи.

І, безумовно, ми не можемо обминути такий важливий елемент досягнення необхідного результату, як прискорення

підготовки наукових кадрів вищої кваліфікації з проблем реформування державного управління й адміністративного права, удосконалення державної служби, запровадження адміністративної юстиції, гармонізації українського адміністративного права з адміністративним правом європейських країн, демократизації стосунків між владою й людиною.

Здійснюючи адміністративну реформу в Україні, дуже важливо чи буде нова влада просувати реформу місцевого самоврядування, чи обере старий перевірений метод централізації та адміністрування? Україна може взяти також за основу якусь готову модель адміністративно-територіального устрою, яка ефективно працює у Європі, зокрема у Франції, Польщі, Німеччині.

Основні принципи місцевого самоврядування по-французьки були закладені за революційних часів, наприкінці XVII – початку XIX ст. Велика французька революція проголосила принцип „єдиної і неподільної нації”. Можна сказати, що ця країна надзвичайно централізована, це традиція двохсотлітньої давнини. Місцеві громади там були жорстко підпорядковані центру.

Проте у 1982 році було проведено децентралізацію і територіальні громади здобули дещо більшу самостійність. Через рік були прийняті закони про розподіл компетенції між комунами, департаментами, регіонами і державою, а також про розділ джерел фінансування. Комуни – головна ланка місцевого самоврядування країни. Їх налічується понад 36 тисяч. В абсолютній більшості з них кількість мешканців не перевищує 2000 жителів. Комуни мають свої ради, і з-поміж їхніх членів обирається мер. Останній разом з депутатами формує робочий орган – муніципалітет. Мер вважається водночас держслужбовцем і головою місцевого самоврядування. Його діяльність контролюється муніципальною радою і комісаром республіки.

Округи ж і контони, як і більші об’єднання, вважаються місцевими органами державної влади. Далі, на рівні департаменту, знову можна побачити елементи місцевого самоврядування. На

рівні ж регіону цілком і повністю здійснюється тільки державна влада. Ключова роль у префекта, що представляє урядову владу і визначає всі аспекти діяльності на місцях.

А ще у Франції органи місцевого самоврядування можуть бути покарані за проведення соціальних або економічних заходів, необхідність яких не виправдано. Прикладом може бути судова справа комуни Монтмарі про муніципальну службу юридичних консультацій, що мала місце в 1970 році. Комуни загрозувало покарання за те, що вона нібито незаконно взяла на себе частину державних повноважень і витратила на створення такої служби кошти з бюджету. Місцевій владі довелося доводити, що через певну місцеву специфіку вона була вправі це зробити.

Цікавим є крок до Європи на місцевому рівні у Польщі. Для України як пострадянської держави, звичайно ж, цікавий досвід Польщі, що пройшла ту стадію постсоціалістичної трансформації, яку ми проходимо зараз і яку хоче прискорити новий уряд<sup>23</sup>. У 1990 році в країні набрав чинності закон, відповідно до якого місцеве управління має здійснюватися на принципах субсидій. У національних законодавчих актах були закріплені основні положення Європейської Хартії про місцеве самоврядування. Базовою одиницею в цій системі було названо громаду – „гміну”. Головне завдання управлінських органів – надавати послуги жителям. У країні діє тріступінчата модель територіального поділу: гміна – повіт – воєводство. Перші два ступені є самоврядними органами місцевої влади, а третя ланка (воєводство) представляє державне адміністрування. Це означає, що держава впливає на діяльність органів місцевого самоврядування через воєводства. Нині в Польщі функціонує 16 воєводств (до адмінреформи їх було 49), 308 повітів, серед яких 65 міст з правами повітів і 2 489 гмін.

<sup>23</sup> Трачук П. А. Участь громадян у місцевому самоврядуванні (На прикладі Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії) // Матеріали міжнародної наукової конференції (Сніна - Словаччина). – Ужгород, 2001. – С. 194 – 201.

Самоврядування в цій країні вважається недержавним інститутом, що вирішує суспільні завдання владними методами. Інститут цей юридично незалежний і водночас перебуває під наглядом владних органів, які контролюють дотримання законів.

Влада в Польщі у цей момент достатньо децентралізована. Щоправда, уряд намагався зберегти високий рівень централізації влади, він перешкодив встановленню самоврядування на рівні повіту. Розподіл на повіти і воєводства ще на початку 90-х років був у Польщі предметом запальних суперечок. Причина їх полягала в тому, що спочатку передбачалося створення восьми або десяти воєводств, що призвело б до втрати багатьма містами в Польщі цього рангу. Крім того, зменшилася б і кількість депутатів у сеймі. Врешті-решт, прийняли компромісний варіант: воєводств стало 16, щоправда, деякі нові воєводства виявилися дуже слабкими і фінансово незабезпеченими.

Дивлячись на Польщу, Україна може винести урок: не можна в нашій країні вводити пропорційну систему виборів без попередніх структурних змін системи місцевого самоврядування. „Пропорціналка” може звести до мінімуму зв’язок депутатів зі своїми виборцями. У Польщі цей чинник урівноважений потужною і дуже функціональною системою управління на місцях.

Хоча необхідно звернути увагу, що за деякими оцінками, вдосконалення системи місцевого самоврядування в Польщі може зайняти ще 20–30 років.

Більш докладніше варто зупинитись на реформах у Німеччині. Тут варто згадати заяву президента України Віктора Ющенка, який у одному із закордонних інтерв’ю сказав, що протягом трьох років має намір провести в Україні масштабні перетворення, щоб максимально наблизити Україну до європейських стандартів. У зв’язку з цим варто врахувати всі помилки, яких допустились в інших країнах при формуванні подій, щоб випадково їх не повторити. Наприклад, згадати про те, як при об’єднанні Німеччини був проігнорований позитивний досвід НДР щодо

цього. А якщо точніше, той фактор, що успіхів у соціальній сфері досягли здебільшого завдяки зусиллям саме місцевої влади. Після об’єднання в землі колишньої НДР були зроблені величезні фінансові вливання, однак негативну роль відіграв брак кваліфікованих фахівців у сфері комунального права, управління і фінансів. Реформування в Східній Німеччині виявилось занадто кардинальним і різким, що не могло не відгукнутися певними потрясіннями в різних верствах населення.

У кожній федеральній землі Німеччини існують З’їзд міст (для міст не районного підпорядкування), Союз міст і громад (для муніципалітетів районного підпорядкування) і З’їзд районів (для районів). С й одне загально-федеральне об’єднання – Німецький союз міст і громад і Німецький з’їзд районів.

Завдання, що їх виконують комуни, діляться на „добровільні” і „обов’язкові”. Перші в повній компетенції комунальної ради, що визначає, чи будуть вони вирішуватись, і якщо так, то яким чином. Це такі проблеми, як забезпечення населення водою й енергією, питання культури, спорту, а також соціального характеру. Фінансові ресурси комуни йдуть насамперед на вирішення „обов’язкових” завдань, і тільки кошти, що залишилися, можна використати для вирішення завдань „добровільних”.

Що стосується України, то адміністративно-територіальний устрій, що пройшов тривалу й непросту історію, нині на порозі чергових змін. За останні 1000 років внутрішні, адміністративні кордони змінювали десятки разів – від удільних князівств періоду Київської Русі до Великого князівства Литовського і воєводств Речі Посполитої, часів Гетьманщини, Російської імперії і, накінець, Радянської влади.

Нинішні політики України вважають і переконують громадськість (суспільство) у необхідності адміністративно-територіальної реформи, обґрунтовуючи перспективи розвитку регіонів у разі її прийняття. Громади мають стати крупнішими, отримати більше повноважень. З областей планується виділити

райони та регіони, а владні повноваження передати на рівень територіальної громади. У результаті реалізації реформи планується утворити трирівневу адміністративну систему. Громади об'єднуюватимуть не менш ніж 70 тис., регіони не менш ніж 750 тис. У цілому в Україні має бути близько 4000 громад, 250 районів і 33 регіони. Слід додати, що ще залишаться області, які принаймні поки що змінювати ніхто не планує. Все це обґрунтування політики зводять до того, що чинна система адміністративно-територіального устрою не надає можливостей для нормального розвитку регіонів.

Однак, на нашу думку, у науковців та теоретиків всі ці аргументи носять дискусійний характер. По-перше, неприпустиме механічне об'єднання територіальних громад, по-друге, реформа поки що не має фінансового забезпечення, а по-третє, нині актуальнішою є проблема надмірної централізації державного бюджету України – у регіонів забирають занадто багато коштів. Окремі практики, наприклад, пропонують рухатися до паритетного формування державного і місцевого бюджетів – 50 на 50, а 10%, що їх збирають у регіонах, пропонується залишити місцевій владі „на виконання повноважень”. Автор до цих пропозицій пропонує ще порушити питання про податок на нерухомість, що має додати нових ресурсів місцевим властям.

Безумовно, сьогодні реформа може принести значний ризик для села. Забравши із села сільраду, одразу піде школа і фельдшерсько-акушерський пункт, а з ними і люди.

Практика показує, що адміністративно-територіальна реформа повинна здійснюватись зовсім по-іншому. Необхідно ліквідувати державні адміністрації та створити виконкоми, щоб усунути двовладдя на обласному і районному рівнях. А передача значної кількості повноважень від Президента Верховній Раді та Уряду створить в Україні більш збалансовану систему влади. І тільки тоді можна приступати до територіальної реформи.

Однак, реформа серед науковців, політиків і практиків має як прихильників, так і противників, і поки що очевидний позитивний ефект від неї видний не всім.

Насамперед треба чітко сформулювати, що ми розуміємо під реформою місцевого самоврядування. Є кілька підходів. З одного боку, ми вже маємо зафіксоване в Конституції, в українському законодавстві, у Європейській Хартії місцевого самоврядування право на місцеве самоврядування, яке реалізують місцеві громади. Самоврядування означає виконання певних повноважень під власну відповідальність, незалежно від адміністративного контролю. Та виникає питання: по-перше – якого обсягу ці повноваження, по-друге – чи мають громади реальну спроможність їх виконати. Європейська Хартія спеціально підкреслює: самоврядування – це і право, і реальна спроможність виконувати обов'язки.

Тому під реформою місцевого самоврядування розуміють передусім створення умов для виконання покладених на нього функцій, уточнення цих функцій, становлення механізму підконтрольності органів самоврядування в державі в частині делегованих нею повноважень і створення умов для реальної можливості виконувати ці делеговані повноваження.

Однак, якщо до цієї проблеми придивитися ближче (підійти на практиці), то виявляється, що в рамках існуючого сьогодні законодавства в Україні розв'язати її практично неможливо. Передусім це пов'язане із зазначеною проблемою спроможності, що має бути не лише ресурсною, а й кадровою. І навіть ресурсна неспроможність дуже часто пов'язана не з браком допомоги з боку держави, а з тим, що всі власні повноваження місцевого самоврядування представницькі органи територіальної громади можуть виконувати лише за відповідальності перед самою громадою, а власних засобів не мають жодного. Тому й виникає питання, чи не варто придивитися до територіальної основи місцевого самоврядування, тобто тієї бази, на якій здійснюється самоврядування. Звідси випливає ідея перегляду територіального

устрою, тісно пов'язана із забезпеченням можливостей місцевого самоврядування здійснювати свої функції.

Є й другий підхід – спроби запровадити регіональне самоврядування поряд із місцевим. Тобто, крім самоврядування територіальної громади, – самоврядування району чи навіть області. Необхідно відмітити, що це вимагає додаткових змін до Конституції, оскільки сьогодні вона не передбачає регіонального самоврядування, а районні та обласні ради, згідно зі статтею 140, представляють спільні інтереси територіальних громад на відповідній території.

Усі ці три напрями реформування пов'язані між собою. Частково до них можна віднести і четвертий напрям, який певним чином пов'язаний з кадровою спроможністю здійснювати самоврядні повноваження. Йдеться про спосіб формування відповідних представницьких чи виборних органів: за якою системою їх обирали.

Фактично сьогодні вся дискусія точиться навколо двох позицій: як реорганізувати територіальну базу місцевого самоврядування і як обирати представницькі органи. Що ж до питання регіонального самоврядування, то воно, на нашу думку, ще не на часі.

Для здійснення реформи необхідно уявити чотири речі.

Перший рівень – законодавчий: треба прийняти відповідні законодавчі акти. Реформа місцевого самоврядування потребує внесення змін до великої кількості законів та підзаконних актів. Кількість законів, що підлягають змінам, пов'язана з тим, у скількох законах вписані повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. А вони згадуються не лише в базових законах про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації, а й у безлічі інших, навіть таких, як закон про медичне обслуговування й санітарний догляд, чи, скажімо, про пожежну безпеку. Йдеться про те, щоб інвентаризувати законодавчу базу й зібрати всі положення, які

регламентують повноваження місцевої влади та державних адміністрацій, в один нормативний акт. Це не так кодифікація, як систематизація законодавства в цій галузі. Оскільки дуже часто сільська рада чи сільський голова навіть не знають, що є такий закон, де їм доручено щось робити. Ніхто цього не фінансує, лише приходять і штрафують у разі невиконання. Підзаконних актів теж дуже багато, але те, що доведеться їх упорядкувати, – навіть корисно. Скажімо, сьогодні питання адміністративно-територіального устрою навіть Верховна Рада України вирішує на підставі Положення, затвердженого Президією Верховної Ради УРСР на початку 1980-х років. Інших нормативних актів немає. Переглянути всілякі старі відомчі інструкції, абсолютна більшість яких досі не зареєстрована в Міністерстві юстиції, – корисно і потрібно. Адже, відповідно до Конституції, нормативний акт чинний тоді, коли він загальновідомий, опублікований і зареєстрований в Міністерстві юстиції, що означає, що він пройшов перевірку на відповідність системі законодавства і на відсутність порушення прав громадян.

Другий рівень інституційний: треба виконати ці акти, запровадивши відповідні інституції. Ці два рівні очевидні. Що стосується третього – необхідність спеціально-психологічних змін у свідомості суспільства, переорієнтації його на те, аби сприйняти ці реформи, а не відторгнути. А це вимагає відповідної роз'яснювальної роботи. І четвертий складник – моніторинг запровадження. Треба спостерігати за тим, як реалізуються заходи, спрямовані на реформування, і мати механізм швидкого реагування для виправлення допущених помилок та усунення небажаних наслідків.

З цих чотирьох стадій, що їх має проходити реформа, нині нагальний етап – відпрацювання законодавчої бази й плану інституційного її запровадження. І тому сьогодні головна дискусія точиться навколо того, як саме має виглядати реформа місцевого самоврядування, – не її ідея, а конкретне втілення. І, звісно,

сьогодні паралельно потрібно проводити громадське обговорення проблеми, аби виробити її суспільне сприйняття і, з другого боку, підправити деякі речі, що при моделюванні виглядають так, а при запровадженні можуть бути зовсім іншими.

Необхідно врахувати, що органи самоорганізації населення є структурами, що належать до сфери громадянського суспільства. Коли ж йдеться про самоврядування як здійснення певних владних повноважень суб'єктами політичного життя, постає питання, що і хто є джерелом влади: народ у цілому чи окремі його частини – громади? Сьогодні у Європі державницька концепція місцевого самоврядування є загальноприйнятою. У Конституції України чітко зазначено, що джерелом влади є народ, і він не може генерувати дві різні влади: одну для державних, другу – для органів місцевого самоврядування. Відсутність суверенітету територіальної громади визначає обмеження її владних прав з боку суб'єкта влади, який, являючи собою джерело влади, формує загальне правове поле, що в ньому функціонує громада, здійснюючи свою волю у встановлених ним межах. Отже за моделі унітарної держави уповноважувати громади на здійснення влади може лише народ. Якщо первинним джерелом визнати громади, то матимемо федералістську модель, де суверенна громада – суб'єкт федерації.

Місцеве самоврядування отримує свої повноваження від держави у двох формах: частину його – так звані власні повноваження – органи самоврядування здійснюють у повному обсязі без будь-якого адміністративного контролю з її боку. У царині здійснення делегованих повноважень ці органи мають діяти під її адміністративним контролем.

Що ж до самоорганізації населення як одного із секторів громадянського суспільства, то сьогодні на заваді його розвитку – певна пасивність самих громадян на місцях. Зрештою, активність населення, спрямована на його самоорганізацію, більша якраз там, де існує певне протистояння населення й органів місцевої влади.

Таким чином починати треба не з адміністративно-територіальної реформи, а з реформи суспільного публічного врядування. Адмінреформа є лише однією складовою цього напрямку реформи. Інша складова – це політична реформа, окрема реформа виборчого законодавства, адміністративна реформа, і, нарешті, бюджетно-фінансова реформа. З цього погляду, ми сьогодні не бачимо системи і навіть звичайної логіки до реформи суспільного врядування. Тому і виникають підозри, що істинні цілі адміністративної реформи – цілком відмінні від декларованих з тих чи інших трибун політиками. І такі підозри виникають у багатьох – що фактично реальні цілі нинішньої законодавчої адмінреформи не пов'язані навіть з оптимізацією територіального устрою України.

З цього напрашується висновок, що перш ніж проводити реформу, потрібно визначитися з логікою реформи публічного самоврядування в цілому, а вже потім із логікою адміністративної реформи.

По-друге, починати слід із розширення повноважень місцевого самоврядування, а також з чіткого визначення функцій для кожного його рівня.

По-третє, потрібно виходити на хоча б часткову бюджетну автономію, інакше така реформа втрачає сенс. І останнє: з реформою не треба поспішати, треба все обрахувати, зробити її системною і лише після цього здійснювати.

## Розділ 3

### ГРОМАДЯНИ УКРАЇНИ – СУБ'ЄКТИ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОСНОВНІ ЗАСАДИ НАРОДОВЛАДДЯ

#### 3.1. Місцеве самоврядування та права людини

Розвиток усіх суспільних процесів сучасного світу привертає все більшу увагу до проблеми прав і свобод людини. Стає очевидним той факт, що забезпечення та захист прав людини є необхідною та неодмінною умовою виживання та життєзабезпечення усіх систем – політичних, економічних, соціальних, моральних, культурних, екологічних, техногенних тощо. Права людини, їх забезпечення, охорона та захист – кінцева мета та головний результат розвитку країн, які орієнтуються на демократичні політико-правові цінності, які інтегрують усі системи життєзабезпечення людського співтовариства та повинні стати домінуючим фактором стратегії світового стійкого розвитку.

Конституційне закріплення прав і свобод людини і громадянина є гарантією свободи громадянського суспільства та кожної людини від свавілля державної влади та влади місцевого самоврядування. Важливу роль у цьому процесі відіграє муніципальна влада. Адже саме завдяки місцевому самоврядуванню влада та демократія перетворюються у справжні народовладдя, тільки з легалізацією та зростанням прав територіальних громад більш конкретними і змістовними робляться політичні і соціально-економічні права громадян. Крім того, варто враховувати, що на рівні місцевого самоврядування у межах територіальної громади, знаходять свій прояв і реалізацію переважна частина прав і свобод людини і громадянина. Тут же здійснюється і захист цих прав і свобод.

Аксіологічною основою місцевого самоврядування, як ми вже зазначали, є вчення про свободу людини як про природний стан

людини. З проголошенням незалежності Україна вступила на шлях демократичних перетворень, формування соціально-правової держави. Одним з головних ціннісних орієнтирів у цьому процесі є не лише визнання, закріплення, а й реалізація та захист прав і свобод людини і громадянина. За Основним Законом України саме права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності державної влади та влади місцевого самоврядування. Влада відповідає перед людиною за свою діяльність. Влада, як державна, так і муніципальна, повинна служити головній цілі: забезпеченню прав і свобод людини і громадянина, створенню всіх необхідних умов для їх реалізації та захисту. Гуманістична спрямованість влади – основний вектор діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Гуманізм – своєрідний суперпринцип усього місцевого самоврядування, як і всього конституційного ладу. Основу формування демократичного конституційного ладу мають складати передусім гуманістичні основи місцевого самоврядування.

Під гуманістичними основами місцевого самоврядування в науковій літературі прийнято розуміти сукупність правових норм-принципів, які закріплюють та регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення місцевого самоврядування по дотриманню та забезпеченню прав і свобод людини і громадянина, які повинні визначати сенс та зміст місцевого самоврядування<sup>1</sup>. Гуманістичний характер місцевого самоврядування та його органічний зв'язок з правами та свободами людини і громадянина безперечний. Однак, у політико-правовій науці фактично відсутні роботи, які б присвячувалися як висвітленню феномену місцевого самоврядування через призму прав людини, так і праці про права людини в контексті місцевого самоврядування. Мало хто звертає увагу і на те, що місцеве самоврядування – самостійне право людини, органічна складова системи прав та свобод, важлива складова конституційно-правового статусу особи. Лише останнім

<sup>1</sup> Муніципальное право Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Дмитриева. – М., 2000. С.91.

часом в конституційно-правовій науці намітилася тенденція щодо виділення у якості самостійної статусної (модусної) характеристики особи (жителя) як члена територіальної громади, яка наділена специфічними муніципальними правами та свободами. Такими правами та свободами визначаються права, які забезпечують реальні можливості кожному жителю брати участь у вирішенні питань місцевого значення, зокрема, в управлінні комунальною власністю, використовувати всі матеріальні та духовні надбання, що розподіляються за територіальним принципом, відчувати на собі всі позитивні наслідки діяльності органів місцевого самоврядування, спрямовані на реальне забезпечення прав та свобод, життєвих потреб і інтересів людини у будь-якій сфері місцевого життя.

За доцільність запровадження таких категорій, як “муніципальні права та свободи людини”, “правовий статус (модус) особи – члена територіальної громади” висловлюються, зокрема, такі зарубіжні та вітчизняні науковці, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, М.С. Бондар, Т.С. Смирнова, І.Л. Литвиненко та інші<sup>2</sup>. У цілому підтримуючи позицію даних вчених, автор вважає, що, враховуючи специфіку місцевого життя, аналіз прав та свобод людини і громадянина в “розрізі” функціонування територіальних громад як суб’єктів місцевого самоврядування є перспективним напрямом наукових пошуків і творчих експериментів.

<sup>2</sup> Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ): Зб. наук. праць / Відпов. ред. С.В. Ківалов. – Одеса, 1997. – С.96-101; Баймуратов М.О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України / В кн: Муніципальне право України: Підручн. / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К., 2001. – С.124; Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.63-66, 197-198; Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации: Автореф. дис. на соиск. уч. ст. канд. юрид. наук. – Саратов, 1997. – С.34; Гарраджаев Д., Кураши В. Защита прав граждан как членов территориального коллектива // Юридический вестник. – 1995. – №2. – С.91-93; Литвиненко І.Л. Особливості муніципально-правового статусу людини і громадянина в Україні // Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вып. 8. – К., 2000. – С.175-182; Смирнова Т.С. Форми реалізації громадянських прав на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України // Право України. – 1998. – №5. – С.21-24; Хоменець Р. Особливості правового статусу фізичних осіб як суб’єктів місцевого самоврядування // Право України. – 2001. – №11. – С.36-38 та ін.

Спробуємо проаналізувати феномен демократії та місцевого самоврядування в системі координат прав і свобод людини і громадянина. Ми вже звертали увагу на те, що генезис, соціальне коріння, гуманістичне призначення демократії, місцевого самоврядування, прав та свобод людини і громадянина – одна з вічних проблем історичного, соціально-культурного розвитку людства, яка еволюціонувала з моменту виникнення людської цивілізації та незмінно знаходилася у центрі уваги політико-правової, етичної, філософської та релігійної думки.

Права та свободи людини є, з одного боку, важливими ціннісними орієнтирами демократичного суспільного розвитку, по суті історично та нормативно формулюють умови та способи життєдіяльності людей, які є об’єктивно необхідними для суспільного прогресу, забезпечення гармонічної взаємодії індивіда, територіальної громади, суспільства в цілому, держави і природного середовища. З іншого боку, права і свободи людини – це її реальні соціальні можливості, які визначають міру її свободи, яка обумовлена конкретно-історичним рівнем розвитку існуючих суспільних відносин, та такі, які знаходять своє відображення в Конституції та юридичних законах держави<sup>3</sup>.

Цивілізаційна роль прав та свобод людини відображається передусім у впорядкуванні політичних, економічних, соціальних та інших суспільних відносин, забезпеченні автономії та свободи особи та її асоціацій – територіальних громад. Потреба у загальновизнаному порядку та справедливості закономірна для будь-якого соціуму, у тому числі такому локально організованому соціумі, яким є територіальна громада. Право та права людини встановлюють певні норми поведінки людей, які не повинні порушуватися, щоб не виникало конфліктів та ущемлення прав та свобод інших членів суспільства. Тому права людини виражають загальний масштаб та рівну міру свободи та відповідальності.

Права людини як феномен світової культури відображають життя людини в особливому якісному стані, пов’язаному з

<sup>3</sup> Селиванов В. Права и свободы человека в демократическом, правовом государстве // Юридический вестник. – 1998. – № 4. – С.75-76.



затвердженням у громадській свідомості та практиці ідеї свободи особи. При цьому по-справжньому вільною людиною відчуває себе лише у місцевому самоврядуванні. Саме місцеве самоврядування фіксує у собі політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства в будь-якій галузі суспільного розвитку.

Суспільне усвідомлення дійсності відображається у таких категоріях та поняттях, як: демократія, справедливість та рівність, право та закон, права та свободи, обов'язки та відповідальність, милосердя, гуманність, солідарність тощо. Їх об'єктивація у суспільних явищах та процесах найбільшою мірою сприяє подоланню свавілля, соціальної несправедливості, дискримінації людей. "Саме поняття про права, – писав ще у першій половині XIX століття Алексіс де Токвіль, – дозволило людям визначити, що таке вседозволеність та свавілля. Воно допомагає їм бути незалежними без погорди й коритися, не зневажаючись. Корячись насильству, людина згинається й зневажається. Якщо ж вона кориться праву розпоряджатися, яке вона визнає за всіма людьми, вона в якомусь сенсі навіть підноситься над тим, хто ним розпоряджається. Не може бути ні великих людей, ні наділених чеснотами, ні великих народів, що не шанують права. За відсутності прав навряд чи можна говорити про існування суспільства. Хіба можна назвати суспільством гурт розумних істот, якщо їхня єдність ґрунтується тільки на силі?... Можна без перебільшення сказати: мистецтво жити вільним здатне творити дива, але водночас нема нічого важчого, ніж учитися жити вільним"<sup>4</sup>.

Світовий досвід демонструє, що питання про права людини набуває особливої актуальності на переломних етапах розвитку людства. Адже у сучасному світі проблема прав та свобод людини і громадянина набула загального значення та, поряд з екологічними, енергетичними, демографічними та іншими, глобального характеру<sup>5</sup>. Саме на одному з таких етапів знаходиться наша країна. Останнє десятиліття XX – початок XXI століття характеризуються перманентними змінами в політичній та економічній системах

українського суспільства, появою та визнанням у суспільному та державному житті якісно нових та докорінною трансформацією старих інституцій, визнанням місцевого самоврядування, розширенням діапазону та вдосконаленням механізмів захисту прав та свобод людини, бурхливим та продуктивним у порівнянні з попередніми десятиріччями законотворчим процесом тощо.

Це обумовлено як загальносвітовими тенденціями соціалізації, демократизації та інтернаціоналізації правових систем, так й внутрішньою орієнтацією на побудову соціально-правової, демократичної держави та формування громадянського суспільства в Україні. Аксиоматично, що однією з перших сходинок до будівництва такої держави та формування громадянського суспільства і є місцеве самоврядування та щільно пов'язана з ним проблема прав людини і громадянина, причому не лише визнання та закріплення каталогу цих прав, а й передусім їх реалізація та захист.

Актуалізація дослідження місцевого самоврядування в контексті прав та свобод людини і громадянина зумовлена, по-перше, затвердженням в Україні демократичних засад суспільного життя та зростанням політичної активності населення. По-друге, переходом України до ринкових відносин, які передбачають широке використання особистої свободи та творчої ініціативи. По-третє, посиленням особистої відповідальності та усвідомленого ставлення людини до результатів своєї діяльності, що пов'язане з розумінням того, що вона є господарем своєї долі та творцем особистого щастя. По-четверте, сучасний етап розвитку країни пов'язаний з формуванням громадянського суспільства та соціально-правової держави як важливіших суспільно-правових "вимірів", які не лише відображають механізми захисту прав людини, але й утворюють реальну можливість самим громадянам брати активну участь у забезпеченні та самозахисті своїх прав та свобод, у тому числі і через інститути місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що проблематика прав та свобод людини і громадянина вже тривалий час приваблює юристів-дослідників. Мабуть у жодній зі сфер правової науки не накопичено такого

<sup>4</sup> Токвіль, Алексіс де. Про демократію в Америці. – К., 1999. – С.199-200.

<sup>5</sup> Орзіх М.П. Глобалізація доктрини прав людини і громадянина // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корещького НАН України. Вип.9. – К., 1998. – С.22.

бібліографічного масиву. В той же час, мабуть не має іншої проблеми в правовій науці, яка б характеризувалася такою кількістю кардинально протилежних та суперечливих позицій та точок зору, матерія якої “пронизувалася” б різного роду ідеологічними настановами та формувалася у відповідності з політичними міркуваннями. Лише в останні роки у вітчизняній правовій науці намітилася стійка тенденція “звільнення” проблем прав та свобод людини і громадянина від ідеологічних нашарувань та політичної забарвленості. З’являються наукові статті, монографії та підручники, захищені ряд дисертацій, в яких із сучасних позицій висвітлюється дана проблематика<sup>6</sup>. По суті аналогічна доля й у місцевого самоврядування – тривале забуття, ігнорування, критика в науці лише останніми роками змінилася всебічним визнанням. Монографічні та дисертаційні дослідження з даної проблематики в Україні також почали з’являтися нещодавно<sup>7</sup>.

Безумовно, це тільки початок дослідження проблеми прав та свобод людини і громадянина. В цілому ця проблема знаходиться в “ембріонному” стані. Передбачається тривала, копітка та складна

<sup>6</sup> Див., напр.: Волинка К.Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: Автореф... к.ю.н. / 12.00.01. – К., 2000; Грицькевич С.Г. Конституційні екологічні права людини і громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ: Автореф... к.ю.н. / 12.00.02. – К., 2002; Летяничні Л.І. Конституційні обов’язки людини і громадянина в Україні: Автореф... к.ю.н. / 12.00.02. – Х., 2002; Липачова Л.М. Реалізація конституційного права людини та громадянина на звернення за захистом своїх прав і свобод до Європейського Суду з прав людини: Автореф... к.ю.н. / 12.00.02. – К., 2002; Паливайко О.І. Теоретико-правові проблеми захисту прав людини: Автореф... к.ю.н. / 12.00.01. – К., 2002; Панкевич І.М. Здійснення прав людини: проблеми обмежування (загальнотеоретичні аспекти): Автореф... к.ю.н. / 12.00.01. – Львів, 2000; Пуустовіт Ж.М. Основні соціальні права та свободи людини і громадянина в Україні: Автореф... к.ю.н. / 12.00.02. – К., 2001; Супрунюк С.В. Конституційно-правові засади діяльності Верховної Ради України по забезпеченню основних прав і свобод громадян: Автореф... к.ю.н. / 12.00.02. – Х., 1997; Шумак І.О. Громадянські права і свободи людини за Конституцією України: Автореф... к.ю.н. / 12.00.02. – К., 2000 та ін.

<sup>7</sup> Див., напр.: Баймуратов М.О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф... к.ю.н. – Одеса, 1996; Баганов О.В. Функції територіальних громад як суб’єктів місцевого самоврядування в Україні: Автореф... к.ю.н. – К., 2000; Грицяк І.А. Правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування: Автореф... к.ю.н. – К., 1993; Делія Ю.В. Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: Автореф... к.ю.н. – К., 2003; Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф... к.ю.н. – Одеса, 1999; Любченко П.П. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації: Автореф... к.ю.н. – Х., 1998; Прішкіна О.В. Правове регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України: Автореф... к.ю.н. – Х., 2003; Смирнова Т.С. Теоретичні засади місцевого самоврядування в Україні: Автореф... к.ю.н. – К., 1998 та ін.

робота як у науковому та навчальному аспекті, так і практичному плані, щоб кардинально просунути вперед у цьому напрямі. Адже ряд питань у загальній теорії конституційних прав та свобод людини залишаються майже не дослідженими, що, безумовно, негативно віддзеркалюється на нормативно-правовій регламентації та практичній реалізації тих чи інших прав та свобод.

Однією з проблем, яка є “білою плямою” в конституційно-правовій науці, залишається питання щодо дослідження системи прав та свобод людини і громадянина в “розрізі” місцевого самоврядування. Адже, відповідно до статті 7 Конституції України, в Україні “визнається” та “гарантується” місцеве самоврядування, що підводить даний інститут в ранг **природного права територіальної громади** – права місцевого населення самостійно вирішувати питання місцевого значення незалежно від державних структур, в межах законів, власної фінансово-економічної бази та в своїх інтересах. У вітчизняній юридичній літературі місцеве самоврядування все частіше розглядається як фундаментальне право людини і громадянина. Зокрема, Н.І. Руда акцентувала увагу на політичному моменті даного права<sup>8</sup>. В цілому підтримуючи дану точку зору, в той же час вважаємо, що це дещо однобічний підхід до проблеми – право на місцеве самоврядування це комплексне громадянське, політичне, економічне, соціальне та культурне право, яке значною мірою не вписується в традиційні класифікації прав та свобод людини і громадянина. Слід констатувати, що в наукових працях, присвячених правам людини, зокрема громадянським<sup>9</sup>, соціальним правам і свободам<sup>10</sup>, даний вид прав фактично не розглядається. Немає наукових праць з цього приводу і в економічному та культурному ракурсі.

З метою ідентифікації правової природи, сутності та змісту місцевого самоврядування в системі координат прав і свобод

<sup>8</sup> Руда Н.І. Право громадян України на здійснення місцевого самоврядування: теоретичні аспекти // Держава і право: Збірник наукових праць. Вип.7. – К., 2000. – С.183–188.

<sup>9</sup> Див., напр.: Шумак І.О. Громадянські права і свободи людини за Конституцією України: Автореф... к.ю.н. / 12.00.02. – К., 2000.

<sup>10</sup> Див., напр.: Пуустовіт Ж.М. Основні соціальні права та свободи людини і громадянина в Україні: Автореф... к.ю.н. / 12.00.02. – К., 2001.

людини і громадянина, на наш погляд, доцільно зупинитися на ряді питань, зокрема доцільно дати визначення права людини і громадянина на місцеве самоврядування; з'ясувати місце даного права в загальній системі прав та свобод людини; визначити систему муніципальних прав та свобод людини і громадянина та провести їх класифікацію; проаналізувати окремі види муніципальних прав та свобод людини і громадянина; визначити механізм їх реалізації тощо.

Відразу зазначимо, що в даний час, незважаючи на колосальний бібліографічний матеріал у сфері прав людини, як у вітчизняній, так і в зарубіжній правовій доктрині однією з найгостріших проблем залишається проблема типології та класифікації прав людини. Класифікація дає можливість більш глибоко зрозуміти зміст та сенс основних прав та свобод, окремих їхніх груп, і, разом з тим, кожного права та свободи окремо, побачити не тільки їхню єдність у багатогранності, а й навпаки – їхню багатогранність у єдності. Особливе значення метод класифікації набуває в контексті дослідження місцевого самоврядування та форм участі в ньому громадян. Адже ми маємо довести, що місцеве самоврядування, з одного боку, є самостійним правом людини і громадянина, а з іншого – умовою та формою реалізації усіх інших прав та свобод.

Питання класифікації та юридичного розуміння прав і свобод з давніх часів були предметом наукової думки. З огляду на історичну спадщину в дослідженні цієї проблематики не можна не згадати про класифікацію прав особи у Дж. Локка або Ш. Монтеск'є, Дж. Мілля або Л. Дюгі, Ж. Есмена або Г. Єллінека, Є. Тарановського або М.М. Ковалевського та інших вчених. Більшість сучасних дослідників, зокрема, професор Сіднейського університету, президент Міжнародної асоціації правової та соціальної філософії А.Сун-Тай, констатують, що досі не знайдено достатніх універсальних та загально визнаних критеріїв такої типології<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Erh-Soon Tay A. Human Rights for Australia. — Canberra, 1986. — Цит. за: Сравнительное конституционное право / Под ред. А.И. Ковлера, В.Е. Чиркина, Ю.А. Юдина. — М., 1996. — С.261.

Так, у спеціальній літературі права людини поділяються на “моральні” та “позитивні”<sup>12</sup>; позитивні та негативні<sup>13</sup>; загальні та особливі<sup>14</sup>; основні та додаткові<sup>15</sup>; першочергові (суттєві) та другорядні (менш істотні)<sup>16</sup>; індивідуальні та колективні<sup>17</sup>; за генезисом на природні (природжені) та похідні від них; “старого” й “нового” покоління; природні права людини та позитивні права громадянина<sup>18</sup>; матеріальні та процесуальні<sup>19</sup>; за ступенем абсолютизації на такі, які підлягають абсолютизації і такі, що не підлягають законодавчому обмеженню<sup>20</sup>. Основні права та свободи диференціюють в залежності від способу конституційного формулювання (закріплення) прав і свобод<sup>21</sup>; характеру відносин, які виникають між індивідом та державою, а також між самими індивідами<sup>22</sup>; сфери життя та діяльності людини<sup>23</sup>, за сферою суспільних відносин та характером потреб людини або цінностей, що виступають їх об'єктом<sup>24</sup>.

Найбільш розповсюдженою та загально визнаною серед науковців та юристів-практиків у галузі прав людини класифікацією є поділ прав та свобод в залежності від змісту, сфери життя та діяльності людини і громадянина (громадянські,

<sup>12</sup> Там само.

<sup>13</sup> Введение в политологию: Словарь-справочник / Сост. Г.Л. Купрянин, Т.П. Лебедева, Г.И. Марченко и др. / Под ред. В.П. Пугачева. — М., 1996. — С.177-178.

<sup>14</sup> Сравнительное конституционное право / Под ред. А.И. Ковлера, В.Е. Чиркина, Ю.А. Юдина. — М., 1996. — С.263.

<sup>15</sup> Дмитриев Ю.А., Златопольский Д.Л. Гражданин и власть. — М., 1994. — С.28-29.

<sup>16</sup> Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М., 1996. — С.66.

<sup>17</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / Отв. ред. Б.А. Станули. — М., 1996. — С.112-113.

<sup>18</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации. — М., 2001. — С.147.

<sup>19</sup> Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. — М., 1999. — С.126-127.

<sup>20</sup> Кравченко В.В. Конституційне право України. — К., 2000. — С.93.

<sup>21</sup> Чулаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М., 2001. — С.186.

<sup>22</sup> Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М., 1996. — С.66.

<sup>23</sup> Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии. — М., 1999. — С.148; Советское государственное право / Под ред. С.С. Кравчука. — М., 1985. — С.173-177.

<sup>24</sup> Рабинович П.М. Права людини та їх юридичне забезпечення. — К., 1992. — С.5.

політичні, економічні, соціальні та культурні права). Даний критерій є одним із найбільш розповсюджених при класифікації прав та свобод. Саме означена класифікація надає оптимальну суб'єктно-об'єктну характеристику системі прав та свобод людини і громадянина, дозволяє вичленувати в цій системі окремі групи прав та порівняти їх між собою за суб'єктами, об'єктами, сутністю, змістом та формою.

У контексті нашого наукового пошуку, з'ясуємо правову природу та місце в системі прав та свобод права людини і громадянина на місцеве самоврядування через призму даної класифікації. Слід констатувати, що незважаючи на єдність концептуальних підходів при обранні у якості критерію класифікації прав та свобод їхній зміст, сфери життя та діяльності людини і громадянина, однозначності думок у виділенні кількості та назв груп прав та свобод за цим критерієм не існує. Для наочності проілюструємо це кількома прикладами.

Так, Д.Л. Златопольський поділяє за об'єктним критерієм усі права та свободи на три групи: 1) права та свободи в соціально-економічному та культурному житті; 2) права та свободи в суспільно-політичному та державному житті; 3) права та свободи в сфері приватного життя та індивідуальної свободи<sup>25</sup>. Б.А. Страшун, В.В. Маклаков, М.В. Баглай, Б.М. Габричидзе, В.В. Кравченко та ряд інших вчених також виділяють три основні групи прав та свобод: 1) особисті, або громадянські; 2) політичні; 3) економічні, соціальні та культурні<sup>26</sup>. К.І. Козлова, А.О. Мішин, С.М. Кожевников та інші автори виділяють особисті, політичні та соціально-

<sup>25</sup> Златопольський Д.Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии. – М., 1999. – С.148–176.

<sup>26</sup> Баглай М.В., Габричидзе Б.П. Конституционное право Российской Федерации. – М., 1996. – С.162; Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право. – М., 2000. – С.145–146; Жеков В.І. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1999. – №1. – С.129; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М., 1996. – С.114,132–167; Кравченко В.В. Конституційне право України. – К., 2000. – С.93.

економічні права та свободи<sup>27</sup>. Іноді виділяються соціально-економічні, політичні, особисті та соціально-культурні (або культурні чи соціально-духовні) права та свободи<sup>28</sup>. Ю.С. Шемшученко, В.Ф. Погорілко, Н.Г. Шукліна, В.В. Головченко, М.І. Сірий та інші вважають, що впливаючи із змісту Конституції України, основні права та свободи людини і громадянина доцільно класифікувати за такими ознаками: громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні права і свободи<sup>29</sup>. Дану позицію підтримують й М.І. Малишко<sup>30</sup>, О.А. Костюченко<sup>31</sup>, а також автори ряду навчальних посібників з конституційного права України<sup>32</sup>. О.Ф. Фрицький виокремлює природні (особисті), громадянські, економічні, соціальні, культурні та політичні права і свободи<sup>33</sup>. Російський дослідник Ю.К. Краснов йде ще далі, виділяючи шість груп прав та свобод людини і

<sup>27</sup> Государственное право Российской Федерации / Под ред. О.Е. Кутафина. – М., 1996. – С.211–235; Ковешников Е.М. Конституционное право Российской Федерации. – М., 1998. – С.45; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. – М., 2001. – С.215; Мигачев Ю.И., Семенов В.И. Конституционное право зарубежных стран. – М., 2002. – С.58–69; Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М., 1996. – С.66–73; Морозова Л.А. Теория государства и права. – М., 2002. – С.394–395; Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. – М., 1999. – С.174–176.

<sup>28</sup> Ковешников Е.М., Марченко М.П., Стешенко Л.А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств. – М., 1999. – С.109; Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. А.С. Автономова. – М., 2001. – С.68–69.

<sup>29</sup> Карначова П.І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – Х., 2001. – С.18; Конституція незалежної України / За ред. В.Ф. Погорілка, Ю.С. Шемшученко, В.О. Свєдкімова. – К., 2000. – С.120; Кравець С.Я. Національна безпека України: права людини в умовах надзвичайного стану // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Вып.9. – К., 1998. – С.39; Погорілко В.Ф., Головченко В.В., Сірий М.І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. – К., 1997. – С.10; Шукліна Н.Г. Загальні засади конституційно-правового статусу людини і громадянина // В кн.: Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К., 2000. – С.203; Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. – М., 2002. – С.94–116.

<sup>30</sup> Конституційне право України / За ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики. – К., 1999. – С.127.

<sup>31</sup> Костюченко О.А. Основи конституційного права України. – К., 1999. – С.23.

<sup>32</sup> Глазун З.С., Федчишин М.Г. Основи конституційного права України. – Тернопіль, 2001. – С.63; Конституционное право Украины / Сост.: В.Д. Волков, Р.Ф. Гришук, И.С. Щebetун и др. – Донецк, 2000. – С.77.

<sup>33</sup> Фрицький О.Ф. Конституційне право України. – К., 2002. – С.164–169.

громадянина: громадянські (особисті), політичні, соціальні, економічні, культурні та екологічні права<sup>34</sup>. Певною оригінальністю характеризується класифікація прав та свобод, сформульована А.В. Якушевим, який взагалі виділяє сім груп: особисті, політичні, економічні, соціальні, трудові, екологічні права та свободи, права в галузі культури та освіти<sup>35</sup>. Сім груп прав виводить й В.Л. Чубарев, який поряд з громадянськими, політичними, економічними, соціальними, культурними та екологічними правами виділяє особисті<sup>36</sup>. Також сім груп прав та свобод людини вичленовує В.Д. Перевалов. Він вважає, що в залежності від сфер життєдіяльності суспільства, в яких реалізуються ті чи інші інтереси та потреби особи, слід розрізняти громадянські (особисті), економічні, політичні, соціальні, культурні, екологічні та інформаційні права<sup>37</sup>.

Слід відзначити, що такого роду диференціації є достатньо поширеними у науковій літературі<sup>38</sup>. Однак, незважаючи на якісні та змістовні відмінності виділених груп прав та свобод, у більшості з наведених класифікаційних схем, як це не парадоксально, таке фундаментальне право, як право на місцеве самоврядування не фігурує.

Що ж являє собою право на місцеве самоврядування та яке його місце в системі прав та свобод людини і громадянина?

<sup>34</sup> Краснов Ю.К. Государственное право России. История и современность. – М., 2002. – С.29.

<sup>35</sup> Якушев А.В. Конституционное право зарубежных стран. – М., 2000. – С.20–22.

<sup>36</sup> Див.: Коментар до Конституції України / За ред. В.Ф. Опришка, Л.С. Горьового, М.І. Корнієнко та ін. – К., 1996. – С.69.

<sup>37</sup> Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – М., 2000. – С.541.

<sup>38</sup> Див., напр.: Гарчева Л.П., Ярмыш А.Н. Конституционное право Украины. – Симферополь, 2000. – С.108,113–121; Григонис Э.П., Григонис В.П. Конституционное право России. – СПб., 2002. – С.73, 92; Григонис Э.П., Григонис В.П. Конституционное право зарубежных стран. – СПб., 2002. – С.35; Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. А.С. Автономова. – М., 2001. – С.68; Колесова Н.С. Основные права и свободы гражданина во Франции: Автореф... к.ю.н. / 12.00.01. – М., 1994. – С.5; Лисенков С.Л. Конституция Украины: Материалы до вивчення. – К., 1997. – С.55; Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. – М., 1998. – С.172–176; Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – Мн., 2001. – С.182–183.

Конституційно-правова наука демонструє варіабельність точок зору та визначень прав та свобод людини і громадянина як загальної конструкції, так і розмаїття дефінітивних підходів до категорії місцевого самоврядування. З метою виведення авторського визначення права людини і громадянина на місцеве самоврядування проаналізуємо дефініції місцевого самоврядування, які існують у сучасній юридичній літературі.

Варто зазначити, що незважаючи на активізацію дослідження феномену локальної демократії, в сучасній політико-правовій науці ми не знаходимо ні оптимальних дефінітивних визначень, ні єдності концептуальних підходів до з'ясування правової природи, змісту та сутності місцевого самоврядування. Слід констатувати, що ряд вітчизняних вчених, аналізуючи місцеве самоврядування, не вдаються до будь-яких теоретичних дискусій з приводу його дефінітивного визначення та по суті обмежуються законодавчо встановленою формулою<sup>39</sup>. Однак, широта та багатогранність феномену місцевого самоврядування детермінує існування різних суджень, коли деякі вважають його зміцненням державності за рахунок посилення місцевого самоврядування, інші пов'язують самоврядування з ідеалами демократії, треті, навпаки, бачать його як систему, яка на практиці не працює. Іншими словами, багатовимірний характер місцевого самоврядування та супроводжуюча його полярність думок дозволяють будь-якій зацікавленій стороні знайти або привабливе, або відштовхуюче в тому, що вона хотіла б побачити в цьому інституті сучасної політики та права.

Очевидно, що за таких умов місцеве самоврядування не могло не бути підданим теоретичному осмисленню з різними напрямками дослідницького пошуку. До першого напрямку відносяться оцінки місцевого самоврядування як принципу організації та здійснення влади на місцях, форми самоорганізації та самодіяльності громадян<sup>40</sup>; складової частини організації управління суспіль-

<sup>39</sup> Гарчева Л.П., Ярмыш А.Н. Конституционное право Украины. – Симферополь, 2000. – С.320; Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К., 2000. – С.623; Костюченко О.А. Основи конституційного права України. – К., 1999. – С.49 та ін.

<sup>40</sup> Див.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. – М., 1995. – С.455–456.

ством<sup>41</sup>; гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення<sup>42</sup>; децентралізованої форми управління<sup>43</sup>; принципу організації та здійснення публічної влади та детермінованого цим принципом права місцевого населення, громадян – мешканців відповідної території (територіальних громад) незалежно і самостійно вирішувати питання місцевого значення<sup>44</sup>; форми автономного здійснення публічної влади<sup>45</sup>; основи конституційного ладу, права населення на самостійне вирішення питань місцевого значення та форми народовладдя<sup>46</sup>; право громадян, місцевої співдружності на самостійне завідування місцевими справами, діяльність громадян з самостійного вирішення питань місцевого значення, форму народовладдя, одного з різновидів соціального управління та однієї з основ конституційного ладу<sup>47</sup>; за суттю – як одного з основних принципів конституційного ладу і складових його системи, форми народовладдя, властивої територіальним спільнотам суспільства – територіальним громадам; за змістом – як права самостійного вирішення територіальними спільнотами питань місцевого значення; за формою – як волевиявлення територіальних громад, що здійснюється шляхом виборів, референдумів та в інших формах, або через утворювані ними органи<sup>48</sup> тощо.

Дослідники іншого напрямку аналізували співвідношення місцевого самоврядування з соціально-політичними ідеями, які

<sup>41</sup> Основи конституційного права / За ред. В.В. Копійчикова. – К., 1998. – С.186.

<sup>42</sup> Борденок В. Конституція України та становлення галузі права місцевого самоврядування // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України. – К., 1999. – Вип.1. – С.287.

<sup>43</sup> Григорьев В.А. Становление местного самоуправления в Украине. – Одесса, 2000. – С.5.

<sup>44</sup> Смирнова Т.С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.13.

<sup>45</sup> Коммунальное право Украины: Учеб. пос. / В.Д. Волков, А.Г. Бобкова, Н.А. Захарченко и др. – Донецк, 2000. – С.42.

<sup>46</sup> Кравченко В.В. Конституційне право України. – К., 2000. – С.259; Кутафін О.Е., Фадєєв В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2000. – С.89.

<sup>47</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право – М., 1999. – С.12–13.

<sup>48</sup> Муниципальное право Украины / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К., 2001. – С.6.

визнають об'єктивність та закономірність його походження та розвитку. Для них характерні певні методологічні підходи, які забезпечують системність теоретичного пізнання самоврядницької проблематики. Хоча в основі цих теоретичних конструкцій знаходяться вже встановлені інститути, їх аналіз здійснюється через призму історико-філософських, соціологічних та правових ідей, які вироблені суспільством. Так, вони характеризують місцеве самоврядування як одну з форм соціального явища – самоврядування<sup>49</sup>, підсистему в системі самоврядування народу<sup>50</sup>, предмет регулювання галузі муніципального права<sup>51</sup> тощо.

Безумовно, усі точки зору щодо визначення місцевого самоврядування мають право на існування. Однак, розробка теоретичного поняття може мати успіх, якщо вона приносить позитивні результати на практиці. Тому, щоб ще раз проілюструвати актуальність теми, процитуємо деяких сучасних авторів, які торкалися цієї проблеми.

Так, Ю.Д. Казанчев та О.М. Писарев визначають місцеве самоврядування як **діяльність** самого населення місцевої територіальної одиниці – територіального колективу (співдружності) та його виборних органів по управлінню місцевими справами<sup>52</sup>.

О.О. Кутафін та В.І. Фадєєв вважають, що місцеве самоврядування – це гарантована конституцією самостійна та під власну відповідальність **діяльність** населення муніципальних утворень (безпосередньо або через органи місцевого самоврядування) по вирішенню питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення, його історичних та інших місцевих традицій<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> Див.: Государственное право Российской Федерации. – М., 1996. – С.545.

<sup>50</sup> Скуратов Ю.И. Система социалистического самоуправления советского народа (проблемы конституционной теории и практики). – Свердловск, 1987. – С.76.

<sup>51</sup> Торщенко А.А. Муниципальное право Российской Федерации. – Екатеринбург, 1994. – Вип.1. – С.6–8; Дмитриев Ю.А., Ковалев В.Т. Муниципальное право: проблемы становления отрасли // Право и жизнь. – 1994. – №4; Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. – Екатеринбург, 1997. – С.26–45.

<sup>52</sup> Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право. – М., 1998. – С.28.

<sup>53</sup> Кутафін О.Е., Фадєєв В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2000. – С.8.

В.О. Баранчиков констатує, що місцеве самоврядування – це децентралізована **форма організації** територіальної публічної **влади**, яка забезпечує виконання законів та інших нормативних актів органів державної влади в межах території різних видів поселень самим населенням та утворюваними ним самостійно органами місцевого самоврядування та обраними чи призначуваними посадовими особами<sup>54</sup>.

І.В. Видрін та О.М. Кокотов визначають місцеве самоврядування як **процес** управління низовими територіальними спільнотами жителів, який заснований на наступних принципах: розумне поєднання представницьких інститутів та інститутів безпосередньої демократії; надання усім суб'єктам територіальних спільнот жителів широких можливостей з заяви, відстоювання та проведення в життя власних інтересів; політико-правова прив'язка органів місцевого самоврядування до корінних запитів жителів<sup>55</sup>.

Розглядаючи місцеве самоврядування як об'єкт правового регулювання, Т.М. Бялкина говорить про **сукупність суспільних відносин**, які складаються у процесі діяльності місцевих територіальних колективів з самостійного та відповідального вирішення закріплених за ними питань місцевого значення, які встановлюються та регулюються нормами права<sup>56</sup>.

Можна навести десятки інших визначень та позицій, автори яких акцентують увагу на різних аспектах феномену місцевого самоврядування, підкреслюють ті чи інші ракурси та прояви означеного суспільно-політичного явища. Однак, в наведених визначеннях, як ми бачимо, фактично не звертається увага на місцеве самоврядування як фундаментальне право людини і громадянина. Вважаємо, що відправною точкою для оптимального усвідомлення правової природи муніципальної демократії в розрізі прав людини має бути конституційна модель місцевого самоврядування в Україні.

Слід констатувати, що у Конституції України відсутня чіткість у формулюванні змісту права на місцеве самоврядування. Проголошуючи місцеве самоврядування основою конституційного ладу (ст.7), законодавець, з одного боку, веде мову про місцеве самоврядування як **право** територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста, з іншого, – розглядає місцеве самоврядування як **засіб вирішення** питань місцевого значення (ч.1 ст.140), зазначаючи, що **права** місцевого самоврядування захищаються у судовому порядку (ст.145). Аналогічна картина спостерігається і у Законі “Про місцеве самоврядування в Україні”, у статті 3 якого вже йдеться про **право громадян України на участь у місцевому самоврядуванні**. Таким чином, наявні кілька аспектів конституційної інтерпретації місцевого самоврядування: як права громадян України, як права територіальної громади, як гарантії реалізації та захисту цих прав тощо.

Право на місцеве самоврядування як таке не назване у числі прав та свобод людини і громадянина в розділі II Конституції України. Так, вельми проблематичним є розгляд даного права в рамках комплексного права громадян брати **участь в управлінні державними справами** (ч.1 ст.38), якщо мати на увазі конституційну концепцію принципового невизнання місцевого самоврядування державним явищем. У той же час велика кількість прав та свобод людини і громадянина, які записані у другому розділі, реалізуються, в тому числі, в рамках місцевого самоврядування, а саме: право брати участь у ... місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до ... органів місцевого самоврядування (ч.1 ст.38); право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію (ч.2 ст.34); право на свободу об'єднання (ст.36); право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст.39); право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів та посадових і службових осіб

<sup>54</sup> Баранчиков В.А. Муниципальное право. – М., 2000. – С.9 – 10.

<sup>55</sup> Видрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. – М., 1999. – С.33.

<sup>56</sup> Бялкина Т.М. О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С.38.

місцевого самоврядування (ст.40). Більша частина перерахованих прав віднесена Конституцією України до прав громадян України, хоча є серед них і такі, які сформульовані як основні права і свободи людини у вузькому значенні даного терміну, тобто такі, які є невідчужуваними та непорушними (ст.21) – зокрема, право на звернення (ст.40), право на інформацію (ч.2 ст.34).

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” конкретизує конституційні положення про права та свободи людини і громадянина, маючи на увазі сферу їхньої реалізації – участь в організації та здійсненні місцевої влади, формулює місцеве самоврядування як гарантоване державою право та реальну 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. Причому дане право здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (ст.2). При цьому найбільш важливі “складові” права громадян на місцеве самоврядування закріплюються особливо: право обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування (ст.45); право на участь у референдумі (ст.7); право на участь у загальних зборах громадян за місцем проживання (ст.8); право ініціювати у місцевих радах (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування тощо.

Разом з тим, конституційна інтерпретація права на місцеве самоврядування не обмежується зазначеними конституційними правами громадян, які реалізуються на муніципальному рівні та відображають окремі аспекти права на місцеве самоврядування, але не вичерпують усього його змісту. Місцеве самоврядування розглядається також в узагальненому вигляді як право

територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення (ч.1 ст.140 Конституції України, ч.1 ст.2 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”); право територіальної громади на управління майном, що є в комунальній власності (ч.1 ст.143 Конституції України, ст.2 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”), яке полягає у володінні, доцільному, економному, ефективному користуванні та розпорядженні на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (ст.1 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”). Дане загальне право включає в себе і більш конкретні права населення, громадян та органів місцевого самоврядування, про які мова буде вестися у наступному підрозділі даної монографії.

Таким чином, на підставі проаналізованих конституційних норм можна зробити висновок про те, що право на місцеве самоврядування є конституційним правом як громадян, так і територіальної громади, хоча у його узагальненому вигляді і не закріплюється у другому розділі Конституції України. Відповідно, до основ конституційно-правового статусу особи в Україні відносяться лише окремі елементи права на місцеве самоврядування, здебільше – перераховані політичні права громадян, у тому числі які пов’язані з участю у здійсненні місцевого самоврядування.

Таким чином, можна стверджувати, що з позицій класифікації прав та свобод за змістом, сферами життя та діяльності людини і громадянина право людини і громадянина на місцеве самоврядування – це самостійне право та свобода, яка характеризується особливою соціально-правовою природою, суб’єктно-об’єктним складом, сферою реалізації та функціональним призначенням.

Саме останній момент (функціональне призначення), на наш погляд, є суттєвим аргументом та додатковою класифікаційною ознакою права людини і громадянина на місцеве самоврядування як самостійного права в системі прав та свобод. Адже, закономірна та



обставина, що зміст прав та свобод людини і громадянина безпосередньо пов'язаний з важливішими напрямами та видами діяльності держави та суспільства в різноманітних сферах людського буття. На цей момент вказував ще на початку 60-х років минулого століття А.І. Лепешкін, який вважав, що основні права та свободи громадянина є необхідною умовою функціонування самої державної влади<sup>57</sup>. Важко заперечувати цій тезі й з позицій сьогодення. У демократичному суспільстві права людини розглядаються як найвища соціальна цінність, а їх забезпечення як головна функція держави та місцевого самоврядування. Це дозволяє виділити у якості матеріальної ознаки, яка синтезує право на місцеве самоврядування з усіма іншими правами та свободами – зв'язок відповідних прав та свобод з певними функціями місцевого самоврядування.

Означений зв'язок можна помітити в ході аналізу основних функцій територіальних громад. Так, зазначає О.В. Батанов, політична функція територіальних громад має прояв у забезпеченні реалізації громадянами – членами територіальних громад конституційного права брати участь в управлінні державними і громадськими справами. Територіальні громади задовольняють широке коло спільних інтересів саме в сфері політичних відносин, що особливо проявляється у період виборчих кампаній. Тому ця функція насамперед полягає у формуванні громадянами представницьких та інших органів місцевого самоврядування. Не сформувавши дієздатні структури місцевого самоврядування, неможливо комплексно вирішувати актуальні питання життєдіяльності населення. В той же час формування власних представницьких органів – це особливий напрям і вид муніципальної діяльності територіальних громад. Таких повноважень не має жоден з елементів системи місцевого самоврядування, це виключна прерогатива місцевих жителів. Опосередковано (через

<sup>57</sup> Лепешкин А.И. Курс советского государственного права. Т.1. – М., 1961. – С.480–481.

місцеві ради) територіальними громадами формуються виконавчі структури місцевого самоврядування<sup>58</sup>.

Інший приклад: стаття 1 Конституції України встановлює, що Україна – соціальна держава, політику якої спрямовано на створення умов, які забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини. Важливу роль у реалізації даної політики повинні відігравати безпосередньо мешканці відповідних територій. По суті, соціальна функція (діяльність у сфері соціального обслуговування) – це центральний напрям діяльності місцевого самоврядування, тому що насамперед воно реалізує повсякденні запити і інтереси населення.

Так, Е. Джексон вважає, що головне завдання місцевого самоврядування – це “забезпечення охайності, здоров'я та комфорту в місцях мешкання, чистоти вулиць, правильності забудови, освіти для дітей, утримання парків та скверів, турбота про безпритульних, людей похилого віку та бідних”<sup>59</sup>. Саме комуни виконують більшість функцій, які стосуються безпосередньо населення в цілому та кожного мешканця зокрема і насамперед у освітній та соціальній сферах. Це й дошкільна робота з дітьми (створення денних ясел-садків, сімейних дитячих садків), організація центрів проведення дозвілля для дітей шкільного віку; турбота про людей похилого віку та інвалідів (допомога на дому, утримання притулків); видача житлових позик; освіта (контроль за роботою навчальних закладів, участь у розробці навчальних програм); комунальні послуги та контроль за діяльністю комунальних підприємств (очисні споруди, каналізація); управління комунікаціями (місцевий транспорт, шляхи), збирання та утилізація сміття тощо<sup>60</sup>. Тобто, по суті, соціальна функція

<sup>58</sup> Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.136–137.

<sup>59</sup> Jackson E. Local Government in England and Wales. – Penguin Books, 1959. – P.15–16. / Цит. за: Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости: Авт. кол.: А.А. Мишин, В.З. Пульянов и др. – М., 1970. – С.360.

<sup>60</sup> Gustafsson A. Local Government in Sweden. – Stockholm, Uddevalla; Sweden, 1988. / Цит. за: Ермошенко Н.П. Опыт самоуправления терригорий за рубежом. – К., 1992. – С.25–26.

місцевого самоврядування спрямована на реалізацію основних соціальних прав людини і громадянина.

Аналогічну “картину” ми можемо спостерігати і під час проведення аналізу інших функцій місцевого самоврядування: економічні функції спрямовані на реалізацію економічних прав та свобод людини і громадянина, екологічні функції – екологічних прав та свобод, культурні функції – культурних прав та свобод тощо.

Це лише фрагмент великої наукової проблеми, однак, даний аспект об’єктивно свідчить на користь самостійного характеру права людини і громадянина на місцеве самоврядування в загальній системі прав особи та, безумовно, заслуговує на окреме дослідження.

Також привертає увагу й неоднозначність вітчизняної конституційної оцінки права на місцеве самоврядування – як права кожного окремого громадянина, з одного боку, та як колективного права територіальної громади, з іншого. У науковій літературі широке розповсюдження отримало трактування, у відповідності з яким в принципі не проводиться розмежувань між вказаними типами суб’єктів права на місцеве самоврядування, а територіальна громада здебільшого визначається як соціально-філософська категорія, яка юридично втілюється у сукупності громадян – населення, яке постійно або переважно проживає на відповідній території. Так, у своїй монографії “Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні” О.В. Батанов<sup>61</sup> наводить такі відомі науці визначення територіальної громади: “самоврядне об’єднання громадян за місцем проживання”<sup>62</sup>, “колектив трударів, об’єднаних територіальною спільністю”<sup>63</sup>, “соціально організована група людей, які відносно компактно проживають на певному

<sup>61</sup> Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.50–51.

<sup>62</sup> Страшун Б.А. Соціалізм і демократія. – М., 1976. – С.24.

<sup>63</sup> Бойцов В.Я. Система суб’єктів союзу радянського державного права. – Уфа, 1972. – С.135.

просторі та об’єднані вирішенням завдань за місцем мешкання”<sup>64</sup>, “місцева спільнота – сукупність людей, що складають населення самоврядних одиниць”<sup>65</sup>, “громадяни, населення (місцева спільнота)”<sup>66</sup>, “соціальна спільність – населення міст, сіл та ін.”<sup>67</sup>, “місцеве співтовариство, самоврядна, відокремлена від державних органів, співдружність громадян”<sup>68</sup>, “місцева (муніципальна) спільнота як сукупність постійно проживаючих на даній території мешканців (у тому числі, які не є громадянами даної держави)”<sup>69</sup>, “місцева спільнота – населення даної території”<sup>70</sup>, “населення муніципального утворення (громада)”<sup>71</sup>, “основний суб’єкт місцевого самоврядування, який складається з жителів села (кількох сіл), селища, міста”<sup>72</sup>, “населення муніципального утворення, об’єднане метою здійснення місцевого самоврядування у відповідному поселенні або території”<sup>73</sup>, “населення – головний суб’єкт владних відносин у місцевому самоврядуванні”<sup>74</sup>, “первинний суб’єкт місцевого самоврядування – територіальний колектив у особі жителів села (сіл відповідної сільради), селища або міста”<sup>75</sup>, “територіальна спільність (громада, комуна, муніципалітет, місцева спільнота) – первинний суб’єкт місцевого

<sup>64</sup> Иванов С.Н., Югов А.А. Территориальные коллективы в системе социалистического самоуправления советского народа // XXVII съезд КПСС и повышение эффективности конституционного регулирования. – Свердловск, 1988. – С.94.

<sup>65</sup> Краснов М. Введение в муниципальное право. – М., 1993. – С.7.

<sup>66</sup> Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. – М., 1996. – С.460.

<sup>67</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М., 1995. – С.118.

<sup>68</sup> Попович С. Административное право (Общая часть). – М., 1968. – С.372–373.

<sup>69</sup> Муниципальное право Российской Федерации: Учебн. / Под ред. Ю.А. Дмитриева. – М., 1999. – С.25.

<sup>70</sup> Фадеев В.И. Муниципальное право России. – М., 1994. – С.32.

<sup>71</sup> Колошин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. – М., 1999. – С.10, 352.

<sup>72</sup> Білецьчук Н.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). – К., 2000. – С.26.

<sup>73</sup> Замотаєв А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. – М., 1999. – С.103.

<sup>74</sup> Баранчиков В.А. Муниципальное право: Учебн. для вузов. – М., 2000. – С.47, 48–50.

<sup>75</sup> Кампо В. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип.1–2. – К., 1993. – С.70–71.

самоврядування – населення, громадяни, які проживають на певній території”<sup>76</sup>, “соціально-територіальна спільність”<sup>77</sup> тощо.

При аналізі цих дефінітивних конструкцій не можна не помітити досить спрощеного, схематичного ставлення до феномену територіальної громади. Здебільшого в ній бачать населення, сукупність громадян тощо. По суті дана позиція знаходить своє відображення як у поточному законодавстві, так і в діяльності правоохоронних та правозахисних організацій, які здебільшого не проводять якісних розмежувань між комплексним конституційним правом населення на участь у здійсненні місцевого самоврядування та складаючими його окремими правами людини і громадянина у сфері місцевого самоврядування.

Не вдаючись у глибокі дискусії про поняття “територіальна громада”, “населення”, “місцеві жителі”, “громадяни, що проживають на певній території” відзначимо, що законодавча невизначеність принципів відмінностей між вказаними суб’єктами не дозволяє зробити акцент на такому важливому питанні – про індивідуальний або колективний характер права на місцеве самоврядування. Ряд аспектів та форм здійснення права на місцеве самоврядування свідчать, що воно може здійснюватися і індивідуально, і колективно, тобто в його структурі можна виділяти індивідуальні та колективні моменти. Адже, відомо, що індивідуальне право може здійснюватися і колективно (наприклад, право на оскарження неправомірних дій або актів органів влади, які порушують права людини), але його відмінність від колективного права полягає в тому, що воно може здійснюватися та захищатися індивідуально, тоді як права колективні за своєю природою індивідуально здійснювати неможливо.

Наприклад, в широкому розумінні таке економічне право, як право комунальної власності – це колективне право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що

належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (ст.1, 60 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”)<sup>78</sup>.

Можна навести й інший приклад: права на страйк, на свободу зборів та демонстрацій тощо – виключно колективні, тому що індивідуальні страйки, мітинги, походи неможливі. Індивідуальний страйк не є страйком, а прогулом. У більшості конституцій, прийнятих після Другої світової війни, особливо наприкінці ХХ ст., закріплені різні колективні права, громадська непокоря, право на політичну опозицію, права окремих верств населення (жінок, дітей) або спільностей (народу, націй, національних меншин, корінних народів, територіальних громад).

Слід зазначити, що колективні права, до якої групи прав вони б не відносилися, у тому числі право на місцеве самоврядування, не протиставляються правам окремої людини та не утискають їх. Вони повинні знаходитися з ними у гармонії. Ущемлення прав індивіда – антигуманне та протиправне.

Спроби дати визначення індивідуального та колективного права на місцеве самоврядування рідко зустрічаються у літературі. Так, наприклад, В.О. Четвернин, коментуючи принципи організації влади, які закріплені у Конституції Російської Федерації, визначає право громадян на формування та здійснення місцевого самоврядування як колективне право, яке має похідний характер від індивідуального права громадянина на самостійне (спільно з іншими громадянами) рішення питань місцевого значення, тобто на місцеве самоврядування. Таким чином, право на місцеве самоврядування розглядається і як індивідуальне, і як колективне. При цьому, однак, автор не розмежовує індивідуальне право від колективного ні за суб’єктами, ні за змістом<sup>79</sup>.

Як ми бачимо, питання з’ясування феномену місцевого самоврядування в контексті прав людини і громадянина є вельми

<sup>76</sup> Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебн. – Харьков, 2000. С.110, 113.

<sup>77</sup> Теория государства и права: Учебн. для вузов / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзева. – М., 2000. – С.149.

<sup>78</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст.170.

<sup>79</sup> Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. – М., 1997. – С.99–100.

проблематичним, таким, що породжує багато спірних питань як теоретичного, так і практичного характеру. Ми звернули увагу лише на найважливіші. Спробуємо висловити міркування з приводу цих питань.

На нашу думку, визначальним аспектом даного права є його розгляд через призму вчення про природні права особистості. Під природним правом територіальної громади слід розуміти сукупність прав жителів певних населених пунктів, наданих їм від Бога (природи), а тому священних та невідчужуваних від них у процесі їхньої життєдіяльності. В силу цього дане природне право не залежить від законодавчого визнання чи невизнання його державою. Тобто право на місцеве самоврядування, передусім, – природне право людини і її асоціацій (територіальної громади), – виступає у якості важливої складової єдиної системи природного права. Конституційна категорія “визнається” означає, що місцеве самоврядування – це діяльність, яка реалізується людиною як її природна соціальна претензія в односторонньому порядку незалежно від її правового припущення. Тобто місцеве самоврядування належить громаді в силу її природи. Держава за допомогою правових заходів лише впорядковує, зовнішньо оформляє самоврядну активність територіальних громад, не встановлюючи її. Тим самим місцеве самоврядування проголошується явищем громадського, а не державного життя<sup>80</sup>.

Визнаючи та гарантуючи дане право, держава дає можливість самостійно розвиватися територіальним громадам, водночас підкріплюючи та захищаючи муніципальну діяльність за допомогою ряду заходів, які, насамперед, передбачені конституційно. Більше того, визнання права на місцеве самоврядування відкриває додатковий, найдемократичніший та оптимальніший канал для реалізації усіх інших прав і свобод людини і

<sup>80</sup> Батанов О.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні // Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика / Відп. ред. В.Ф. Погорілко. Монографія. – К., 2003. – С.489–490.

громадянина. Саме через місцеве самоврядування реалізується більшість прав і свобод людини і громадянина<sup>81</sup>.

Основний Закон України, віддаючи шану цьому праву місцевих жителів, присвячує місцевому самоврядуванню окремих, XI розділ. У відповідності зі статтею 140 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.

З даного конституційного визначення місцевого самоврядування можна вивести ряд кваліфікуючих ознак цього багатоаспектного соціального явища. Насамперед, слід відзначити, що право самостійно вирішувати питання місцевого значення визнається лише за територіальними колективами жителів “природних” адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень (сіл, селищ та міст). Такий підхід до визначення кола суб’єктів права на місцеве самоврядування має глибоке історичне коріння. Саме в поселеннях люди природним шляхом групувалися для спільного життя, проблеми якого вони обговорювали на сходках, загальних зборах, а для здійснення поточного управління обирали відповідних осіб (органи). Саме захисту природних прав кожної територіальної громади та кожної людини окремо, збереженню неповторного та індивідуального вигляду кожного села, селища, міста покликаний служити такий важливий конституційний інститут, як місцеве самоврядування<sup>82</sup>. Тобто місцеве самоврядування має чітко виражений локально-територіальний характер. “Місцеве самоврядування, – пише Н.О. Михальова, – є виключним правом місцевого населення”<sup>83</sup>. Воно здійснюється лише там, де реально проживають люди: село, селище, місто. Будь-які “штучні” територіальні укрупнення, “спущені” з “центру”, переслідують адміністративні, економічні та інші цілі, але суто теоретично не утворюють нового просторового

<sup>81</sup> Коллюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. – М., 1999. – С.349.

<sup>82</sup> Мучник Г.А. Комментарий к Конституции Украины. Книга первая. – К., 2000. – С.115

<sup>83</sup> Михальёва Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ: Учеб. пос. – М., 1998. – С.338.

ареалу місцевого самоврядування. Тому проблеми територіального поділу на низових ланках є проблемами не адміністративними, а місцевого самоврядування, проблемами формування дієздатних територіальних громад. Адміністративний, політичний підхід до їх вирішення приховує у собі велику небезпеку для місцевого самоврядування<sup>84</sup>.

Не заперечуючи позитивного потенціалу процитованих нами раніше висловлених у конституційно-правовій науці визначень місцевого самоврядування, різних дефінітивних підходів та характеристик, вважаємо, що більшість авторів акцентує увагу лише на структурних, функціональних та аспектах поняття місцевого самоврядування. Однак, оптимальне визначення будь-якого юридичного явища, в тому числі місцевого самоврядування, природно передбачає свою комплексну та всебічну детермінацію за суттю, змістом та формою.

На наш погляд, за суттю право на місцеве самоврядування – це передбачені Конституцією та законами України можливості певної поведінки людини та її асоціацій (територіальних громад) у сфері місцевого життя. Розгляд права на місцеве самоврядування як певних “можливостей” (“можливостей певної поведінки”) дозволяє не лише проникнути у “серцевину” системи цього права, а й ідентифікувати сферу суспільних відносин, в якій виникають ці “можливості”, та пов’язати їх з “можливостями” реалізації усіх інших прав та свобод особистості. Фактично це дозволяє нам дати відповідь на питання “що?” являють собою право на місцеве самоврядування та інші права та свободи людини і громадянина в сфері місцевого самоврядування.

Саме таке сутнісне визначення дозволяє з’ясувати правову природу, об’єкт (сферу) виникнення та напрями реалізації права на місцеве самоврядування та інших муніципальних прав та свобод людини і громадянина. Таким чином, розглядаючи право на місцеве самоврядування за суттю, ми акцентуємо увагу переважно

на статичних моментах цього права, що надає можливість окреслити не лише сферу суспільного життя, в якій означене право виникає та реалізується, а й відмежувати його від інших прав та свобод.

У той же час, лише з’ясування такого суспільного явища, як право на місцеве самоврядування за суттю, дозволить оптимально визначити їхній зміст та форму. За своїм змістом право на місцеве самоврядування – це певні блага в сфері місцевого життя та права на ці блага, а саме: право на їхнє одержання, захист, збереження, володіння, користування і розпорядження. Розгляд права на місцеве самоврядування за змістом, на думку автора, дозволяє відповісти на питання “з приводу чого?” виникає це право, не лише “матеріалізувати”, а й наочно відчутти у динаміці основні блага, які набувають свого юридичного оформлення в результаті визнання та закріплення права на місцеве самоврядування.

За своєю формою право на місцеве самоврядування – це міра або образ, спосіб, форма поведінки, виявлення волі, інтересів, можливостей людини і громадянина та їх асоціацій (територіальних громад) у сфері місцевого життя. Опосередкована змістом та сутністю права на місцеве самоврядування форма є найбільш рухливим та динамічним компонентом даного явища. Форма дозволяє не лише зовнішньо окреслити, систематизувати дане право, а й “процесуалізує” його. Відповідаючи на питання “як?”, форма являє собою можливості та процедурно-процесуальний “апарат” використання та захисту людиною та громадянином, а також територіальною громадою у цілому муніципальних благ у порядку, встановленому Конституцією та законами України.

Інтегруючи запропоновані визначення права на місцеве самоврядування за суттю, змістом та формою, можна вивести таку дефінітивну формулу цього конституційного права. На наш погляд, розглядаючи *місцеве самоврядування через призму прав і свобод людини і громадянина, його можна визначати як визнані та гарантовані державою природні можливості людини та її*

<sup>84</sup> Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. - М., 1999. С.351.

*асоціацій (територіальних громад) самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в різних сферах суспільного життя, зокрема політичній, економічній, соціальній, культурній, екологічній та ін.*

Таке визначення, на думку автора, відображає основоположні моменти в розумінні права на місцеве самоврядування. По-перше, воно дозволяє зрозуміти правову природу та ідентифікувати право на місцеве самоврядування в “системі координат” інших прав та свобод у якості самостійного права, або підсистеми. По-друге, створює “науковий простір” для внутрішньо видової класифікації муніципальних прав та свобод людини і громадянина в Україні. По-третє, дане визначення “спрямовує” нас на виділення суб’єктно-об’єктного складу, а також функціонального призначення, механізму реалізації, гарантування та захисту права на місцеве самоврядування.

Чітке дефінітивне визначення права на місцеве самоврядування сприятиме зміцненню конституційно-правового статусу особи, вдосконаленню механізму реалізації, а також створенню системи гарантій муніципальних прав і свобод людини і громадянина, підвищенню взаємної відповідальності держави, її органів, органів місцевого самоврядування та громадян у будь-якій сфері місцевого життя.

### **3.2. Правосуб’єктність громадян у системі місцевого самоврядування України**

Реальна здатність громадян брати участь в управлінні публічними справами гарантується статтею 38 Конституції України. Таке розуміння конституційних положень впливає із закріплення природи публічної влади в Основному Законі, оскільки український народ здійснює суверенну владу безпосередньо, а також через органи держави і органи місцевого самоврядування.

Тому правосуб’єктність громадян у реалізації публічної влади територіальних спільнот можна розглядати на рівні

конституційного права та муніципального права. Участь громадян у правовідносинах з приводу реалізації публічної влади територіального колективу ґрунтується на їх статусі. У системі муніципально-правових відносин правосуб’єктність їх учасників обумовлена особливістю їх складу. Згідно з теорією права виділяють індивідуальні та колективні суб’єкти правовідносин<sup>85</sup>. Стосовно муніципально-правових відносин розглядаються як їх первинні суб’єкти – територіальні громади, так і фізичні особи, що складають їх<sup>86</sup>, а, точніше, індивідуальні та колективні суб’єкти<sup>87</sup>. Отже, суб’єктний склад правовідносин з приводу встановлення, реалізації та правового захисту публічної влади територіальних колективів обумовлено специфічною природою системи народовладдя та публічної влади місцевого самоврядування.

Російська вчена Н.О. Богданова вважає, що характеристика суб’єкта конституційно-правових відносин дозволяє розкрити його юридичні властивості та зв’язки, тобто динаміку правового стану суб’єкта, прослідкувати послідовність стадій набуття статусу, володіння ним та його реалізацію<sup>88</sup>. Тому в структуру правового статусу включають загальну правоздатність, громадянство, законні інтереси, гарантії, юридичну відповідальність<sup>89</sup>.

На відміну від правового статусу правосуб’єктність особи вказує на її реальний вплив на динаміку правовідносин, її активну участь у набутті, реалізації чи захисті прав та інтересів. Таким чином, участь суб’єкта права у реалізації публічної влади означає певний ступінь його впливу на прийняття владного рішення, його

<sup>85</sup> Общая теория государства и права: Учебн. / Под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. – С. 233.

<sup>86</sup> Смірнова Т. Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України // Право України. – 1998. – № 5. – С. 22.

<sup>87</sup> Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации: Автореф. диссер... доктора юрид. наук. – Саратов, 1997. – С. 34.

<sup>88</sup> Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестн. Моск. ун-та. – Серия 11. Право. – 1998. – № 3. – С. 13.

<sup>89</sup> Аналіз цих думок здійснено російськими вченими у підручнику “Права людини” (Права человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: Норма-Инфра, 1998. – С. 91–94). Зокрема, законні інтереси розглядаються як передумова правовідносин, гарантії та юридична відповідальність розглядаються як засоби забезпечення статусу суб’єкта, громадянство, як самостійний правовий інститут.

характер та зміст. Механізм такої реалізації може проявлятися різним чином, зокрема, шляхом формування органів влади, здійснення управлінської діяльності, використання засобів самозахисту або участі у вирішенні публічно-правових спорів.

Отже, структуру правосуб'єктності безпосередніх учасників правовідносин утворює правоздатність, дієздатність і деліктоздатність. У суворому розумінні природи правовідносин їх компонентом є саме суб'єктний склад. Як у будь-яких правовідносинах, у контексті даного дослідження слід розглянути фізичних та юридичних осіб.

Правосуб'єктність фізичних осіб залежить від їх правового зв'язку з державою у рамках інституту громадянства. Саме громадянство є гарантією повноти прав і свобод, які може реалізувати фізична особа у її зв'язках з територіальною громадою, належністю до неї. Таким чином, як передумова правосуб'єктності фізичних осіб громадянство<sup>90</sup> визначає повний об'єм їх прав та обов'язків на відміну жителів територіальної громади, що не володіють статусом громадянина. Разом з тим у Європейському Союзі спостерігається розширення об'єму прав і обов'язків жителів – не громадян муніципалітетів, зокрема за рахунок права обирати та бути обраними до муніципальних органів влади, права на участь у референдумі тощо. Тому, суттєва особливість, яка відрізняє місцеве самоврядування від інших політико-правових явищ, полягає в особливому державно-правовому зв'язку населення з територією проживання – громадянство. Якщо громадянство виступає правовою передумовою участі кожного члена територіальної спільноти в управлінні державними та громадськими справами, то зовсім інший правовий зв'язок членів територіальної громади з муніципальною територією – місцем свого проживання. Він полягає у постійному або переважному мешканні в межах певного населеного пункту, володінні в ньому певною нерухомою власністю, сплаті комунальних податків. Тобто, якщо держава має справи з громадянами, то місцеве самовря-

<sup>90</sup> Див.: Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов // Под общ. ред. В.С. Пересягина. – М.: Норма-Инфра-М, 1999. – С. 226.

дування – з жителями. Стратегічний момент у розумінні цієї проблеми полягає в еволюції правосуб'єктності громадянина в місцевому самоврядуванні. На рівні територіальних громад цілком змінюється система координат, яка панує в державі щодо прав людини. З рівня “громадянин – держава” права людини переходять на рівень “мешканець – орган місцевого самоврядування” та трансформуються у муніципальні права особистості<sup>91</sup>.

Правосуб'єктність юридичних осіб<sup>92</sup> проявляється у їх правоздатності і вступають вони у муніципальні правовідносини завдяки функціонуванню інституту представництва. Оскільки дієздатність передбачає існування волі та свідомості, то за допомогою інституту представництва юридичні особи забезпечують реалізацію певних прав, законних інтересів та вигод. Для юридичних осіб публічного права (органів місцевого самоврядування, громадських організацій, політичних партій тощо) реалізація їх вигод можлива тільки при забезпеченні загального, публічного інтересу. Для юридичних осіб приватного права (товариств, корпорацій, установ) є властивим здійснення публічних послуг у силу уповноваження на основі закону або акту органу публічної влади<sup>93</sup>.

<sup>91</sup> Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава: Зб. наук. праць. – Одеса, 1997. – С.98.

<sup>92</sup> Юридична природа юридичних осіб викликає дискусії у вітчизняній юридичній науці, зокрема у цивільному праві. Радянська юридична наука, на думку дослідника, не виробила оригінальної та адекватної теорії юридичної особи. У вітчизняній літературі дається легістське визначення юридичної особи згідно з чинним Цивільним кодексом (Див.: Цивільне право України. Частина перша / За ред. Н.С. Кузнецової. – К., 1996. – С.25-27). Аналіз теорії юридичної особи дається, зокрема, у посібнику “Лекції з догми римського права” (Грім Д. Лекції по догме римського права: Посібник для слухачів. – Изд. 5-е. Петроград, 1916. – С.39-41). Під юридичною особою автор розуміє союзне утворення, яке користується самостійною майновою правоздатністю, визнається суб'єктом права. Оскільки юридична особа не володіє дієздатністю, то інститут представництва у рамках цілого забезпечує розподіл функцій управління, розпорядження, користування між особами, що її складають, від імені, в інтересах і за страх кожного на основі статуту, установчого акту, закону (Там само. – С.54).

<sup>93</sup> Класифікація юридичних осіб публічного і приватного права є найбільш поширеною (Див.: Гражданское и торговое право капиталистических государств / Отв. ред. Е.А. Васильев. – М., 1993. – С.79). У вітчизняній літературі зустрічається аналіз видів юридичних осіб публічного і приватного права, комерційних та некомерційних, корпорацій та установ (Див.: Кибенко Е.Р. Корпоративное право: Учеб. пос. – Х., 1999. – С.9). Д.Грім дав аналіз тільки корпорацій та установ (Див.: Грім Д. Лекции по догме римского права. – С. 42-45).

Отже, правосуб'єктність учасників муніципально-правових відносин обумовлена їх соціальними якостями, які кореспондуються з особливим об'єктом таких відносин. Суб'єктний склад муніципальних правовідносин характеризується управлінням місцевими справами публічного характеру. Нижченаведена коротка характеристика учасників муніципально-правових відносин, що дасть змогу більш чітко окреслити правосуб'єктність громадян, оскільки вони певною мірою є їх учасниками як індивіди, так і в якості представників колективних суб'єктів.

**I. Колективні суб'єкти** вступають у муніципальні правовідносини шляхом прийняття рішень загально-обов'язкового характеру, а також через своїх представників, які виступають у своїй офіційній якості або в силу делегування повноважень. Серед них можна виділити інституційовані та неінституційовані. Перші володіють статусом юридичної особи, їх правосуб'єктність визначається законом та статусом, установчим актом. Другі – складають певні соціальні спільноти (український народ, територіальна громада, національні меншини тощо).

Колективні суб'єкти у системі муніципальних правовідносин забезпечують громадський вплив на прийняття владних рішень. Специфікою їх є також і те, що вони є безпосередньо носіями публічної влади (народ, держава, органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення), або можуть виконувати ряд публічних функцій у силу їх делегування на основі закону чи в силу установчого акту (політичні партії, громадські організації чи комунальні підприємства й установи, які можна розглядати в якості публічних агентів на місцях):

а) Український народ може впливати на характер місцевого самоврядування шляхом прийняття на всеукраїнському референдумі рішень, які стосуються питань місцевого самоврядування. З іншого боку, держава та її органи законодавчої, виконавчої, судової влади розглядаються як представницькі інститути народовладдя, які покликані забезпечувати загальний

інтерес у суспільстві, попереджувати випадки прояву “егоїстичного” інтересу територіальних громад;

б) Органи державної влади. Держава забезпечує організаційно-правові основи місцевого самоврядування через законодавство, вирівнювання матеріально-фінансових можливостей та розвитку територіальних громад та регіонів через управління органами виконавчої влади, належне здійснення публічної влади через правосуддя. Законодавство забезпечує інтеграцію місцевого самоврядування у механізм публічної влади, а також у систему конституційного ладу України.

Правовий порядок у місцевому самоврядуванні забезпечується через участь уповноважених суб'єктів у адміністративному контролі та вирішенні компетенційних спорів між органами місцевого самоврядування, а також між ними та органами держави;

в) Органи місцевого самоврядування колегіально або через своїх представників (у їх офіційній якості чи за процедурою делегування) приймають владні рішення, вступають у відносини з приводу управління місцевими справами. Зокрема, виконавчі органи місцевого самоврядування вступають у муніципальні відносини в особі сільського, селищного, міського голови, керівників відділів та підрозділів, які офіційно представляють офіційну позицію цих органів;

г) Територіальна громада як соціальна спільність жителів поселень, межі яких окреслені просторово та права яких визнано законодавством України, виступає специфічним суб'єктом муніципальних правовідносин. Правосуб'єктність територіальної громади у контексті принципу плюралістичної демократії проявляється у формуванні її жителями органів місцевого самоврядування, громадському контролі за їх діяльністю та інших формах безпосередньої демократії;

д) Органи самоорганізації населення (вуличні, квартальні, будинкові комітети) виступають своєрідними органами публічної влади у системі муніципальних правовідносин. Насамперед, вони



утворюються за ініціативою зборів жителів мікрорайону, кварталу, вулиці, рішення яких затверджується місцевою радою та передбачає механізм делегування повноважень ради з відповідною передачею матеріально-фінансових ресурсів. Специфіка правосуб'єктності такого роду комітетів полягає в тому, що ці органи можуть вирішувати справи місцевого значення у рамках певної території у населеному пункті. Об'єм повноважень органів самоорганізації населення визначається положенням, яке затверджується на сесії відповідної місцевої ради згідно з законодавством України та статутом територіальної громади;

е) Підприємства, установи та організації через своїх представників можуть вступати у договірні відносини з органами місцевого самоврядування з приводу надання публічних послуг (зокрема, шляхом отримання концесій<sup>94</sup>), участі у виборах, референдумі (зокрема, висування кандидатів від політичних партій), участь представників громадських організацій у консультативних радах або здійснення через своїх представників громадського впливу на органи місцевого самоврядування;

є) Національні та соціальні спільноти як носії колективних прав (права на розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності корінних народів і національних меншин України, право на екологічну безпеку, право на вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин тощо), реалізують їх за допомогою виборів, референдуму, але найчастіше через утворювані ними громадські організації, рухи, спілки.

**II. Індивідуальні суб'єкти.** Правосуб'єктність людини (фізичної особи) дає їй змогу брати участь у муніципально-правових відносинах. Згідно з Загальною декларацією прав людини 1948 року кожна людина, де б вона не знаходилась, має право на визнання її правосуб'єктності (ст. 6)<sup>95</sup>. Правосуб'єктність людини проявляється по-різному у приватно-правових та публічно-правових відносинах.

Якщо у сфері приватного права фізичні особи є між собою формально рівними, то у публічно-правовій – об'єм їх прав та обов'язків залежить від форми правового зв'язку з державою, тобто від її статусу громадянина.

Конституція України гарантує громадянам України право обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, право брати участь у місцевих референдумах, право рівного права до служби в органах місцевого самоврядування, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів і посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 38). Дане конституційне положення не обмежує інших категорій фізичних осіб у вирішенні публічних справ місцевого значення. Сучасні світові конституційні процеси свідчать про розширення прав осіб – не громадян у здійсненні місцевого самоврядування, на даний момент усе частіше звертається увага у наукових публікаціях.

Так, О.В. Батанов, розглядаючи означену проблему у контексті конституювання органів самоорганізації населення, пов'язує муніципально-правовий статус особи з категорією *жителі*. На його думку – це люди (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці, вимушені переселенці), які постійно або переважно на законних підставах мешкають на певній території, володіють певною нерухомою власністю, сплачують комунальні податки та збори тощо<sup>96</sup>.

Виробити таке формулювання О.В. Батанову дали можливість положення Конституції України та окремі правоположення законів “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про органи самоорганізації населення”. Так, частина перша статті 33 Основного Закону закріплює, що “кожному, хто *на законних підставах* перебуває на території України, гарантується свобода пересування, *вільний вибір місця проживання...*”, а частина перша статті 26 проголошує, що “*іноземці та особи без громадянства,*

<sup>94</sup> Закон України “Про концесії” // Відомості ВРУ. – 1999. № 44. – Ст. 372.

<sup>95</sup> Международное право в документах: Учеб. пособие / Сост.: Н.Т. Блатова, Г.М. Мелков. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 1997. – С. 86.

<sup>96</sup> Батанов О.В. Органи самоорганізації населення. Як вони бачаться в Києві // Віче. – 2002. – № 10. – С.9-10.

що перебувають в Україні *на законних підставах*, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України...". Отже, вважає цитований нами автор, вибір місця проживання в законодавстві не пов'язується з таким критерієм, як українське громадянство.

Конституція України пов'язує місцеве самоврядування з 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. Закон України “Про органи самоорганізації населення” також оперує терміном “*жителі*”. Адже, обирати та бути обраними до органів самоорганізації населення в порядку, визначеному цим Законом, можуть *жителі*, які на *законних підставах* проживають на відповідній території (ст.6 Закону України “Про органи самоорганізації населення”).

Турбота про благо цих людей є головним завданням як всієї територіальної громади, так і, насамперед, її складових – територіальних мікроколективів жителів будинку, кількох будинків, вулиці, кварталу, мікрорайону, району в місті. Такі жителі мають право користуватися всіма публічними установами територіальної громади, однак вони зобов'язані за допомогою сплати податків, різних зборів та внесків, громадських робіт, благодійної діяльності тощо брати участь у муніципальному житті територіальної громади, а шляхом цього – забезпечувати здійснення її функцій і повноважень, в тому числі й шляхом добровільного утворення органів самоорганізації населення.

Безумовно, серед жителів – членів територіальної громади виділяються громадяни України – активні суб'єкти місцевого самоврядування, політичні носії публічної влади територіальних громад. З цим статусом пов'язується право справляти вплив на політичні процеси розвитку всієї територіальної громади. Тільки цим суб'єктам належить право обирати та бути обраними до представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад, а

також обирати та бути обраними на посаду сільського, селищного, міського голови, брати участь у місцевих референдумах тощо.

Однак, зважаючи на те, що законодавство України щодо органів самоорганізації населення не проводить розрізнення жителів на громадян України та осіб – не громадян України, та враховуючи, що відповідно до статті 64 Конституції України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України, а за статтею 6 Закону України “Про органи самоорганізації населення” забороняються будь-які обмеження права *жителів*, які проживають на відповідній території, на участь у відповідному органі самоорганізації населення залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або *інших ознак*, а також враховуючи загальноєвропейські тенденції щодо прискореної інтеграції іноземців у територіальні громади на локальному рівні, у тому числі шляхом їх залучення до участі в різних формах муніципальної діяльності<sup>97</sup>, необхідно визнати право на участь у виборах та діяльності органів самоорганізації населення також і за особами, які не мають громадянства України, однак постійно (переважно) проживають на даній території, володіють певним нерухомим майном, сплачують місцеві податки і збори та беруть активну участь у муніципальному житті.

Тобто ключовим моментом у конституюванні органів самоорганізації населення, вважає О.В. Батанов, по суті є не статусні характеристики осіб, які обирають та обираються до цього органу (громадянин України, іноземець тощо), а наявність *законних підстав перебування на території України та проживання на відповідній території*. Такий підхід, який існує в деяких країнах (наприклад, у Данії, Бельгії, Польщі, Росії), безпосередньо пов'язаний із визнанням відмінності різних статусів публічної влади: державної влади як представника суспільства в

<sup>97</sup> Конвенція об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне 1992 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М., 1994.

цілому, його політичної влади і місцевого самоврядування – як публічної влади територіального колективу, став би свідченням підвищення ролі територіального чинника в житті суспільства, створенням дієздатних територіальних громад, підтвердженням демократичних намірів нашої держави та її особливої уваги саме до мешканців певних територій, одним із шляхів становлення громадянського суспільства та соціальної, демократичної і правової держави в Україні<sup>98</sup>.

Виходячи з дуалізму громадянського суспільства та політичного суспільства зв'язки між фізичними особами опосередковуються відповідно у першому випадку у приватноправовій сфері (окрім участі іноземців у діяльності громадських організацій) та інститутом громадянства – в другому випадку.

Конституційне регулювання інституту прав і свобод людини, в основі якого лежить юридикація фундаментальних прав і свобод, виражається у концепції основних прав і свобод. Певний спосіб інституціоналізації прав і свобод людини у конституційному праві залежить від особливостей національної правової системи. Особливістю вітчизняного типу інституціоналізації основних прав і свобод є те, що їх “каталог” згідно зі статтею 22 Конституції не є вичерпним і в процесі правотворення і правозастосування не допускається звуження їх змісту та обсягу. Зокрема, конституційний “каталог” основних прав і свобод доповнюється положеннями міжнародно-правових актів, які належним чином трансформовані у вітчизняну правову систему. У контексті міжнародного права багато що залежатиме від визнання адміністративними та судовими органами в якості основних тих прав, які складають міжнародне звичаєве право<sup>99</sup>. Також не можна

відкидати можливість визнання в якості основних тих прав, що закріпленні у поточному законодавстві.

Тому у вітчизняній доктрині конституційного права необхідно звертати особливу увагу на організаційне та процедурне забезпечення основних прав і свобод. В основі Конституції лежить певна сукупність ідей та уявлень в якості основоположних конституційних цінностей, у відповідності до яких конкретизується відповідно законодавство у сфері муніципальних прав і свобод.

Правовий механізм забезпечення основних прав і свобод проявляється у функціонуванні певних організаційних та процесуальних інститутів правового захисту, які знаходяться у тісній діалектичній взаємозалежності. Таким чином, основні права і свободи у системі муніципального права становлять певну сукупність надпозитивних ідей та уявлень, які наповнюються конкретним змістом та детальною регламентацією у відповідному законодавстві. Надпозитивний характер основних прав прямо впливає із конституційного положення про їх невичерпний та невідчужуваний характер (ст. 22) та заборону ревізувати Основний Закон у сторону обмеження “каталогу” та зниження рівня гарантій правового захисту прав і свобод людини і громадянина (ст. 157). Тому у муніципальному законодавстві не допускається звуження прав і свобод, закріплених у Конституції України.

Сьогодні визнається у науковій думці, що практично всі основні права в тому чи іншому ступені інтенсивно взаємопов'язані з організаційною структурою держави та процесуальними нормами<sup>100</sup>. Фундаментальні права і свободи людини, які визнаються, тобто санкціонуються та гарантуються державою в якості основних, потребують конкретизації у поточному законодавстві.

Тому очевидним є те, що навіть так звані “негативні” права (право на життя, гарантії особистої недоторканності, приватної

<sup>98</sup> Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.198; Батанов О.В. Органи самоорганізації населення. Як вони бачаться в Києві // Віче. – 2002. – № 10. – С.10.

<sup>99</sup> Зокрема, про механізм застосування норм міжнародного права, в тому числі й міжнародних звичаєво-правових норм, у внутрішньому праві України див.: Буроменський М.В. Міжнародний захист прав людини та права біженців. Навчальний посібник. – К., 2002. – С. 35–44.

<sup>100</sup> Государственное право Германии: Сокращ. перев. в 2-х т. – Т. 2. – С. 184.

власності, житла та іншого володіння особи, засобів комунікації та зв'язку тощо), які виражають межі втручання держави у приватну сферу індивіда, потребують своєї конкретизації та деталізації у поточному законодавстві. Ще складнішим є механізм захисту соціальних, економічних, культурно-духовних прав, який обумовлює низку організаційно-структурних засад публічної влади, а також певну мережу "соціальних агентів" держави, які б обслуговували реалізацію таких основних прав і свобод.

Отже, правосуб'єктність індивідів (індивідуальних суб'єктів) залежить від їх постійного правового зв'язку з українською державою. Тобто у Конституції і законах України послідовно проводиться думка про правосуб'єктність особи у системі місцевого самоврядування як члена громадянського суспільства. В зв'язку із цим громадяни України у системі місцевого самоврядування серед фізичних осіб виступають в якості основного суб'єкта, а іноземці відіграють факультативну роль. Однак необхідно підкреслити про так званий "закритий" характер законодавства України, яке залишає вузьку сферу для маневру у сторону розширення муніципальних прав і свобод серед іноземців, що у певній мірі обмежує їх основні права, зокрема визнання їх широкою правосуб'єктності на рівні конкретної територіальної громади.

Досліджуючи форми безпосереднього волевиявлення членів територіальної громади, пов'язаних з їх участю у справах громадсько-політичного життя, О.В. Батанов виділяє по суті такі їх види: самозаява ними своїх запитів; самореалізація власних запитів щодо прийняття публічно-владних рішень; участь у здійсненні владно-управлінських функцій; здійснення функцій громадського контролю<sup>101</sup>. Також громадянам України гарантується право на доступ до служби в органах місцевого самоврядування (далі – муніципальна служба).

<sup>101</sup> Батанов О. Місцеві референдуми та інші форми безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні // Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. Монографія / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К., 2001. – С. 202–203.

Фізичні особи таким чином виступають носіями специфічного об'єму прав і свобод, які характеризують їх як суб'єктів місцевого самоврядування і об'єкта впливу публічно-управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. На думку І. Литвиненко, у даному випадку доцільно вести мову про таку юридичну категорію, як муніципальні права і свободи. Ці права і свободи забезпечують кожному членові територіальної громади реальні можливості брати участь у вирішенні всіх питань місцевого значення<sup>102</sup>. Така точка зору має свої перспективи і її аналіз дасть змогу повніше розкрити сутність місцевого самоврядування. Перспективним також видається дослідження у даній сфері прав і свобод людини і громадянина, аналіз відповідної юридичної практики та їх вивчення у вищих юридичних навчальних закладах.

Серед таких прав і свобод виділяють права на участь щодо реалізації конституційного права на участь у місцевому самоврядуванні та права на забезпечення щодо діяльності по забезпеченню конституційних прав і свобод соціально-економічного, культурного характеру<sup>103</sup>. Ефективність реалізації останньої групи муніципальних прав і свобод залежить багато в чому від ступеня участі членів територіальної громади в управлінні місцевими справами.

Правосуб'єктність фізичних осіб у місцевому самоврядуванні тісно пов'язана із їх належністю до територіальної громади. Тому виникає питання про об'єм таких прав стосовно різних категорій фізичних осіб. Належність фізичної особи до територіальної громади обумовлює її статус як носія всього комплексу муніципальних прав і свобод. Належність фізичної особи до територіальної громади, на думку дослідника, не може безпосередньо узгоджуватися із її статусом як громадянина України. Справа у тому, що у муніципально-правових відносинах складається якісно нова система зв'язків між суб'єктами права, яка обумовлена

<sup>102</sup> Литвиненко І.Л. Людина і громадянин у системі місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного управління. – 2000. – Вип. 3. – С. 252.

<sup>103</sup> Там само. – С. 253–259.

системою відносин субсидіарності у механізмі публічної влади України. Місцеве самоврядування є базовим рівнем публічної влади в Україні, на якому забезпечується повнота прав по вирішенню справ місцевого значення.

Аналіз положень Конституції України дає змогу визначити, що участь в управлінні місцевими справами може забезпечуватися не тільки громадянам України, але й іншим категоріям фізичних осіб. Право жителів територіальної громади щодо самостійного вирішення справ місцевого значення таким чином поширюється на іноземців. Такі особи повинні проживати протягом певного періоду у відповідному селі, селищі, місті, володіти нерухомим майном або сплачувати місцеві податки та збори, проживати на відповідній території на законних підставах, а також поважати та дотримуватися вітчизняного правопорядку. О.В. Батанов справедливо вважає, що такі обмеження поточного законодавства України (референдарного, виборчого тощо) не відповідають міжнародно-правовим стандартам і висловлює думку про необхідність гармонізації вітчизняного законодавства у цьому плані<sup>104</sup>. Р. Хоменець виділяє такі рівні участі громадян у вирішенні питань місцевого значення: інформаційні зв'язки органів місцевого самоврядування з громадянами; зворотні зв'язки; діалог з громадянами; спільна відповідальність громадян та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб<sup>105</sup>.

Отже, до територіальної громади можуть входити не тільки громадяни України, а й іноземці, які постійно проживають у межах певного поселення і користуються відповідно до статті 26 Конституції тими самими правами і свободами, а також виконують ті ж самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими законом.

Можна стверджувати, що індивідуальними суб'єктами місцевого самоврядування, поряд із первинним колективним

суб'єктом – територіальною громадою, є громадяни України та іноземці. Різниця у їх правосуб'єктності полягає саме в обсязі повноважень щодо реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні, що зумовлено їх конституційно-правовим статусом, тому фактично серед фізичних осіб громадяни України посідають центральне місце у демократичній структурі місцевого самоврядування.

Щодо визнання громадян суб'єктами місцевого самоврядування існує інша точка зору. Наприклад, А.Р. Крусян вважає, що український народ, тобто “громадяни України всіх національностей”, не повинен визнаватися суб'єктом місцевого самоврядування. Таким суб'єктом має визнаватися тільки територіальна громада<sup>106</sup>. Однак громадяни як жителі – члени територіальних громад беруть участь у загальнонаціональних виборах, всеукраїнському референдумі та інших формах безпосередньої демократії в рамках всієї України. В кінці кінців народ є визначальним, головним носієм установчої влади в Україні.

Автор поділяє позицію, згідно з якою у структуру статусу особи входять такі елементи: права, обов'язки, гарантії і відповідальність<sup>107</sup>. На основі цього можна виділити такі особливості правового статусу фізичних осіб у системі місцевого самоврядування:

а) приналежність до певної територіальної громади; однак щодо іноземців необхідне законодавче регулювання щодо наділення їх певними муніципальними правами і свободами за критеріями цензу осілости протягом певного розумного строку (наприклад, шести місяців), наявності нерухомого майна, постійних доходів чи сплати комунальних податків;

б) фізичні особи як суб'єкти місцевого самоврядування реалізують суб'єктивні права і законні інтереси, вони виступають

<sup>106</sup> Крусян А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии // Юридический вестник. – 1998. – № 1. – С.84–87.

<sup>107</sup> Див.: Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К., 2000. – С.185–196; Науково-практичний коментар Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року. – К., 1999. – С.21.

<sup>104</sup> Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. – С. 191.

<sup>105</sup> Див.: Хоменець Р. Участь населення у вирішенні питань місцевого значення // Право України. – 2000. – № 7. – С. 21–22.

первинними носіями публічної самоврядної влади як члени територіальної громади;

в) реалізація муніципальних прав і свобод фізичних громадян гарантується Конституцією і законами України; правові форми їх реалізації визначаються не тільки конституційним і муніципальним правом, а також іншими галузями права (трудовим, житловим, земельним, господарським тощо);

г) у системі місцевого самоврядування фізичні особи несуть юридичну відповідальність як в якості приватних осіб, так і в якості носіїв публічної влади за перешкоджання в участі інших громадян у місцевому самоврядуванні.

Структурно-функціональний аналіз дослідження вказує на те, що є особливості правового статусу іноземців у сфері місцевого самоврядування. Згідно зі статтею 3 Закону України “Про правовий статус іноземців” іноземці можуть у встановленому порядку емігрувати в Україну на постійне проживання або для працевлаштування на визначений термін, а також тимчасово перебувати на її території.

Таким чином, залежно від того, з якою метою іноземець прибув в Україну, визначається момент визнання його членом територіальної громади, а отже, і суб’єктом місцевого самоврядування, обсяг його муніципальних прав і свобод. Чинне законодавство України забезпечує гарантії реалізації іноземцями більшою мірою приватних прав та деяких публічних (права на інвестиційну та підприємницьку діяльність, на працю та відпочинок, на охорону здоров’я та соціальний захист, на житло, майнові та особисті немайнові права, на користування досягненнями культури, на участь в об’єднаннях громадян, на свободу совісті, шлюбні та сімейні права, свободи пересування та поселення тощо)<sup>108</sup>.

Такі обмеження не сумісні також із конституційними гарантіями невичерпності основних прав і свобод (ч. 1 ст. 22), права

<sup>108</sup> Див.: Закон України “Про правовий статус іноземців” від 4 лютого 1994 р. № 3929-ХІІ // ВВРУ. – 1994. – № 23. – Ст. 162.

на вільний розвиток людини своєї особистості (ст. 23), рівності основних прав і свобод (ч. 1 ст. 24), свободи пересування та поселення (ст. 33). Також ці положення поточного законодавства створюють штучні перешкоди щодо інтеграції іноземців, апатридів у громадське життя територіальної громади, звужують ступінь їх правової захищеності. Стаття 55 Конституції України гарантує механізм правового захисту особи. У даному випадку є проблематичним реалізація іноземцями права на самозахист, тобто реальної здатності особи “не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань”. Особливо це може стосуватися існування обмежень для іноземців, які є членами територіальної громади, ініціювати процедури громадських слухань, брати участь у вирішенні питань громадського життя, які можуть стосуватися безпосередньо їх.

Згідно з чинним законодавством України іноземці можуть реалізувати право на участь в управлінні місцевими справами тільки опосередковано шляхом вступу у громадські організації. Тому громадські організації сьогодні можна розглядати як основний засіб забезпечення повноти прав іноземцями на місцевому рівні публічної влади, тобто здійснення громадського контролю та впливу на неї, участі у прийнятті публічно-владних рішень тощо.

З цих міркувань конкретизація конституційних норм щодо забезпечення участі іноземців в управлінні місцевими справами повинна бути спрямована на якісне розширення їх об’єму. Згідно зі статтею 9 Конституції положення міжнародно-правових актів повинні бути належним чином втілені у поточному законодавстві України. У випадку ратифікації Україною Конвенції про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні, прийнятої Радою Європи у 1992 році<sup>109</sup>, виникне необхідність гармонізації чинного законодавства України з її положеннями. Даний міжнародно-правовий акт значно розширює права іноземців на

<sup>109</sup> Див.: Конвенція об участі іноземців в общественній житті на місцевому рівні. 1992 г. – Страсбург: Совет Европы, 1992.

участь в управлінні місцевими справами, а тому необхідна цілеспрямована державна політика щодо реалізації її положень і забезпечення відповідних гарантій.

Таким чином, виходячи із конституційних положень, у законодавство про місцеве самоврядування необхідно включити норми, які б забезпечували повноту прав негромадян у вирішенні справ місцевого значення шляхом визначення критеріїв належності таких осіб до певної територіальної громади (модель таких критеріїв наведена вище). Зокрема, такі положення повинні бути відображені у законах про територіальну громаду, про громадські слухання тощо. Саме таким чином повинна виглядати конкретизація конституційних положень щодо муніципальних прав і свобод іноземців та апатридів.

На цій основі можна проаналізувати комплекс прав і свобод фізичних осіб на участь в управлінні місцевими справами. Більшість авторів відстоює позицію, що як громадяни України, так й іноземці володіють рівним об'ємом таких прав. Якщо законодавство України встановлює відмінний режим щодо окремих прав і свобод, такий механізм нормативного регулювання буде відповідним чином проаналізовано.

Правосуб'єктність фізичної особи у системі муніципально-правових відносин обумовлена об'ємом політичних прав і свобод, що гарантуються державою. У науці конституційного права є поширеною точка зору, що політичні права і свободи належать тільки громадянам держави. Разом з тим як громадяни, так і інші особи володіють рівним судовим захистом цієї групи прав.

Політичні права можуть бути реалізовані як індивідуально, так і колективно. Тому серед політичних прав можна виділити дві групи: "права на участь" та інтегративні права. До "прав на участь" належать право на участь в управлінні місцевими справами, право голосу та право бути обраним до органів місцевого самоврядування (право на участь у муніципальних виборах), право брати участь у місцевому референдумі, право рівного доступу до муніципальної служби. Серед інтегративних прав можна виділити право на

звернення до органів місцевого самоврядування (хоча більш поширеним є його реалізація індивідуально), свобода об'єднань, свобода слова та право на інформацію, право на місцеву ініціативу (локальної правотворчої ініціативи), право мирних зборів, мітингів, походів, демонстрацій.

Повнотою політичних прав в Україні володіють громадяни України, які досягли 18-річного віку та не позбавлені судом дієздатності. Конституція України не містить більше жодних обмежень щодо реалізації політичних прав громадянами, а тому додаткові обмеження не можуть вводитися законодавством або за рішенням органів місцевого самоврядування. Громадяни можуть бути обмежені тільки у реалізації спеціальних прав, які обумовлені особливостями їх статусу або за їх певні заслуги. Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, вираженою у справі про вибори народних депутатів України, було визнано як звуження конституційних прав позбавлення права голосу громадян, які відбувають кримінальне покарання у місцях позбавлення волі<sup>110</sup>.

**1. Право на участь в управлінні місцевими справами** можна розглядати як базове право у системі муніципальних прав і свобод, яке гарантується статтею 21 Загальної декларації прав людини<sup>111</sup>. По суті воно конкретизує положення статті 5 Конституції України у плані закріплення гарантій належного функціонування та наступності органів місцевого самоврядування шляхом періодичних та справедливих виборів і при умові ефективного громадського контролю за їх діяльністю. У відповідності до статті 38 Конституції конкретними проявами цього права є місцеві вибори та референдуми. Іншим проявом права на участь в управлінні місцевими справами є право рівного доступу до муніципальної служби, хоча за змістом Конституції особа може брати участь в управлінні публічними справами і в інших формах.

Згідно з чинним законодавством України громадяни України можуть реалізувати своє право на участь в управлінні справами

<sup>110</sup> Рішення КСУ. – 1998. – № 6–рп/98.

<sup>111</sup> Див.: *Міжнародне право в документах*. – С. 89.

місцевого самоврядування, здобувши мандат депутата місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, вступивши на службу в органи місцевого самоврядування тощо. Тому особливості правосуб'єктності цих категорій осіб буде дана у підрозділі про форми представницької участі громадян у місцевому самоврядуванні.

**2. Право на участь у місцевому референдумі** гарантується громадянам України. Однак, таке право необхідно визнати також за іншими особами, які тривалий час проживають на території певної адміністративно-територіальної одиниці, володіють на ній нерухомим майном або сплачують місцеві податки і збори. Це обумовлено тим, що рішення, які можуть бути прийняті на місцевому референдумі, можуть безпосередньо стосуватися реалізації ними інших прав і свобод. Таке законодавче регулювання референдарних прав на місцевому рівні дасть змогу більш ефективно інтегрувати негромадян у вирішення питань місцевого значення, це сприятиме громадській дискусії та засадам демократії на рівні місцевого самоврядування.

Оскільки місцеві референдуми є формою безпосередньої локальної демократії, здійснення місцевої публічної влади територіальними громадами у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, тому об'єм референдарних прав є надзвичайно широким. У цілому право на місцевий референдум регулюється застарілим Законом України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” 1991 року<sup>112</sup>. Згідно з цим Законом громадяни володіють такими правами: право ініціювати проведення референдуму та створювати відповідні ініціативні групи по проведенню місцевого референдуму; право на агітацію положень, що виносяться на місцевий референдум; право рівного доступу до складу комісій з місцевого референдуму на основі закону; право створювати та брати участь у діяльності спостережних комісій з місцевого референдуму; право голосу та захисту порушених прав у ході місцевого референдуму.

<sup>112</sup> Див.: ВВРУ. – 1991. – № 33. – Ст. 443; № 35. – Ст. 515.

**3. Право місцевої ініціативи** (локальної правотворчої ініціативи) має схожу юридичну природу з правом на участь у місцевих референдумах і є дещо подібним до права на звернення до органів місцевого самоврядування. Специфіка права локальної місцевої ініціативи полягає в тому, що на відміну від місцевого референдуму його реалізація спрямована на прийняття компетентними органами місцевого самоврядування владних рішень або внесення змін до них на основі проекту правового акту, розробленого жителями відповідної територіальної громади. Згідно зі статтею 4 згаданого Закону предметом місцевого самоврядування може бути прийняття рішень, що визначають зміст рішень органів місцевого самоврядування, однак це не можна безпосередньо розглядати як право локальної правотворчої ініціативи, оскільки в останньому випадку до місцевих органів вноситься проект правового акту певною частиною жителів територіальної громади. На відміну від права на звернення реалізація цього права стосується конкретних напрямків діяльності органів місцевого самоврядування, а не прав і законних інтересів окремих осіб чи груп осіб.

Згідно зі статтею 9 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” порядок внесення місцевої ініціативи визначається місцевою радою або статутом територіальної громади.

**4. Право на участь у муніципальних виборах.** Місцеві вибори можна розглядати як один із механізмів тісних зв'язків жителів територіальної громади з органами місцевого самоврядування. З цього приводу Н.І. Руда зазначала: “Вони активізують участь громадян в управлінні справами місцевого самоврядування, на яких відбувається апробація місцевої політики та кадрового потенціалу партій та їх блоків, вони сприяють формуванню колективних інтересів територіальних громад”<sup>113</sup>. Саме шляхом формування органів місцевого самоврядування на виборах виробляються

<sup>113</sup> Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. – С. 63.



загальні контури діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема їх політичні, соціально-економічні напрямки. Таким чином, на рівні окремої адміністративно-територіальної одиниці новоутворені органи місцевого самоврядування можуть формувати певну модель розвитку відповідної територіальної громади з питань їх відання, визначених законом.

Як активне, так і пасивне виборче право згідно з частинами 2, 4 статті 6 Закону України “Про вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів”<sup>114</sup> належить повнолітнім громадянам України, які проживають на день проведення виборів на території відповідних сіл, селищ та міст і не визнані судом недієздатними. Місцеві вибори є вільними, такими, які відбуваються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Відповідно до закону особи обирають кандидатів на представницький мандат строком на чотири роки.

Якщо особи обіймають посади, що несумісні з представницькими мандатами органів місцевого самоврядування, то вони зобов'язані залишити таку посаду (припинити діяльність на цій посаді), а в передбачених законом випадках припинити будь-яку підприємницьку діяльність (ч. 7 ст. 6).

З метою забезпечення формування органів місцевого самоврядування відповідною територіальною громадою громадяни володіють комплексом інших прав, які тісно пов'язані з виборчим і мають процедурно-процесуальний характер. Серед таких прав можна виділити: право висувати кандидатів; право рівного доступу до виборчих комісій; сприяти виборчим комісіям у здійсненні їх діяльності; ознайомлюватися зі списками виборців; здійснювати передвиборчу агітацію; входити до складу спостережних комісій з місцевих виборів; захищати порушені права перед вищестоящою виборчою комісією або в суді.

**5. Право рівного доступу до муніципальної служби** регулюється Законом України “Про службу в органах місцевого самоврядування”. Правом на призначення на посади в органах

місцевого самоврядування володіють особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють українською мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків. Не допускається дискримінація у реалізації цього права з міркувань расової належності, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території (ст. 5 цього Закону). Особа може перебувати у муніципальній службі до досягнення граничного віку (для жінок становить 55 років, чоловіків – 60 років), який може бути продовжено не більш як на п'ять років за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної, районної у місті, обласної ради (ст. 18).

Права і обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування конкретизовано у статтях 8, 9 Закону, на них поширюються критерії проходження службової кар'єри відповідно до стажу роботи та результатів атестації через кожні чотири роки (ст. 15, 17). Закон передбачає спеціальні підстави припинення муніципальної служби (ст. 20): відмова від прийняття Присяги; порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування; неподання відомостей або подання неправдивих відомостей щодо доходів посадовою особою; порушення вимог несумісності; досягнення граничного віку перебування у муніципальній службі.

**6. Свобода слова та право на інформацію** розглядаються як важлива складова забезпечення відкритості діяльності органів місцевого самоврядування, висвітлення їх діяльності у засобах масової інформації або через інші інформаційні мережі та засоби. Згідно з Конституцією гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів та переконань (ч. 1 ст. 34). Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати та поширювати інформацію та ідеї без втручання держави і незалежно від кордонів<sup>115</sup>. Свобода слова означає також можливість особи критикувати діяльність органів держави та

<sup>114</sup> Див.: ВВРУ. – 1998. – № 3–4. – Ст. 15; 1999. – № 15. – Ст. 85.

<sup>115</sup> Коментар до Конституції України / Ред. колегія: В.Ф. Опришко (голова) та ін. – К., 1996. – С. 93.

органів місцевого самоврядування. Однак у випадку образи, поширення відомостей, що порочать честь, гідність і ділову репутацію органів влади та їх посадових осіб, особа може понести встановлену законом відповідальність. На нашу думку, відповідальність осіб за поширення інформації, що порочить честь, гідність, ділову репутацію органів публічної влади, їх посадових осіб, повинна тлумачитися обмежено, оскільки кожен має право на критику їх діяльності. Щодо осіб, які обіймають посади в органах публічної влади, встановлюються підвищені умови щодо їх ділових, моральних якостей. Як свідчить практика Європейського Суду з прав людини, особи не несуть юридичної відповідальності за поширення дійсних фактів у діяльності органів влади, а лише за неправдиву їх інтерпретацію, яка може стосуватися також честі, гідності, ділової репутації посадових осіб. Тим більше, згідно з Конституцією цензура в Україні заборонена (ч. 3 ст. 15).

Обмеження свободи думки та слова здійснюється на основі закону<sup>116</sup> з міркувань національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (ч. 3 ст. 34 Конституції).

Свобода друку та інформації є необхідною умовою функціонування відкритого демократичного суспільства. Конституція України безпосередньо гарантує право на інформацію (ст. 32). Кожна особа вправі створювати засіб масової інформації. Засоби масової інформації, телебачення, інші інформаційні засоби не зобов'язані узгоджувати зміст поширюваної інформації з органами публічної влади, їх посадовими особами. Однак вони не можуть перекручувати зміст отриманої інформації, зокрема зміст наданого інтерв'ю певної посадової особи. Необхідною умовою для

<sup>116</sup> Див.: Закон України "Про інформацію" // ВВРУ. – Закон України "Про державну таємницю".

діяльності засобів масової інформації є їх ліцензування компетентними органами влади.

Особливе значення сьогодні набуває оперативний механізм інформаційного забезпечення при реалізації форм безпосередньої демократії. Під час проведення місцевих виборів, референдумів на визначених законом засадах гласності і відкритості забезпечується багатоманітність, розгалуженість інформаційних відносин. На думку Т.А. Костецької, оперативне інформування учасників виборчого процесу на всіх його стадіях, інформація щодо динаміки участі громадян у голосуванні, своєчасне оголошення результатів виборів мають політичне значення у визнанні підсумків голосування легітимними та юридично достовірними<sup>117</sup>.

Кожна особа має право на свій вибір вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб (ч. 2 ст. 34). Тому гарантоване Конституцією право на невтручання у особисте та сімейне життя посадових осіб органів влади не може стосуватися їх діяльності у офіційній якості у відповідному органі влади. Таким чином, така конституційна гарантія тлумачиться обмежено щодо посадових осіб і може стосуватися безпосередньо тільки їх особистого та сімейного життя. Разом з тим особисті якості посадових осіб можуть стати предметом публічної дискусії у засобах масової інформації, інформаційних мережах, оскільки такого роду інформація дає змогу розкрити особисті уподобання, преференції та життєві позиції посадової особи, які можуть впливати на характер її владних рішень. Таким чином, свобода друку та права на інформацію є важливими засобами для формування громадської думки в суспільстві та висвітлення органами влади у засобах масової інформації про їх діяльність. Постійне інформування населення про зміст проектів рішень органів влади сприяє громадській дискусії та посилює режим демократії у державі, дає

<sup>117</sup> Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. – С. 248.

змогу органам влади орієнтуватися на громадську думку, ухвалювати виважені владні рішення.

З правом на інформацію тісно пов'язані можливості кожної особи знайомитися в органах публічної влади, установах, організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею. Особа має право на судовий захист щодо спростування недостовірної інформації про себе і членів своєї сім'ї, а також на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації.

**7. Право на звернення** гарантується статтею 40 Конституції та конкретизується Законом України "Про звернення громадян"<sup>118</sup>. Таке право можна розглядати як один із засобів самозахисту особи, а також як засіб зворотних зв'язків між жителями територіальної громади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами. Тому право на звернення забезпечує можливість громадянам брати участь в управлінні місцевими справами, впливати на характер владних рішень у межах закону.

Суть цього права полягає у гарантованій державою можливості кожної особи безпосередньо звертатися, направляти індивідуальні та колективні письмові звернення до органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у формі висловлення пропозицій про поліпшення їх діяльності або критики недоліків у їхній роботі, що є важливим засобом виявлення і виправлення порушень закону, допомоги щодо їх усунення і попередження<sup>119</sup>. Звернення дає змогу громадянам опосередковано брати участь у визначенні пріоритетних завдань і напрямів роботи органів місцевого самоврядування, в розробці проектів їх рішень, в контролі за їх діяльністю. Звернення громадян є важливим джерелом інформації щодо інтересів населення і засобом відстоювання ними своїх прав і законних інтересів та їх поновлення з боку органів місцевого самоврядування<sup>120</sup>.

<sup>118</sup> Див.: ВВРУ. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

<sup>119</sup> Коментар до Конституції України. – С. 106.

<sup>120</sup> Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. – С. 198.

**8. Право мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій** (ст. 39 Конституції) безпосередньо пов'язано зі свободою слова та вираження власної думки. Конституція встановлює сповіщальний порядок реалізації даного права. Однак у спеціальному законі необхідно конкретизувати критерії владного втручання у випадку загрози інтересам національної безпеки, громадського порядку, здоров'ю населення, правам і свободам інших людей з боку організаторів цих заходів.

На відміну від міжнародно-правових актів Конституція України поширює це право тільки на громадян України, що не суперечить статті 16 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини.

У доктрині конституційного права прийнято, що на дане право поширюються вимоги їх мирного, організованого характеру, необхідності попереднього сповіщення компетентних органів влади про проведення заходів такого характеру, сумісності їх цілей конституційним цілям (зокрема, такі визначені ч. 2 ст. 39 Конституції України), забезпечення громадського порядку з боку організаторів<sup>121</sup>.

На рівні місцевого самоврядування це право може проявлятися у формі загальних зборів громадян за місцем їх проживання, громадських слухань, громадських обговорень проектів актів органів місцевого самоврядування, участі в інших масових акціях (громадських робіт по благоустрою території, надання певних соціальних послуг тощо). Предметом таких заходів можуть стати програми соціально-економічного і культурного розвитку територіальної громади, питання місцевих бюджетів і фінансів, управління комунальним майном та управління комунальним господарством, стану надання комунальними підприємствами комунальних послуг населенню та поліпшення їх діяльності тощо.

**9. Свобода об'єднань** (ст. 36, 37 Конституції). Для здійснення певних цілей та реалізації прав необхідне об'єднання зусиль

<sup>121</sup> Сравнительное конституционное право. – С. 312.

шляхом утворення різного роду союзів та асоціацій, здатних виявляти, виражати і представляти колективні інтереси. За своїм змістом свобода об'єднань передбачає можливість створення громадських, тобто недержавних об'єднань (політичних партій, профспілок, творчих спілок та інших громадських організацій). Кожна людина вправі не тільки утворювати ці громадські об'єднання разом з іншими людьми, але і вступати в створені, брати участь у їх діяльності, а також безперешкодно виходити з їх складу<sup>122</sup>. Однак серед засновників та членів політичних партій можуть бути тільки громадяни України.

Статус громадських об'єднань регулюється Законом України “Про об'єднання громадян”<sup>123</sup>, “Про політичні партії”<sup>124</sup>, “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності”<sup>125</sup> та іншими законодавчими актами.

Політичні партії дозволяють громадянам забезпечити вплив на органи місцевого самоврядування шляхом формування їх складу, реалізації положень партійних програм у місцевому самоврядуванні та відповідному їх відображенні у владних рішеннях. З іншого боку, місцеві територіальні структури політичних партій забезпечують громадський вплив на органи місцевого самоврядування, можуть створювати опозицію до них і створювати умови більш ефективного захисту прав і законних інтересів своїх членів. Інші громадські організації дають змогу забезпечувати соціальні, економічні, культурні права своїх членів, здійснювати тиск на органи місцевого самоврядування, брати участь у розробці та прийнятті правових актів місцевого самоврядування.

Також деякі вчені виділяють участь громадян у обранні мирових суддів, присяжних, а також участі їх у такій офіційній

<sup>122</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 3-е изд., изм. и доп. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2001. – С. 211.

<sup>123</sup> ВВРУ. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

<sup>124</sup> ВВРУ. – 2001. – № 45. – Ст. 398.

<sup>125</sup> ВВРУ. – 1998. – № 21. – Ст. 158.

якості. Така форма участі громадян у системі народовладдя розглядається як один із засобів зближення правосуддя з місцевим самоврядуванням<sup>126</sup>.

Права громадян на участь у місцевому самоврядуванні забезпечуються політичними, економічними, соціальними, культурними гарантіями, нормативно-правовими засобами та засобами юридичної відповідальності.

Таким чином, аналіз положень Конституції і законів України, думок вчених дає змогу виділити окрему групу муніципальних прав і свобод, які складають основу правосуб'єктності особи у муніципально-правових відносинах. Правосуб'єктність громадян, як і інших осіб, базується на їх правовому статусі, правоздатності і законних інтересах, гарантіях та юридичній відповідальності. Правосуб'єктність громадян у системі народовладдя місцевого самоврядування проявляється через їх участь у формуванні органів влади, здійсненні управлінської діяльності, використанні засобів самозахисту, участі у вирішенні публічно-правових спорів тощо і пов'язана з їх належністю до певної територіальної громади.

Громадянин посідає центральне місце у системі народовладдя місцевого самоврядування, оскільки людина, її права і свободи, честь і гідність є найголовнішою цінністю конституційної держави. Людина є основою для функціонування органів місцевого самоврядування. У розділі проведений аналіз правосуб'єктності колективних та індивідуальних суб'єктів у відносинах народовладдя місцевого самоврядування. В зв'язку із тенденціями зближення законодавства України з міжнародно-правовими стандартами пропонується розширення прав іноземців на рівні місцевого самоврядування.

Структура статусу фізичних осіб у системі місцевого самоврядування характеризується такими ознаками:

а) приналежність до певної територіальної громади; щодо іноземців необхідне законодавче регулювання щодо наділення їх

<sup>126</sup> Див.: Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. – С. 202.

певними муніципальними правами і свободами за критеріями цензу осілості протягом певного розумного строку (наприклад, шести місяців), наявності нерухомого майна, постійних доходів чи сплати комунальних податків;

б) фізичні особи як суб'єкти місцевого самоврядування реалізують суб'єктивні права і законні інтереси, вони виступають первинними носіями публічної влади територіального колективу як члени територіальної громади;

в) реалізація муніципальних прав і свобод фізичних громадян гарантується Конституцією і законами України; правові форми їх реалізації визначаються не тільки конституційним і муніципальним правом, а також іншими галузями права (трудовим, житловим, земельним, господарським тощо);

г) у системі місцевого самоврядування фізичні особи несуть юридичну відповідальність як приватні особи, так і як носії публічної влади за перешкоджання в участі інших громадян у місцевому самоврядуванні.

Серед прав і свобод громадян у системі народовладдя місцевого самоврядування розглянуто “права на участь” та інтегративні права. До “прав на участь” належать право на участь в управлінні місцевими справами, право на участь у муніципальних виборах, право брати участь у місцевому референдумі, право рівного доступу до муніципальної служби. Серед інтегративних прав розглянуто право на звернення до органів місцевого самоврядування, свобода об'єднань, свобода слова та право на інформацію, право на місцеву ініціативу, право мирних зборів, мітингів, походів, демонстрацій.

Аналіз законодавства України та зарубіжних країн і практики застосування правових норм, доктрини та загальних принципів права дає змогу зробити висновок, що законодавство України надає широкі можливості (суб'єктивні публічні права) громадянам на участь у місцевому самоврядуванні, які забезпечуються політичними, економічними, соціальними, культурними гаран-

тіями, нормативно-правовими засобами та засобами юридичної відповідальності.

Правосуб'єктність фізичних осіб – громадян України у місцевому самоврядуванні обумовлена дуалізмом громадянського та політичного суспільства. Якщо у сфері приватного права фізичні особи є між собою формально рівними, то у публічно-правовій – об'єм їх прав та обов'язків залежить від форми правового зв'язку з державою, тобто від її статусу громадянина.

Конституція України гарантує громадянам України право обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, право брати участь у місцевих референдумах, право рівного права до служби в органах місцевого самоврядування, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів і посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 38). Дане конституційне положення не обмежує інших категорій фізичних осіб у вирішенні публічних справ місцевого значення. Сучасні світові конституційні процеси свідчать про розширення прав осіб – не громадян у здійсненні місцевого самоврядування. Тому в законодавстві України необхідно закріпити такого роду права іноземців.

Правосуб'єктність індивідів (індивідуальних суб'єктів) залежить від їх постійного правового зв'язку з Українською державою. Тобто у Конституції і законах України послідовно проводиться думка про правосуб'єктність особи у системі місцевого самоврядування як члена громадянського суспільства. В зв'язку із цим громадяни України у системі місцевого самоврядування серед фізичних осіб виступають в якості основного суб'єкта, а іноземці відіграють факультативну роль. Однак необхідно підкреслити про так званий “закритий” характер законодавства України, яке залишає вузьку сферу для маневру у сторону розширення муніципальних прав і свобод серед іноземців, що у певній мірі обмежує їх основні права, зокрема визнання їх широкої правосуб'єктності на рівні конкретної територіальної громади.

### 3.3. Людина і аксіологічні та онтологічні основи вчень про місцеве самоврядування

Проблематика місцевого самоврядування сьогодні особливих рекомендацій не потребує. Інтерес до неї є закономірним та виправданим. Місцеве самоврядування традиційно розглядалося як інститут демократії, який проявляється через своєрідний, специфічний механізм зворотних зв'язків між людиною, територіальними громадами та органами публічної влади, що формуються ними. На відміну від органів державної влади для місцевого самоврядування характерний більш тісний зв'язок з населенням відповідної території.

У зв'язку із цим відносини демократії у місцевому самоврядуванні набувають специфічного забарвлення і вони наповнені багатством форм участі людей як жителів – членів відповідної місцевої спільності у вирішенні справ місцевого значення. Така особливість організації публічної влади територіальної громади змушує відійти від традиційного (легістського) погляду на принципи права та демократії.

Як правило, основою різних теорій демократії служить характеристика співвідношення інститутів безпосередньої та представницької демократії. Такий підхід є недостатнім, оскільки необхідно також з'ясувати місце місцевого самоврядування як пріоритетного інституту громадянського суспільства у механізмі публічної влади, зокрема його кореляції з державними інститутами. З іншого боку, існує потреба на теоретико-методологічному та концептуальному рівнях з'ясувати політико-правову природу зворотних зв'язків між людиною, територіальною громадою, органами місцевого самоврядування, громадянським суспільством та державою.

Феноменологія означених взаємозв'язків оптимально віддзеркалюється при усвідомленні концептуальних засад муніципальної демократії та прав людини. Metі найбільш повного

охоплення історико-філософських та політико-юридичних граней феномену місцевого самоврядування сприяє його розгляд у кількох іпостасях: соціальної ідеї; наукової категорії; природного права людини; конституційно-правового принципу; чинних організаційно-правових та інших моделей, які відображають сучасну муніципально-правову практику. Однак, найбільш оптимально науковий потенціал самоврядної ідеї розкривається в сукупності теоретичних конструкцій, базових юридичних понять та категорій, які і сприяють оформленню відповідних ідей та теорій походження місцевого самоврядування та участі у його здійсненні окремих індивідів – місцевих жителів. Адже аксіоматично, що місцеве самоврядування в умовах громадянського суспільства це спочатку особлива форма мислення, фундаментальна ідея, система природних прав людини, її асоціацій, механізм пізнання та реалізації цих прав, а вже потім – вид публічної влади, інститут та основоположний принцип конституційного ладу тощо.

На нашу думку, лише через усвідомлення внутрішньої єдності онтології, аксіології та гносеології можна оптимально дати відповіді на вихідні питання муніципальної науки: що є місцеве самоврядування в житті людини (онтологічна основа феномену місцевого самоврядування та прав людини), у чому цінність місцевого самоврядування (аксіологічна основа феномену місцевого самоврядування та прав людини) та як пізнається місцеве самоврядування (гносеологічна основа феномену місцевого самоврядування та прав людини).

Як у онтологічному, так і в аксіологічному та гносеологічному відношеннях суттєвою є та обставина, що абстрактно-загальна міра свободи, рівності та справедливості, які становлять серцевину локальної демократії та прав людини в їх формально-правовому вираженні та значенні, тобто у якості особливих форм кореляції, вираження та прояву, можуть увійти в єдине, внутрішньо узгоджене та несуперечливе розуміння феномену місцевого

самоврядування. За такого концептуального підходу адекватно відобразатиметься процес пізнавального (юридико-гносеологічного) переходу первинної ідеї муніципальної демократії та прав людини до істинного теоретичного (понятійного) знання про феномен місцевого самоврядування в онтологічному плані та цінності права на участь у ньому з позицій юридико-лібертарної (природно-правової) аксіології.

Ідея місцевого самоврядування виконує особливі пізнавальні функції. Вона дає первинні відомості про місцеве самоврядування, відображає те суттєве, що властиве цьому інституту в різні конкретно-історичні періоди. Інакше кажучи, в ідеях відображаються загальні та особливі елементи будь-якої системи місцевого самоврядування у їхній динаміці<sup>127</sup>. Ідея місцевого самоврядування реалізується в ході державно-правової та муніципально-правової практики. У цьому плані існуючі організаційно-правові, територіальні, фінансові та інші моделі та основи місцевого самоврядування – заключна стадія її втілення, конкретні способи подальшої матеріалізації. Причому практика, завжди пов'язана з певними способами відображення світу, не тільки породжує нові та виявляє перевірені життям форми місцевого самоврядування, які адаптувалися до ідеї, але й встановлює інститути, які відмежовуються ідеєю, йдуть з нею врозріз<sup>128</sup>. Тому вважаємо, що вихідним теоретико-методологічним підходом в усвідомленні феномену участі громадян у місцевому самоврядуванні є рух від ідеї місцевого самоврядування та прав людини до її практичної реалізації.

Буття ідеї місцевого самоврядування пов'язане з широкою духовною спадщиною (загальною самоврядною ідеєю, вченнями про природні права людини та про громадянське суспільство, поглядами буржуазних просвітників, соціалістів-утопістів, представників інших напрямів наукової думки), вона увібрала у себе

<sup>127</sup> Диденко А.А. Организационно-правовые формы местного самоуправления в России (1785–1917 гг.): Автореф... к.ю.н. / 12.00.01. – Белгород, 2002. – С.10.

<sup>128</sup> Выдрин И.В., Кокотов А.И. Муниципальное право России. – М., 1999. – С.62–63.

найбільш цінне з суспільних здобутків людства. Тому аналіз теорій та концепцій місцевого самоврядування, їх органічного взаємозв'язку з правами та свободами людини, а також визначення дії принципу народовладдя у системі місцевого самоврядування є важливими напрямками сучасної муніципальної науки в Україні.

Іншим напрямом наукового пошуку є визначення рівнів та форм участі жителів – членів територіальної громади у вирішенні справ місцевого значення згідно з критеріями самостійності та самовідповідальності. З прагматичної точки зору наведений теоретико-методологічний підхід дає змогу більш ефективно з'ясувати правосуб'єктність громадян у цих відносинах.

Власне кажучи, дослідники звернули увагу на феномен муніципальної демократії та форми участі у її здійсненні окремих індивідів та їх асоціацій не рік і не два тому. Ще у давні часи проблематика самоврядування стала предметом дослідження та спеціального вивчення як у Західній Європі, так і на теренах сучасної України. Наукова думка виявила та накопичила колосальний емпіричний матеріал, який включає історію, теорію та практику місцевого самоврядування. Проводилася систематизація та класифікація даного матеріалу. Прослідковувалися специфічні риси, які самоврядування набувало на різних історичних етапах та у різних країнах. Накопичена величезна кількість пояснень політичної та правової природи самоврядування, його позицій у рамках додержавного періоду та державності, його взаємовідносин із суспільством та державними інститутами тощо.

Ідейним джерелом місцевого самоврядування є вчення про природне право, яке з часів Античності є важливою філософсько-ідеологічною течією. Еволюціонуючи від наївних уявлень до фундаментальної системи науково обґрунтованих поглядів і правових принципів, природне право, безсумнівно, мало суттєвий вплив на ідею місцевого самоврядування. Суть теорії природного права має вираження в уявленнях про справедливість, які втілені в загальнолюдських принципах свободи та рівності.

Визнання категорій справедливості, свободи та рівності національними законодавствами різних країн, нормами міжнародного права дало змогу легалізувати загальне виборче право, можливості громадян брати участь в управлінні місцевими справами та вирішувати їх. Саме з виборчими реформами пов'язана трансформація місцевої влади в XVIII – XIX ст. у країнах Західної Європи. Так, І. Редліх пов'язував успіхи місцевого самоврядування з реформами XIX ст. та встановлював їх безпосередню залежність від процесу демократизації та ідей лібералізму, демократії та соціалізму<sup>129</sup>. Зазначимо, що з плином часу основні наукові оцінки щодо цього мало змінилися і сучасні автори вважають ліберально-демократичні ідеї необхідною передумовою становлення і розвитку місцевого самоврядування<sup>130</sup>. Принцип природних прав та виборності місцевих влад відповідав ідеї представницького правління, яке було висунене на противагу феодальному абсолютизму.

Таким чином, ідея природних прав, втілена у юридичних інститутах, посилила самоврядну доктрину положеннями про участь у здійсненні управлінських функцій усіх громадян. Якщо первинно ідея місцевого самоврядування мала на меті розвиток у громадян почуття належності до однієї спільноти, то з часом вона стала застосовуватися в зв'язку з громадянськими та політичними правами і свободами людини. В цьому і полягає аксіологічне поєднання філософського вчення про природні права та доктрини місцевого самоврядування<sup>131</sup>.

Питання щодо часових вимірів ідей та теорій муніципальної демократії не знаходить єдності у науковій думці. Пошук найбільш адекватної дефініції, яка відображає сутнісні властивості даного

<sup>129</sup> Редлих И. Английское местное управление. Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии: В 2-х т. – СПб., 1907. – Т.1. – С.1–2.

<sup>130</sup> Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. – М.–Тула, 1997. – С.9, 11–12.

<sup>131</sup> Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.10; Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. – М., 1999. – С.62, 64–66.

феномену, – складний, суперечливий та тривалий процес. Це дуже точно відзначав О.Д. Градовський, який писав, що “як тільки у науці заходить мова про теорії місцевого управління, відразу вчені та публіцисти розділяються на різні протилежні партії...: захисників урядової децентралізації, з одного, та захисників самоврядування, з іншого боку”<sup>132</sup>. Так, деякі автори вважають, що ідея місцевого самоврядування отримала відповідне термінологічне визначення на рубежі XVIII–XIX століть. Німецькі дослідники Г. Штімפל та Х. Шоллер датують “народження” категорії “місцеве самоврядування” подіями Великої французької революції, що відображає, на їхню думку, факт самостійності громади у ставленні до держави<sup>133</sup>.

Солідарні з цією точкою зору автори фундаментальної монографії “Інститути самоврядування: історико-правове дослідження”. Аналізуючи німецьке місцеве самоврядування XIX ст., вони вказують, що поняття “самоврядування” формується у правовій науці у 1850-ті роки, а до того і законодавство, і адміністративна наука Німеччини вели мову тільки про міське та територіальне управління<sup>134</sup>.

Відомості про більш раннє походження місцевого самоврядування можна знайти у Л.О. Велихова. Характеризуючи значення терміну “самоврядування”, він відмічає, що повніше й ширше його тлумачили ще в Англії у XVIII ст. (self-government), звідки дане поняття було рециповане у 50-ті роки XIX ст. Німеччиною (Selbstverwaltung) та у 60-ті роки – Росією<sup>135</sup>.

Безумовно, звернення до теми місцевого самоврядування, його термінологічної детермінації та ідентифікації неодмінно викликає методологічні труднощі у часовому аспекті появи цієї категорії. Але, на наш погляд, навіть за відсутності у науковому і

<sup>132</sup> Градовский А.Д. История местного управления в России. Собр. соч. Т.2. – СПб., 1899. – С.23.

<sup>133</sup> Штімפל Г., Шоллер Х. Местное самоуправление. – М., 1995. – С.17.

<sup>134</sup> Графский В.Г., Ефремова Н.Н., Карпец В.И. и др. Институты самоуправления: историко-правовое исследование. – М., 1995. – С.224.

<sup>135</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М., 1996. – С.235.



законодавчому лексиконі терміну “місцеве самоврядування”, ідея вільного відання і управління людиною та її асоціаціями народилася, існувала та розвивалася ще з давніх часів.

У своїй “Загальній історії”, яка була написана за півтора століття до нашої ери, древньогрецький історик Полібій детально аналізує зміну трьох основних форм публічної влади, які мали місце у еллінів. Він називав ці форми царством, аристократією та демократією. Розрізняються вони за кількісною ознакою: якщо влада у одного – це царство, якщо у деяких – це аристократія, якщо у багатьох, принципово у всіх, – демократія (народовладдя). Однак Полібій робить кілька обмовок. Єдиновладдя може бути назване царством тільки тоді, коли ті, ким управляють, уступають владу на основі доброї волі та де у суспільстві панує не стільки страх та сила, скільки розсуд. Аристократією можна вважати тільки таке правління меншості, за якого правителями є справедливі та розсудливі. Насамкінець, демократія – це влада народу як організованого цілого, життю та інтересам якого підкорюються життя та інтереси кожного члена цього цілого.

Полібій характеризує три форми публічної влади і за кількісними, і за якісними параметрами. Царство, аристократія та демократія для Полібія – категорії, безумовно, позитивні: це те краще у галузі державного устрою, що люди змогли утворити. Протилежністю позитивним формам державності є монархія, олігархія та охлократія. Монархія – це влада, яка здійснюється одним не за довірою народу, а свавільно. Олігархія – влада небагатьох, які не обрані народом та переслідують свої приватні цілі. Охлократія – влада народу, але не як організованого цілого, а як стихійно діючої маси, натовпу.

Таким чином, цими шістьма моментами Полібій обмежив той простір, у рамках якого може змінюватися форма (характер) публічної влади. Зміни у формі (характері) влади можуть відбуватися у самих різних напрямках, залежно від багатьох факторів. У будь-якому разі критерієм оцінки влади є окрема

людина (спосіб реалізації її інтересів) та її життя у суспільстві (ступінь її свободи визначати свою долю).

У тому ж ракурсі завжди велися дискусії про співвідношення держави, самоврядування та демократії. Історично існували три точки зору з цього питання. Прихильники першої розглядали самоврядування як священну традицію, яка обережно охороняється та входить у колізію з правлінням більшості (наприклад, у старовірів, замкнених громадах старообрядців). Інша точка зору – на місцевому рівні принципи демократії (правління більшості, егалітаризм – рівні та загальні стандарти для усіх) не можуть бути реалізовані, оскільки суперечать “місцевим інтересам” правлячої еліти, яка схильна до корупції та олігархічної форми правління на своїй території (наприклад, керівники великих господарств, клани сімей-підприємців). Інший аспект цієї точки зору пов’язаний з недовірою з боку вищих рівнів влади щодо здатності існуючих на місцях органів представляти увесь спектр сучасних інтересів. Прихильники третьої точки зору наполягають на тому, що між демократією та місцевим самоврядуванням є безпосередній зв’язок. Вони абсолютно точно відмічають, що місцеве самоврядування є унікальною сферою діяльності, яка дозволяє реалізовувати такі риси демократії, як спільність завдань, відповідальність один перед одним, терпимість, толерантність<sup>136</sup>. В умовах становлення і розвитку правової державності, демократії та місцевого самоврядування їх кореляцію можна розглядати з урахуванням тісного взаємозв’язку філософських категорій змісту й форми. Демократія є змістом місцевого самоврядування, а місцеве самоврядування є формою, способом існування та здійснення демократії<sup>137</sup>.

Пропонуючи провести екскурс у теорію муніципальної демократії, автор, спираючись на новітні методологічні підходи, має на меті привернути увагу до найважливіших аспектів місцевого

<sup>136</sup> Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства: Учеб. – М., 2000. – С.14–16.

<sup>137</sup> Прісшкіна О.В. Правове регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України: Автореф... к.ю.н. / 12.00.02. – Х., 2003. – С.5.

самоврядування – аксіологічного значення місцевого самоврядування у житті окремої особистості, реалізації її прав та свобод, цінності у функціонуванні суспільства в цілому та його ролі у демократичній державі. Такий екскурс дасть можливість виділити деякі ідеї, які мають принципове концептуальне значення для сучасної науки муніципального права та реальної практики участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування.

Приступаючи до запропонованого екскурсу, ми погоджуємося з О.В. Батановим, який в ході аналізу основних теорій місцевого самоврядування в гносеологічному плані доходить висновку, що на концептуальному рівні думка про організацію влади в громадах та її співвідношення з державною владою почала розвиватися ще в середньовічній Європі<sup>138</sup>. Так, він зазначає, що у полеміці з теорією абсолютизму, яка упродовж багатьох століть панувала в Європі, на початку XVII ст. німецький юрист і теоретик держави Йоганес Альтузіус розробив федеральну теорію народного суверенітету та сформулював принцип субсидіарності. Союз індивідів, які добровільно об'єдналися у сім'ї та корпорації, на його думку, утворює громаду, союз громад – провінцію, союз провінцій і міст – державу. Суверенітет, право верховенства при цьому зберігає увесь народ. Уся ієрархія соціально-політичних структур з низового рівня громад і міських комун, які добилися самоврядування, до всезагального союзу, держави, осмислювалася Й. Альтузіусом як система федеративних утворень, союзів, створених на договірних засадах<sup>139</sup>. Його теорія вимагала, аби децентралізовані політичні одиниці мали якомога більше автономії щодо реалізації права і управління. Тільки коли нижчі політичні одиниці були не в змозі виконати поставлені перед ними завдання, компетенція по реалізації права і управління переходила б до відповідного вищого політичного об'єднання<sup>140</sup>. Ідеї Й. Альтузіуса були прогресивними

<sup>138</sup> Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.10.

<sup>139</sup> Каменская Г.В. Альтузіус Йоханнес // Федерализм: Энциклон. – М., 2000. – С.46–47.

<sup>140</sup> Вюртенбергер Т. Європейська ідея субсидіарності як основа регіоналізації, децентралізації та деконцентрації // Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського Союзу та вибір України. – К., 2000. – С.5–6.

та революційними для свого часу, і водночас вони не втратили своєї актуальності і сьогодні. Елементи концепції субсидіарності тією чи іншою мірою притаманні усім теоріям, які сповідують принципи переміщення центру навантаження соціальної і політичної організації на первинні спільності, стверджуючи переваги самоврядування, цінності соціальної солідарності і відповідальності<sup>141</sup>.

Серед теорій місцевого самоврядування найвідомішими та обґрунтованішими є теорії природних прав вільної громади, громадівська, державницька та муніципального дуалізму. Як похідні від цих теорій або від відомих теорій походження держави і права розглядаються господарська, теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб (корпоративна), соціологічна, органічна, теорія соціального обслуговування тощо.

Для всіх теорій характерна дискусія щодо природи самоврядування у нерозривному зв'язку з правами територіальної громади. У першому випадку розкривається технологія соціального управління у певних колективах, що набуває характеру корпоративного самоврядування, у другому – певний механізм перерозподілу функцій на певних рівнях організації публічної влади. Подібний підхід можна спостерігати й у вітчизняній юридичній літературі<sup>142</sup>.

В ідеалі єдина система демократії виключає розбіжності та протиріччя між місцевими та загальнодержавними інтересами. Тому такі юридичні ознаки, як статус юридичної особи, засоби контролю за територіями, що відокремлюють місцеве самоврядування від держави, закон докладно не обумовлює. В цьому немає необхідності.

Компаративістські дослідження свідчать, що поєднання публічно-владного інтересу держави та місцевого самоврядування здійснюється по-різному. Наприклад, для романо-германської

<sup>141</sup> Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.11.

<sup>142</sup> Див.: Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.9–38; Кравченко В.В., Кравченко Н.В., Лисюченко В.П., Негода В.А. та інші. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку. Навчальний посібник. – К., 2000. – С. 15.

системи місцевого самоврядування є притаманними певні механізми поєднання таких інтересів на різних рівнях публічно-владного управління. Для англосаксонської системи – визнання широких автономних прав місцевого самоврядування та єдність публічної влади забезпечується через технологічні механізми – судовий контроль, механізм перерозподілу владних повноважень. У даних системах також спостерігаються відголоси корпоративних відносин минулого. Адміністративна, поліцейська автономія університетів в Англії та в цілому ряді інших країн – відголос попереднього станового самоуправління.

Для традиційних систем є притаманним включення у механізм публічної влади елементів родоплемінного устрою. Так, у королівстві Бутан одиницями місцевого управління є сільські спільноти, які складаються із представників різних племен, що розташовані в межах однієї адміністративної території – округу. Племінний устрій (трайбалізм) у цілому ряді африканських країн існує поряд з офіційним місцевим управлінням та доповнює його. Вожді племен за допомогою виборів набувають формальних повноважень і стають місцевими адміністраторами. У Зімбабве до складу муніципальних районних рад входять виборні представники населення, а також вождь, старійшини, що призначаються вищестоящими адміністративними органами.

Згідно з преамбулою Конституції України, метою функціонування українського суспільства і держави є забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її існування, зміцнення громадянської злагоди. Одним із принципів конституційної державності є принцип демократії, згідно з яким тільки народ виступає єдиним носієм суверенної влади. Так, згідно зі статтею 5 Конституції України право визначати та змінювати конституційний лад належить виключно українському народові і не може бути узурповане державою. Український народ як сукупність громадян України всіх національностей здійснює свою суверенну владу безпосередньо, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Тому публічна влада, на яку сфокусована діяльність усіх суб'єктів політичних відносин, обмежена основними правами і свободами людини і громадянина. Держава є пов'язаною правами та свободами людини і відповідальною перед людиною за свою діяльність (ст.3 Конституції). Правовий порядок в Україні будується за дозвільним принципом, відповідно до якого межею реалізації особою своїх прав служать визначені в Конституції та законах України обмеження, а для органів публічної влади та їх посадових осіб – повноваження та способи діяльності, визначені Конституцією та законами України (ст.19 Конституції).

Таким чином, Конституція України визначає єдиний правовий порядок, єдність публічної (як державної, так і муніципальної) влади та її похідний органічний зв'язок з правами та свободами людини. Незалежно від статусу окремої особи чи її належності до певного колективу (корпорації) – територіальної громади, об'єднання громадян, трудового колективу, національної чи соціальної спільноти, – така має однаковий статус. Тому права територіальних громад вирішувати публічні справи місцевого значення необхідно тлумачити у контексті принципу суверенної влади українського народу.

У вітчизняній доктрині системний аналіз конституційних витоків та ідей місцевого самоврядування розглядався у працях В.М. Кампа<sup>143</sup> та О.В. Батанова<sup>144</sup>. Відмічаючи позитивний науковий потенціал означених робіт, зазначимо, що проблематика місцевого самоврядування та аналіз існуючих концепцій локальної демократії цими вченими переважно проводилися лінійно в юридико-гносеологічному плані у відриві від аксіологічних основ вчень про права людини. У зв'язку з цим спробуємо проаналізувати основні муніципальні ідеї в розрізі “людського виміру” в аксіологічному плані.

<sup>143</sup> Див.: Кампо В. Конституційні ідеї місцевого самоврядування в політичній філософії Західної Європи XVIII–XIX ст. // Українське право. – 2000. – № 1. – С.95–104.

<sup>144</sup> Див.: Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.9–38.

Першою зі сформульованих цілісних ідей муніципальної демократії була *теорія природних прав вільної громади*, яка виникла на початку XIX ст. як реакція на чиновницьке управління з усіма негативними сторонами, коли увага теоретиків філософії держави та права перемістилася з конституційної монархії на представницьку демократію як більш прогресивне втілення ідей правової держави, коли в політичній та філософсько-правовій думці відбулися суттєві зміни поглядів на проблеми демократії, суспільної свободи та природних прав людини. По суті у даному випадку йшла мова про суверенітет територіальної громади. Даний постулат виводився із “природного” права територіальної громади як “органічної корпорації” засновувати автономну, відмінну від держави владу, і така влада цілком самостійно вирішує місцеві справи<sup>145</sup>. Ця теорія мала свій грант у російській доктрині XIX ст., в якій набули поширення слов’янофільські ідеї про “особливу” природу російської общини (зокрема, А.Шефле, Б.М. Чичеріна)<sup>146</sup>.

Прихильники *громадівської теорії місцевого самоврядування* (В. Лешков, О. Васильчиков) розглядали його первинні суб’єкти – громади – як самостійне джерело такої публічної влади, яка належить не державі, а є самостійною, так званою “муніципальною”. Дана теорія ґрунтується на протиставленні характеру державної влади та місцевого самоврядування, з тих міркувань, що місцеве самоврядування має громадський, а не публічно-правовий характер. Цій теорії, як і попередній, притаманний певний корпоративний колорит. Як зазначається у літературі<sup>147</sup>, у даному випадку змішуються самоврядні територіальні одиниці з різного роду приватноправовими асоціаціями (товариствами, фондами, спілками, клубами тощо).

Певною модифікацією громадівської теорії місцевого самоврядування стала *громадсько-господарська теорія* (Р. Моль, О. Васильчиков). Тут спостерігається намагання обґрунтувати

<sup>145</sup> Див.: Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку. – К., 2000. – С. 17.

<sup>146</sup> Див.: Муніципальне право України / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К., 2001. – С.56.

<sup>147</sup> Там само. – С. 58.

статус самоврядної громади як відмінного від держави суб’єкта права та акцентування на змісті комунальної діяльності<sup>148</sup>. Територіальна громада розглядається як елемент громадянського суспільства, а тому місцеве самоврядування має особливу цінність – воно недержавне за своєю природою, має власну компетенцію у неполітичній сфері, тобто у місцевих громадських та господарських справах, у здійснення яких держава не втручається<sup>149</sup>.

Критикуючи централістські, державницькі підходи до самоврядування, відомий представник ліберальної земської думки А.А. Головачев, писав, що в основному самоврядування полягає “в праві місцевих спільнот відати місцевою адміністрацією за допомогою обраних ними осіб, які знаходяться під контролем тих самих спільнот”<sup>150</sup>. На його думку, при розподілі “предметів відомства” між адміністрацією та земством слід було спочатку виділити ті завдання, які можуть бути виконані центральним урядом, а всі інші передати до відання місцевого самоврядування. Відповідальність органи самоврядування повинні нести тільки перед своїми виборцями та незалежним судом, а не перед адміністрацією<sup>151</sup>. Тобто “центр тяжіння” у системі координат “людина – місцеве самоврядування – держава” за цією концепцією переміщується у площину прав окремої особистості.

Про кардинальну відмінність місцевого самоврядування від державного управління писав і відомий російський вчений П.Л. Корф. На його думку, та чи інша організація та діяльність вищого державного управління, безумовно, має високе значення, але розуміння питань, які йому належить вирішувати, є покликанням інтелігентної меншості, здебільшого недоступної для маси, якій іноді немає коли думати про державні питання; а між тим, допоки десь там далеко обговорюються питання та інтереси вищого порядку, тут, внизу, життя рухається своїм ходом.

<sup>148</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М., 1996. – С. 236.

<sup>149</sup> Див.: Муніципальне право України. – С. 58.

<sup>150</sup> Головачев А.А. Десять лет реформ. 1861–1871. – СПб., 1872. – С.153.

<sup>151</sup> Верещагин А.Н. Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты). – М., 2002. – С.70.

Державний бюджет, стан збройних сил країни, міжнародні відносини вітчизни, державний кредит – усе це розуміється далеко не всіма, та навіть те чи інше вирішення питань державних менше відгукується на щоденному житті населення, аніж розкладка та стягування місцевих податків та зборів, боротьба із крадіями та розбійниками, розрахунки хазяїв з робочими, сільські шляхи, пожежі, лікарні, початкові школи. Паралельно тому, невелике перетворення у місцевому управлінні, зміни його компетенції – ближчі, а тому й важливіші для життя населення, чим перетворення цілого міністерства<sup>152</sup>.

Значного поширення громадська теорія набула в українській політико-правовій думці. Зокрема, М.П.Драгоманов, сформувавши концепцію федерації вільних громад (так званий громадський соціалізм), у своїй праці “Історична Польща і великоруська демократія” виводить ряд важливих принципів локальної демократії: врахування національних особливостей кожної країни; самоуправління общин і областей у побудованій “знизу догори” політично вільній державі; свобода всіх “живих складових частин народу”, взаємозалежність політичної свободи особистості і місцевого самоврядування. Якщо у цій роботі він підійшов до проблеми створення системи місцевого самоврядування в загальнодемократичному розумінні, то в проекті “Вільної Спілки” він детально обґрунтовує ідею політичної децентралізації, основою якої мало стати запровадження “самоуправи” громад, волостей, повітів, земель, кожна з яких “має свою внутрішню самостійність і незалежність стосовно інших самоуправ, незалежно вищого чи нижчого типу”<sup>153</sup>.

О. Ейхельман підкреслював, що “у наш час цей принцип<sup>154</sup> абсолютно вимагає дійсної самостійної автономії, власного по

<sup>152</sup> Корф П.Л. Ближайшія нужды местного управления. – СПб., 1888. – С.1–2.

<sup>153</sup> Цит. за: Основи етнодержавознавства: Підручн. / За ред. Ю.І. Римаренка. – К., 1997. – С.207.

<sup>154</sup> Матсья на увазі принцип демократично-республіканської державності. — Примітка авт.

праву і на ділі місцевого самоврядування і, разом з цим (що цілком невідкладно), радикальної зміни поглядів, які й досі з рішучою перевагою панують в уявленнях сучасних учених та політиків щодо всемогутнього суверенітету державної влади, тобто парламенту в його відносинах до саме урядових одиниць... Гармонійне єднання праці цих обох, рівноправних по суті справи, елементів у публічно-правовому цілому складає мету для правильної організації раціонального суспільного ладу в країні”. І далі цей автор продовжував, що “коли ми ... визнаємо основною підвалиною сучасного громадсько-політичного ладу суверенітет народу у державі, – то і в місцевому самоврядуванні ми не можемо відкидати відповідного права самого громадянства на владу в саме урядовій установі у місті, містечку, сільській громаді, земстві”. І навіть більше, професор О. Ейхельман називав таке право громадськості “природним правом громадянства на місцях”<sup>155</sup>.

Громадська теорія, незважаючи на її велику популярність у середині ХІХ ст., як зазначали її критики, змішувала самоврядні територіальні одиниці із різного роду приватноправовими об’єднаннями (промисловими компаніями, благодійними фондами, об’єднаннями вчених, клубами тощо). Критики цієї теорії звертали увагу на те, що існування таких об’єднань завжди має факультативний характер, а існування місцевих спільнот (територіальних громад) має обов’язковий характер, а звідси вбачали в “діяльності самоврядних місцевих общин не доповнення, а саме часткову заміну діяльності державної”<sup>156</sup>.

У середині ХІХ ст. набуває поширення *державницька теорія місцевого самоврядування*, основні положення якої були розроблені німецькими вченими Л. Штейном (Штайном) та Р. Гнейстом (Гнайстом). Державницька теорія розглядає місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне

<sup>155</sup> Цит. за: Куйбіда В. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. – Львів, 2001. – С.141.

<sup>156</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.2: Часть Особенная. – СПб., 1903. – С.357.

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.

Самоврядування, вважав прихильник цієї теорії О. Яценко, є формою здійснення державних функцій за допомогою тією чи іншою мірою незалежних від держави осіб та установ. Воно є там, де місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними від місцевого населення<sup>157</sup>.

На думку А.Г.Тимофєєва, вибір предмета відання не залежить від самоврядних органів, а визначається державою. Усі повноваження в галузі місцевого самоврядування своїм джерелом мають державну владу. Все базується на тому, що держава визнає за необхідне делегування повноважень органам місцевого самоврядування, а тому діяльність і держави, і органів самоврядування є однорідною. Важливою різницею при цьому є те, що владні повноваження здійснюють не державні чиновники, а місцева спільнота (територіальна громада) в інтересах місцевих жителів<sup>158</sup>.

Важливу роль у формуванні та популяризації на теренах Російської імперії ідеї земства як державного інституту відіграв перший загальноземський орган – щотижнева газета “Земство” та її редактор В.Ю. Скалон. На його думку, “земські установи ... повинні ввійти у систему державного управління як органічна складова частина його, наділені відповідною владою, поставлені у тісний органічний зв’язок з іншими громадськими установами, забезпечені повною незалежністю у колі ввірених їм справ місцевого управління, під наглядом та контролем влади урядової”<sup>159</sup>.

<sup>157</sup> Яценко А. Теория феодализма: опыт синтетической теории права и государства. – Юрьев, 1912. – С. 342.

<sup>158</sup> Тимофеев А.Г. Самоуправление и автономия. – СПб., 1906. – С. 8–9.

<sup>159</sup> Скалон В.Ю. Земские учреждения за первые 15 лет существования // Земство. – 1880. – №1.

Виступаючи проти роздержавлення місцевих органів влади в особі земств, петербурзький правознавець професор Б.Е. Нольде зазначав, що самоврядування – така ж сама частина державного управління, як і управління коронне, а спір про “власні”, “особливі” справи громади та справи покладені на неї державою називав “зовсім безплідною схоластиком позбавлених життєвого значення формул”<sup>160</sup>.

Як не парадоксально, загалом демократичні ідеї Б.Е. Нольде та інших вчених в аспекті державної природи органів самоврядування збіглися з прагненнями більшовиків, спрямованими на боротьбу з земським самоврядуванням, послідовною його ліквідацією та заміною на всій території держави системою рад – централізованою системою органів державної влади. Так, Л.О. Велихов писав, що до державної теорії з відповідними класовими поправками близькими є і радянські теоретики, причому радянське самоврядування з його специфічною своєрідністю може бути пояснено лише на основі цієї теорії<sup>161</sup>.

При розгляді характерних ознак місцевого самоврядування сформувалися два основних напрями в рамках загальної державної теорії місцевого самоврядування – політичний (Р. Гнейст) та юридичний (Л. Штейн). Прихильники Р. Гнейста вбачали підстави самостійності органів самоврядування в особливостях порядку їх формування, заміщення окремих місцевих посад. Особливості особистого статусу органів самоврядування, на їх думку, полягають або в тому, що ці особи працюють безоплатно, або в тому, що ці особи займають свої посади за вибором, а не за призначенням. Р. Гнейст убачав істотну відмітну ознаку самоврядування в тому, що посади самоврядування є почесними: вони заміщуються за призначенням від уряду, але є безоплатними; в безоплатності він вбачав гарантію незалежності від центральної адміністрації, тому

<sup>160</sup> Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права. – СПб., 1911. – С.261–262.

<sup>161</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М., 1996. – С.238.

що, на його думку, особа, яка отримує за посаду гроші, завжди залежатиме і від посади, і від начальства. Така система, за Р. Гнейстом, забезпечує те, що місцеве управління буде в руках тих, хто займає керівні посади в суспільстві та таким чином буде досягнуто гармонії держави і суспільства<sup>162</sup>.

Однією з форм теорії Р. Гнейста є вчення О. Майєра, за яким сутність самоврядування полягає у виконанні в ньому посадових функцій лише в порядку побічних, а не основних занять<sup>163</sup>. Якщо посадові особи коронної адміністрації є чиновниками-професіоналами, в яких служба – головне джерело існування, то посадові особи органів самоврядування, по суті, залишаються обивателями, які заробляють кошти на життя з тієї чи іншої професії, а діяльність по самоврядуванню є для них побічним заняттям. Хоча ця теорія виділила одну з можливих форм, в які виливається незалежне становище органів самоврядування на відміну від залежного становища органів коронної адміністрації, суттєвим недоліком цієї теорії було те, що іноді важко визначити, що для людини є головною, а що побічною професією<sup>164</sup>.

Інший прихильник концепцій Р. Гнейста – німецький вчений Нейкомп на основі аналізу прусського законодавства дійшов висновку про те, що самоврядування є незалежним від міністерського управління, підпорядкованим лише законам країни, і не отримує інструкцій ні від якої вищої влади управління справами місцевості. В самоврядуванні він убачав протилежність міністерському управлінню<sup>165</sup>.

Дещо на інших позиціях перебував Л. Штейн. Він вважав, що самоврядування є “першою формою, в якій досягає свого

<sup>162</sup> Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т.2: Административное право. Ч.1: Органы управления. СПб., 1910. – С.43.

<sup>163</sup> Михайлов Г.С. Местное советское управление. – М., 1927. – С.14.

<sup>164</sup> Батанов О.В. Территориальная громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.22.

<sup>165</sup> Цит. за: Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Учебн. пос. – М., 1998. – С.11.

здійснення ідея вільного управління як організованої та повноважної участі громадян у функціях виконання загалом й управління зокрема. Воно виникає не стільки завдяки вільній і самодіяльній волі окремих громадян, скільки завдяки природі даних відносин, які породжують та роблять необхідною таку участь”. Громада, на його думку, – це “еволюціонуюча організація місцевого самоврядування. Тому її призначення і здатність незначною мірою, для своєї обмеженої сфери, – утворювати основні форми і органи держави, і таким чином застосовувати у себе великі принципи згідно з державним устроєм урядового права... Саме тому громадський устрій є зерном будь-якого самоврядування, громада є батьківщиною вільного управління, а народ без вільної громади за будь-якого вільного державного устрою не буде вільним, а адміністративно рабським народом”. Водночас він говорить, що “державний устрій є тільки першим, а вільне управління в громаді другим кроком до свободи народу”<sup>166</sup>.

Відомий російський державознавець професор Г.В. Барабашев розглядає місцеве самоврядування як “державну владу особливого роду”. Щодо недержавної природи місцевого самоврядування, то він назвав її міфом, який “ми самі створили, мається на увазі практика державного будівництва”<sup>167</sup>.

Відомий український вчений та незаперечний європейський науковий авторитет середини ХХ ст. з питань місцевого самоврядування Ю. Панейко вважав, що твердження про існування якихось первинних власних прав місцевих громад, не залежних від державного правового порядку, “є витвором фантазії теоретиків природного права”, бо теорію про природні права громади не можна погодити з теорією суверенітету народу, який виявляється “в суверенності зверхньої державної влади”<sup>168</sup>.

Державницьку теорію характеризує визнання певної правової, організаційної та фінансової автономії місцевого самоврядування

<sup>166</sup> Штейн Л. Ученіє объ управленіи и право управления: съ сравненіємъ литературы и законодательствъ Франціи, Англіи и Германіи. – СПб., 1874. – С.27–28, 29–30.

<sup>167</sup> Барабашев Г.В. Местное управление: теория и практика // Государство и право. – 1993. – № 8. – С. 124.

<sup>168</sup> Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Мюнхен, 1963. – С. 84–85.

та його органів стосовно центральних та місцевих органів державної влади. Органи місцевого самоврядування є інститутами здійснення функцій держави за допомогою недержавних суб'єктів права. Таким чином, певною мірою самостійні права територіальної громади вписуються органічно у механізм демократії, відповідають принципу суверенної влади народу.

Недоліком даної теорії є певне дистанціювання публічної влади територіальних колективів та держави, а також відрив від ідеї природних прав людини. Зокрема, державницька теорія органічно не може вирішити питання про засоби забезпечення публічної влади територіальних колективів (у крайніх випадках навіть у формі примусу), наприклад, через функціонування органів правосуддя, систему правоохоронних органів.

Аналіз наукових концепцій другої половини XIX ст. свідчить, що у цей період здебільшого панує нормативне розуміння наукової теорії. Так, О.О. Діденко, оцінюючи зміст поняття самоврядування у російській науці XIX ст., справедливо відмічає, що домінуючою тенденцією була перевага політичної складової над власне юридичною<sup>169</sup>. Як громадівська, так і державницька теорії самоврядування – це нормативно-умоглядні конструкції, які більшою мірою прагнули виправити існуючий стан справ, аніж відобразити його. Опір матеріалу породжує у подальшому юридичну та політичну теорії самоврядування, але вони тільки уточнюють ідеальні вимоги до дійсності, але не пояснюють її. Нормативно-умоглядне розуміння суспільної науки у цей час поєднується з її оціночно-політичним, а не аксіологічним аспектом. По-перше, усі автори виступали або як прихильники, або супротивники самодержавного ладу. По-друге, як у рядах прихильників, так і в рядах супротивників існують табори, які полемізують один з одним. Боротьба громадських діячів за прийняття конституції надала європейському конституціоналізму сильний відтінок партійної політизованості. Історизм суспільних

<sup>169</sup> Діденко А.А. Организационно-правовые формы местного самоуправления в России (1785–1917 гг.): Автореф... к.ю.н. / 12.00.01. – Белгород, 2002. – С.11.

наук мав прояв в обов'язковому пошуку головних причин сучасного стану речей в історичному минулому. Дослідники детально описували становлення, розвиток політичних, адміністративних традицій та пов'язували їх з соціокультурними традиціями. В літературі з питань земств та політики для пояснення того, що відбувалося, використовувався також аналіз соціально-економічних факторів, стану майнових відносин тощо.

Значним впливом в XIX ст. користувалася *теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб* (О. Градовський, Г. Єллінек, О. Лабанд), яка виникла на базі державницької теорії місцевого самоврядування. Її прибічники зводили суть місцевого самоврядування до однієї основної ознаки – самоврядні одиниці є відокремленими від держави публічно-правовими особами. Вони вважали, що права органів місцевого самоврядування є невід'ємними і недоторканими для держави. Органи самоврядування, на їхню думку, здійснюють волю не держави, а місцевих співтовариств. У спільноти є особлива мета і інтереси, які відрізняються від мети та інтересів держави<sup>170</sup>.

Однак ця теорія має ряд недоліків: а) недоторканність прав органів місцевого самоврядування існує тільки для конкретних органів адміністрації, а не для самої держави, яка має право в законодавчому порядку змінити їх або взагалі відібрати; б) самоврядні одиниці є суб'єктами прав, які їм надаються, так само, як і органи державної адміністрації, підлягають контролю уряду; в) неможливо визначити критерії, за допомогою яких можливо було б встановити, які функції, що виконуються органами самоврядування, відповідають їх особистим інтересам, а які – інтересам держави (розмежувати ці дві сфери намагалась і громадівська теорія самоврядування)<sup>171</sup>.

Поділяючи в принципі доводи авторів, висловлені на користь державницької теорії місцевого самоврядування, не можна погодитись з тим, що вони розглядають органи місцевого

<sup>170</sup> Див.: Муніципальне право України. – С. 52.

<sup>171</sup> Свирский Б.М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: Учеб. пос. – Х., 2001. – С. 215.



самоврядування як орган державної влади, посилаючись при цьому на їхню функціональну близькість і навіть ідентичність із місцевою державною адміністрацією.

Спробою поєднання сильних сторін громадівської та державницької теорій виступає *теорія муніципального дуалізму*. Дана теорія виходить з подвійного характеру муніципальної діяльності – самостійного вирішення місцевих справ і здійснення на місцевому рівні певних державних функцій<sup>172</sup>. Зокрема, М.П. Орзіх зауважує, що такий синтез дає змогу забезпечити конституційну можливість “входити у правові ворота”, а не “трощити муніципальні огорожі”<sup>173</sup>. На необґрунтованість відсутності кореляції між державою та суспільством в особі місцевого самоврядування, яка обґрунтовується адептами громадівської теорії, вказує О.О. Діденко, який, визначаючи місцеве самоврядування як спосіб самоорганізації стабільних соціальних спільностей на обмеженій території з метою вирішення спільних завдань, акцентує увагу на єдності державного та громадівського начал у місцевому самоврядуванні<sup>174</sup>. Інший російський дослідник В.Г. Мальцев вважає, що система державного управління, принаймні на своєму регіональному рівні, повинна бути пронизаною громадсько-самоврядницькими началами, а система місцевого самоврядування – втілювати у собі елемент державності<sup>175</sup>.

Однак, теорія муніципального дуалізму не дає відповіді на запитання щодо характеру публічної влади територіальної громади, зокрема яким чином суміщаються права територіальної громади, з одного боку, з правами і свободами людини і громадянина та суверенним правом народу – з іншого. Очевидно, що позитивним у цій теорії є дослідження питання про перерозподіл владних

<sup>172</sup> Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку. – С. 18.

<sup>173</sup> Орзіх М. Самоврядні території у системі державного устрою України // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1–2. – 1998. – С. 64.

<sup>174</sup> Діденко А.А. Организационно-правовые формы местного самоуправления в России (1785–1917 гг.): Автореф... к.ю.н. / 12.00.01. – Белгород, 2002. – С.12–13.

<sup>175</sup> Мальцев В.Г. О соотношении систем государственного управления и местного самоуправления // Государственное управление: проблемы теории, истории, практики, преподавания. – Ростов-на-Дону, 1993. – С.20.

повноважень між державою та місцевим самоврядуванням у контексті конституційного принципу поділу влад.

Таким чином, в охарактеризований період теоретичні основи місцевого самоврядування широко досліджувалися як зарубіжною, так і вітчизняною наукою. При цьому самоврядування не залишалось віртуальним, суто теоретичним поняттям, воно мало глибоке практичне значення. Ще тоді, наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст., більшість вітчизняних державних та громадських діячів вважали, що основою конституційного устрою демократичної держави має бути широке місцеве самоврядування, а взаємовідносини між центральними та місцевими органами мають будуватися на рівноправних засадах.

Узагалі питання про відносини держави та місцевого самоврядування та їх роль у реалізації прав людини не втратило своєї актуальності до нашого часу, а знання уявлень про природу та взаємозв'язок цих інститутів, сформульованих на рубежі ХІХ–ХХ ст. у вітчизняній та зарубіжній науковій думці, необхідне для його успішного вирішення. Теоретичні розробки, присвячені місцевому самоврядуванню, в наш час дуже важливі, тому що практика не стоїть на місці та постійно породжує явища, які потребують правового врегулювання. Потрібно вивчати теоретичну спадщину минулого, накопичені розробки про природу місцевого самоврядування, характер компетенції місцевих органів влади, аналізувати історичний досвід законодавчого врегулювання місцевого самоврядування в Україні та за кордоном. Сприйняти та критично осмислити у науковому плані увесь цей пласт політико-правових ідей надзвичайно важливо для нас.

Кардинальні зміни в соціально-економічній сфері, які відбулися у сучасному світі після світових війн, глобалізація прав людини, ідей демократії та субсидіарності викликали появу муніципальних концепцій, пов'язаних з теорією держави соціального добробуту. Муніципалітети проголошувалися інструментом соціального обслуговування, який забезпечує та охороняє однаковою мірою інтереси усіх класів та верств

суспільства. Пануюча на Заході, зокрема в США, *теорія соціального обслуговування* тлумачить функції муніципалітетів як один з проявів надкласової природи держави загального добробуту. В основі даної теорії робиться наголос на здійсненні муніципалітетами основних своїх завдань – пропонування послуг своїм мешканцям, організація обслуговування населення. Становлення і розвиток держави загального добробуту, розширення комплексу послуг, які надаються громадянам, мало подвійний вплив на функціонування місцевого самоврядування сучасного світу. З одного боку, зросла роль місцевих органів у наданні послуг населенню, в реалізації урядової політики на місцях, що в свою чергу стимулювало зацікавленість держави в ефективності місцевого управління. З іншого – посилилася централізація податкової системи, контроль центру за діяльністю місцевого управління. Стрімка активізація ролі держави в галузі місцевих фінансів призвела до трансформації традиційного балансу між державним контролем та місцевою автономією в економічній сфері, поставивши місцеві органи в залежне становище від центральних влад<sup>176</sup>. Еволюція місцевого управління, таким чином, “значно посилила державну природу муніципальних інститутів, зростивши місцеві справи з загальнодержавними та поставивши виборні муніципальні установи у велику адміністративну та фінансову залежність від уряду і міністерств”<sup>177</sup>.

Новітні наукові підходи до розкриття феномену місцевого самоврядування, як правило, опираються на нормативні визначення, що містяться в Європейській Хартії місцевого самоврядування, за якою місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою громадських справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого,

<sup>176</sup> Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998. – С. 17.

<sup>177</sup> Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания). – М., 1971. – С. 13.

рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Дане визначення є досить прагматичним, свідченням чому є те, що Хартія не обмежується декларуванням права місцевих властей самостійно приймати рішення з питань місцевого значення, в ній акцентується увага на їх реальній спроможності це робити. На перший погляд оціночне поняття “спроможності” є важливим у тому сенсі, що право управляти місцевими справами обов’язково повинно супроводжуватися реальними засобами (а саме, фінансовими, матеріальними, кадровими та іншими ресурсами), які мають у своєму розпорядженні місцеві власті. Такий підхід, на думку В.В. Кравченка та М.В. Пітцика, вкрай важливий – він дозволяє з’ясувати, коли місцеве самоврядування реально функціонує, а коли воно залишається лише декларованим – його правова модель не втілюється на практиці<sup>178</sup>.

Системне тлумачення правоположень Європейської хартії дає можливість зробити висновок, що на першому плані у механізмі здійснення місцевого самоврядування поставлені “ради або збори”, тобто представницькі органи місцевого самоврядування, а вже потім власне територіальна громада, яка використовує з цією метою “збори громадян, референдуми або будь-які інші форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом”. Більше того, сама територіальна громада як суб’єкт місцевого самоврядування визначається у Хартії не безпосередньо, а лише через означені форми її діяльності.

Такий підхід Хартії до визначення ролі органів місцевого самоврядування, по-перше, свідчить, що вона базується передусім на концептуальних положеннях державної теорії місцевого самоврядування, по-друге, дозволяє адептам цієї теорії стверджувати, що участь територіальної громади (через форми

<sup>178</sup> Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муниципальное право. – К., 2003. – С. 57–58.

прямої демократії) та громадян – членів цих громад у здійсненні місцевого самоврядування має “факультативний” характер<sup>179</sup>.

Як абсолютно справедливо зазначають В.В. Кравченко та М.В. Пітцик, з такою оцінкою ролі територіальної громади не можна погодитися в принципі, оскільки представницькі органи місцевого самоврядування формуються громадою шляхом місцевих виборів (що також є однією з форм прямої демократії і, в силу цього, діють за дорученням та в інтересах територіальної громади, що свідчить про її значення як первинного суб’єкта місцевого самоврядування<sup>180</sup>.

Таким чином, ми бачимо, що сучасна правова доктрина та практика місцевого самоврядування в основному виходить з того, що самоврядування поєднує в собі елементи державного та громадського начал. Поступово відбувається переоцінка традиційних цінностей місцевої автономії і муніципальних прав і свобод, хоча й зараз зустрічаються прихильники громадівської школи місцевого самоврядування. Так, професор Індіанського університету (США) В. Остром у своїх дослідженнях виходить з того, що побудова демократичного суспільства повинна спиратися на “концепцію громади (“миру”), яка існує мирно та в добробуті, заснована на передумові творчого характеру людського інтелекту”. Реальна альтернатива державній автократії, на думку цього автора, – утворення таких систем правління, які засновані на принципах самоврядування та прав людини. Майбутнє демократії, таким чином, залежить від того, наскільки кожний з нас зможе навчитися користуватися наукою та мистецтвом асоціацій, заснованих на взаємодопомозі та договірних механізмах взаємовідносин<sup>181</sup>.

Німецький вчений З. Баллейс підкреслює, що муніципалітети є передусім “природними корпоративними одиницями, а їх автономність впливає не стільки з державної влади..., скільки з

суверенітету народу, який має поважатися та забезпечуватися державою на практиці”<sup>182</sup>.

З цього приводу існують й інші погляди. Так, Е. Деттон, проголошуючи комуну “природною спільнотою”, пише, що вона розглядається в двох аспектах: по-перше, вона є органом загальної державної адміністрації та, по-друге, колективом, якому доручено управління належним йому надбанням<sup>183</sup>.

Розглянуті нами, хоча й у конспективному плані, теорії місцевого самоврядування мали суттєвий вплив на муніципальне будівництво нашої країни. Вони істотно вплинули і на зміст відповідних положень Конституції України 1996 року. Так, за статтею 7 Конституції в Україні “визнається” місцеве самоврядування, що зводить даний інститут у ранг природного права людини та її асоціацій – територіальних громад, а якщо взяти за основу статтю 140 Основного Закону України, в якій йдеться про територіальну громаду як первинний суб’єкт місцевого самоврядування, то можна дійти висновку, що вибір у нашій країні зроблено на користь громадівської теорії. Про це ж свідчить і той факт, що місцеве самоврядування здебільшого самостійно вирішує питання місцевого значення та зосереджується лише в селах, селищах та містах як “природних” населених пунктах, а населення районів та областей не визнається самостійним суб’єктом місцевого самоврядування.

Вже неодноразово цитовані нами В.В. Кравченко та М.В. Пітцик на основі аналізу положень Конституції України доходять абсолютно вірного висновку про те, що в Основному Законі питання місцевого самоврядування регулюються виходячи переважно з концептуальних положень громадівської теорії, хоча і з використанням окремих позицій державницької теорії. На користь даного висновку вони наводять такі положення Конституції України: а) органи місцевого самоврядування не включені до системи органів державної влади (ст. 5, 19, 38, 47, 55, 56, 71);

<sup>179</sup> Васильєв В.И. Местное самоуправление. – М., 1999. – С.13.

<sup>180</sup> Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право. – К., 2003. – С.58.

<sup>181</sup> Остром В. Демократия и самоуправление // Государство и право. – 1994. – № 4. – С.128–129.

<sup>182</sup> The Present and Future Role of Local Government in Britain and Germany. – L., 1985. – P.71.

<sup>183</sup> Деттон Е. Местная администрация Франции. – М., 1957. – С.89.

б) місцеве самоврядування в Україні визнається, а не надається (ст.7); в) місцеве самоврядування гарантується державою (ст.7); г) служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби (ст.38); д) місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (ст.140)<sup>184</sup>.

У цьому аспекті варто зазначити, що Конституція України і закон про місцеве самоврядування 1997 року, декларуючи статус територіальної громади як провідного, центрального суб'єкта, за словами О.В. Батанова, є “надреволюційними” та, безумовно, “йдуть далі” навіть Європейської Хартії про місцеве самоврядування 1985 року, будуючи систему місцевого самоврядування через призму “людського вимірювання”, тобто від конкретної особи, людської спільноти, тоді як Хартія опікується системою бюрократичних інституцій – органів місцевого самоврядування. Однак ці норми залишаються декларацією; динаміки, механізму функціонування територіальних громад, умов для формування дієздатного місцевого самоврядування, на жаль, створити не вдалося<sup>185</sup>.

Водночас чимало важливих положень Конституції написано в дусі державної теорії. В них послідовно проведено ідею, що корені місцевого самоврядування – в тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень – у законі, тобто за принципом “дозволено лише те, що передбачено законом”. На користь державної теорії “працює” і збереження місцевого самоврядування на регіональному рівні, хоч і в якості районних та обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст<sup>186</sup>.

Також державницький підхід проводиться в Законі про місцеве самоврядування. Якщо в Конституції територіальна громада фіксується як первинний суб'єкт місцевого самовряду-

вання, то в Законі закріплюється фактична конкуренція суб'єктів локальної демократії – якщо територіальна громада буде нездатною здійснювати своє право на місцеве самоврядування (а хто це буде визначати, залишається невідомим), то воно буде здійснюватися під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Така законодавча можливість фактично нівелює конституційне право людини та територіальної громади на самостійне здійснення місцевого самоврядування, фактично усуває їх на другий план у вирішенні питань місцевого значення. Такі тенденції свідчать про те, що держава потенційно не довіряє людині та територіальній громаді і в будь-який час може повернутися до централізованого управління, тим більше, що цим Законом виконавчі органи рад наділені не тільки самоврядними повноваженнями, а й делегованими повноваженнями державної виконавчої влади, в межах реалізації яких вони фактично трансформуються в одержавлені структури. Крім того, за статтею 143 Конституції України з питань здійснення ними повноважень органів державної виконавчої влади вони підконтрольні відповідним органам державної виконавчої влади. До того ж колосальний обсяг делегованих повноважень фактично унеможливує здійснення справ громадських. Тому, на думку М.О. Баймуратова, прогноз реалізації такого сценарію не є безпідставним<sup>187</sup>.

Отже, обрана в Україні модель місцевого самоврядування не знімає з порядку денного необхідності подальшого осмислення цього явища, а відтак і пошуку більш досконалого варіанта місцевого самоврядування з урахуванням аналізу практики його функціонування в нашій країні та за її межами.

Упродовж тривалого історичного відтинку часу реальна дійсність та наука змінювали акценти й аксіологічні орієнтації в підходах до проблем прав людини та місцевого самоврядування

<sup>184</sup> Кравченко В.В., Пітчик М.В. Муніципальне право. – К., 2003. – С.61–62.

<sup>185</sup> Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.37.

<sup>186</sup> Основи муніципального права України: Навч. посібн. / За ред. М.І. Корнієнка. – К., 2000. – С.28.

<sup>187</sup> Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. – Х., 2000. – С.10.

територіальних громад, прямої та представницької демократії. Однак, незважаючи на всі політичні, соціальні та економічні перетворення, домінуючою цінністю є розуміння того, що люди, які живуть в одному місці та потребують певних послуг, повинні мати демократичні інституції, через які вони мали б можливість виражати свої інтереси. І це зрозуміло, оскільки територіальна громада – самоврядна спільнота людей, арена, де відбувається зіткнення інтересів з будь-яких земних проблем: політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних тощо.

Тому, на наше глибоке переконання, вихідною теоретико-методологічною основою формування публічно-самоврядної влади в Україні є громадська та природно-правова доктрина місцевого самоврядування та прав людини. Ці ідеї мають непересічне аксіологічне значення. Вони “олюднюють”, “гуманізують” публічну владу, роблять її більш наближеною до громадян, їхня реалізація істотно розширює сферу свободи індивіда, його соціальної дії, формуючи істотний “сегмент” його соціальної взаємодії з державою, у результаті якої оптимально здійснюються індивідуальні та колективні права особистості.

Побудоване на ідеях природного права місцеве самоврядування “переводить” громадянське суспільство з абстрактно-категоріальної у екзистенціальну площину, яка торкається глибинних аспектів повсякденної діяльності людей. Муніципальна влада за таких умов відбиває не тільки специфічний образ мислення та форму реалізації волі конкретної людини, груп людей до життя й життя своїх нащадків. На локальному рівні за допомогою такої влади складатиметься та функціонуватиме цілісна система соціальних та культурних у широкому розумінні цього слова міжособистих комунікацій, що фактично формують реальне громадянське суспільство<sup>188</sup>.

<sup>188</sup> Григор'єв В.А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні: Автореф... к.ю.н. / 12.00.13. – Одеса, 2002. – С.10.

### 3.4. Особа та актуальність проблеми становлення муніципальної влади в Україні

В юридичній літературі немає єдності у розумінні проблеми співвідношення державного управління та місцевого самоврядування. Історичний досвід організації управління на місцях, сучасна законодавча практика зарубіжних країн та чинне законодавство України засвідчують, що дана проблема може вирішуватися у площині з'ясування юридичної природи публічної влади та прав людини.

Однією з найважливіших проблем, що постала перед державою в Україні, є проведення адміністративної та муніципальної реформ. А це потребує і суттєвого реформування всього змісту адміністративного і муніципального права, що є необхідною умовою і засобом реалізації норм Конституції у найважливішій сфері адміністративно-правової регламентації відносин між органами влади і громадянами. Політико-правовою підставою існуючої недооцінки цієї ролі можна вважати застаріле уявлення про право як будь-який офіційний акт суб'єкта державної влади, що вважається вираженням волі “всього народу”<sup>189</sup>.

За Конституцією України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Згідно зі статтею 5 Конституції України, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування<sup>190</sup>. На цій підставі А.О. Чемерис вважає, що таким чином законодавством затверджено механізм поєднання інтересів народу, держави та територіальних громад<sup>191</sup>. З цього конституційного положення прямо випливає теза, що місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі суспільства і його слід розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

<sup>189</sup> Шемшученко Ю.С. Людина і реформування адміністративного права // Урядовий кур'єр. – 2000. – № 53.

<sup>190</sup> Конституція України // Відомості ВРУ. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>191</sup> Чемерис А.О. Концептуальні засади реформування державного управління і місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного управління. – К., 2000. С. 14.

Конституція України традиційно поділяє демократію на безпосередню та представницьку. Але на відміну від попередніх конституцій пріоритетною формою демократії, яка є основою, вона визнає безпосередню демократію. Це є цілком логічним, закономірним і реальним. Адже безпосередня демократія є природним правом народу, яке виникло раніше представницької. Акти (рішення) безпосередньої демократії не потребують будь-якого затвердження. Шляхом безпосередньої демократії приймаються насамперед найважливіші нормативно-правові акти: конституції, закони, акти про внесення до них відповідних змін (доповнень) та інші акти, які безпосередньо виражають волю народу<sup>192</sup>.

За своєю суттю безпосередня демократія відповідно до положень Конституції (ст. 5, 36, 69 та ін.) є насамперед прямим волевиявленням народу, або його волевиявленням через політичні партії, засоби масової інформації та інші складові механізму безпосередньої демократії. Таким чином, безпосередня демократія є безпосередньою реалізацією народом волі щодо власних інтересів, власної долі (в цілому чи щодо частини суспільства або окремих осіб).

Отже, за своєю суттю безпосередня демократія є безпосереднє абсолютне чи відносне волевиявлення – всього народу або його частини в не заборонених Конституцією та законами формах.

У науковій літературі дискутується питання про те, чи є місцеве самоврядування, а, відповідно, і здійснення публічної самоуправлінської влади, проявом народовладдя. Здається, що це питання має принципове значення не тільки для визначення природи публічної самоуправлінської влади, але й становлення суб'єктно-об'єктної та структурно-функціональної її характеристик. Дійсно, якщо розглядати місцеве самоврядування як одну із форм демократії, то як наслідок витікає висновок, згідно з яким

суб'єктом місцевого самоврядування є безпосередньо народ, тобто “громадяни України всіх національностей” (Преамбула Конституції України), що певним чином входить у колізію зі статтею 140 Основного Закону, яка визначає місцеве самоврядування як “право територіальної громади”. Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”<sup>193</sup> (ст. 1, 2) кваліфікуючими ознаками територіальної громади визнаються: наявність територіального колективу жителів певного чи кількох населених пунктів; спільне (об'єднане) їх проживання в межах села, селища, міста; належність їх до певної самостійної адміністративно-територіальної одиниці; наявність спільного адміністративного центру територіального колективу.

Таким чином, існує специфіка у нормативному закріпленні та реалізації публічної влади на рівні місцевого самоврядування. Та обставина, що територіальну громаду становлять не тільки громадяни України, а також інші фізичні особи, які проживають на відповідній території, це дає можливість прирівняти місцеве самоврядування до конкретної форми народовладдя. Тому слід погодитися з думкою А.Р. Крусян про хибність ототожнення термінів “народовладдя” та “місцеве самоврядування”, “народне” і “місцеве” самоврядування. Насамперед ці явища розрізняються за суб'єктним складом, оскільки місцеве самоврядування реалізується територіальною громадою, яка на місцевому рівні здійснює гарантовану державою самоуправлінську діяльність<sup>194</sup>.

На відміну від українського народу, територіальна громада не володіє суверенітетом. У цьому випадку “суверенні права держави трансформуються у самоуправлінські повноваження територіальних колективів”. Тому суб'єктом місцевого самоврядування повинна визнаватися власне територіальна громада, яка на думку М.П. Орзіха виступає як “нормативно-правова модель самоорганізації населення з відповідними організаційними структурами,

<sup>193</sup> Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 27. – Ст. 170.

<sup>194</sup> Крусян А.Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления // Дис... канд. юрид. наук. – Одесса, 1999. – С. 18.

<sup>192</sup> Погорілко В. Основні засади теорії безпосередньої демократії // Право України. – 2001. – №8. – С. 26.

які здатні виражати, реалізувати та захищати територіальний інтерес в якості права і законного інтересу місцевого самоврядування”<sup>195</sup>.

Таке становище місцевого самоврядування в політичній системі, на думку В.Є. Чиркіна, дозволяє характеризувати його як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади<sup>196</sup>.

Більшість вчених вбачають тісний взаємозв'язок між державою та місцевим самоврядуванням. Зокрема, місцеве самоврядування розглядається як “специфічна частина державного механізму”<sup>197</sup>, організація публічної влади на місцях<sup>198</sup>, “публічна влада територіального колективу”<sup>199</sup> тощо. Незважаючи на певні розбіжності у цих поглядах, можна констатувати, що їх об'єднує визнання місцевого самоврядування як автономної щодо до державної влади системи управління суспільством.

Місцеве самоврядування можна розуміти як поєднання форм безпосередньої демократії, коли населення вирішує справи місцевого значення, а також представницької демократії, тобто через систему органів влади та посадових осіб, що формуються шляхом виборів територіальною громадою.

Безумовно, діяльність місцевих представницьких та виконавчих органів має за мету і вирішення питань місцевого значення, тому органи держави і громадського самоврядування повинні взаємодіяти між собою.

Російські вчені Є.Г. Аніміца та А.Т. Тертишний розуміють самоврядування як “відносно автономне функціонування будь-якої громадської організації, яке забезпечується прийняттям членами певної організації норм та рішень, що стосуються її

<sup>195</sup> Орзи́х М.Ф. Интерес в системе местного самоуправления // Аппарат государственного управления: интерес и деятельность. – К., 1993. – С. 93.

<sup>196</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 1998. – С.421.

<sup>197</sup> Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С.674.

<sup>198</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4-х т. / Под ред. Б.А. Страшуна. – Т. 2. – М., 1996. – С.393–400.

<sup>199</sup> Чиркин В.Е. Вказана праця.

життєдіяльності, передачею за історичною естафетою традиційних соціокультурних цінностей та навичок соціальної поведінки, спільним веденням цими індивідами спільних для них справ, відсутністю в організації розриву між суб'єктом і об'єктом управління”<sup>200</sup>. На основі цього визначення автори формулюють такі ознаки місцевого самоврядування: відмінність у характері влади у порівнянні з державною; специфічне коло повноважень цих органів; принцип локально-територіальної обмеженості; місцеве самоврядування як сукупність виборних та інших органів й інститутів влади; спільність населення територіальної громади; єдність самостійності та відповідальності цих органів; здійснення місцевого самоврядування, виходячи з інтересів населення відповідної території; місцеве самоврядування опирається на правову основу, засновану державою<sup>201</sup>.

На думку С.А. Авак'яна місцеве самоврядування – це форма народовладдя, яка забезпечує населенню можливість самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення, тобто управляти своїм життям та справами на відповідній території. Воно реалізується на зборах громадян за місцем їхнього проживання або на місцевих референдумах. Питання місцевого значення можуть вирішуватися обраними представницькими органами місцевого самоврядування та його посадовими особами. С.А. Авак'ян вважає, що громадська (недержавна) природа місцевого самоврядування має прояв лише під час вирішення ним питань суто місцевого значення, хоча його рішення мають обов'язковий характер для населення на даній території. Разом з цим органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. При здійсненні цих повноважень акти органів місцевого самоврядування забезпечуються державно-зобов'язальною силою. Сукупне здійснення двох видів завдань, на думку С.А. Авак'яна, і робить владу

<sup>200</sup> Аниміца Е.Г., Тертишний А.Т. Основы местного самоуправления: Учебн. – М., 2000. – С.5.

<sup>201</sup> Там само. – С.11–13.

місцевого самоврядування змішаною громадсько-державною формою публічної влади народу<sup>202</sup>.

Характеризуючи місцеве самоврядування як багатоаспектне явище, яке одночасно має якості соціального і політичного, публічно-правового та приватноправового, В.В. Кравченко стверджує, що місцеве самоврядування – це публічна влада з усіма її атрибутами, і, одночасно, інститут громадянського суспільства, форма самодіяльності населення, вияв його здатності управляти власними справами автономно від держави<sup>203</sup>. У іншій роботі даний автор констатує, що місцеве самоврядування – публічна влада територіальної громади, тобто жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища і міста, вона носить локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, в той же час як державна влада – це влада всього народу, вона поширюється на всю державну територію<sup>204</sup>.

Як особливу “форму здійснення влади (публічно-самоврядної) населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади)”, розглядає місцеве самоврядування український політолог Ю.В. Крестєва<sup>205</sup>. У якості специфічної форми публічної влади територіальної громади визначає місцеве самоврядування О.М. Солоненко<sup>206</sup>. Автономний характер муніци-

<sup>202</sup> Авакьян С.А. Народовластие // Конституционное право: Энцикл. словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М., 2000. – С.375.

<sup>203</sup> Кравченко В.В. Форми участі неурядових структур у розвитку місцевого самоврядування // Актуальні проблеми виконання законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” / За ред. В.В. Кравченка. – К., 2003. – С.50.

<sup>204</sup> Кравченко В. Концепція місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування та в Конституції України // Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11–12 червня 2002 р. – К., 2002. – С.202.

<sup>205</sup> Крестєва Ю.В. Інститут місцевого самоврядування в Україні: Автореф... канд. політ. наук / 23.00.02. – Львів, 2002. – С.6.

<sup>206</sup> Солоненко О.М. Реалізація функцій забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання): Автореф... к.ю.н. / 12.00.02. – К., 2001. – С.1.

пальної влади відстоює О.В. Батанов, який розглядає її суб'єктно-об'єктні та структурно-функціональні характеристики через призму компаративного аналізу місцевого самоврядування та органів державної влади<sup>207</sup>. Існування двох рівнів публічної влади – публічної державної й публічної самоврядної (муніципальної), найбільш аргументовано обґрунтовує в своїй дисертаційній роботі й інший вітчизняний дослідник В.А. Григор'єв<sup>208</sup>. Кандидатська дисертація останнього автора є першим та єдиним на сьогоднішній день в Україні комплексним науковим дослідженням, присвяченим теоретичним і практичним проблемам становлення й розвитку публічної самоврядної (муніципальної) влади.

На наше глибоке переконання місцеве самоврядування за усіма параметральними (сутнісними, суб'єктно-об'єктними, генетичними, динамічними тощо) характеристиками є нічим іншим як самостійним видом публічної влади – муніципальної влади територіальних громад. Конституція України визнає та гарантує місцеве самоврядування (ст. 7). Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – мешканців села або добровільного об'єднання в сільську громаду мешканців кількох сіл, селища чи міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140). Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Більш детально відносини у сфері місцевого самоврядування регулюються спеціальним законом – Законом “Про місцеве самоврядування в Україні”<sup>209</sup>.

<sup>207</sup> Батанов О.В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 2. – С.21–30; Батанов О.В. Теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та органів державної влади / В кн.: Органи державної влади України. – К., 2002. – С.568–584.

<sup>208</sup> Григор'єв В.А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні: Дисертація... к.ю.н. / 12.00.13. – Одеса, 2002.

<sup>209</sup> Див.: Відомості ВРУ. – 1997. – № 24. – Ст. 170; 1998. – № 48. – Ст. 292; 1999. – № 41. – Ст. 372; 2000. – № 9. – Ст. 67.



Аналогічні концептуальні підходи до конституювання муніципальної влади ми знаходимо й у зарубіжній законодавчій практиці. У деяких конституціях місцеве самоврядування розглядається як один із найважливіших аспектів основ конституційного ладу, як одна із форм здійснення народовладдя. Так, Конституція Російської Федерації проголошує: “Народ здійснює свою владу безпосередньо, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”<sup>210</sup>. У розділі II Конституції Киргизької Республіки зафіксовано положення, що державна влада базується на принципі розмежування функцій державної влади і місцевого самоврядування (ст.7)<sup>211</sup>. Згідно зі статтею 2 Конституції Грузії, “питання місцевого значення громадяни Грузії вирішують шляхом місцевого самоврядування без шкоди для суверенітету держави. Порядок створення, повноваження органів місцевого самоврядування і їх відносини з державними органами визначаються органічним законом”<sup>212</sup>.

Місцеве самоврядування є одним із визначальних елементів демократичного устрою країни. У науці конституційного права проблема місцевого самоврядування розглядається як багатогранне та комплексне політико-правове явище, що характеризується з різних сторін.

Безперечно, теорія місцевого самоврядування концентрувалася навколо формування правовідносин територіальної громади і держави. Вся наука про самоврядування бере свій початок зі спроби розв’язати проблему, чи має громада окрему, відмінну від держави владу, чи вона є незалежною від держави публічно-правовою корпорацією, чи міцно включеною в державний організм і виконує тільки функції органу влади<sup>213</sup>.

У цьому контексті слід приєднатися до думки, що місцеве самоврядування як об’єкт конституційно-правового регулювання

<sup>210</sup> Див. абз. 2 ст. 3 Конституції Російської Федерації // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Вып. 2. – М.: Манускрипт, 1998. – С. 357.

<sup>211</sup> Там само. – С. 270.

<sup>212</sup> Там само. – С. 175.

<sup>213</sup> Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Мюнхен, 1963. – С. 17.

виступає однією із засад конституційного ладу України, специфічною формою народовладдя та права жителів відповідної територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення<sup>214</sup>. Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві й державі та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу.

Аналіз наведених положень правових актів та думок вчених дає нам змогу зробити такий висновок. Як самостійний вид публічної влади місцеве самоврядування тісно пов’язане із державною владою, діяльність органів місцевого самоврядування багато в чому залежить від загальних напрямків політики держави, їх ефективність також залежить від підтримки з боку останньої<sup>215</sup>. Система місцевого самоврядування заснована на Конституції і законах України, просторові межі територіальних громад обумовлені адміністративно-територіальним поділом країни. Разом з тим Конституція і чинне законодавство України заклали механізм перерозподілу повноважень між органами держави та місцевого самоврядування, що є втіленням конституційного принципу децентралізації політико-територіальної організації публічної влади в Україні (ст. 142).

Розглядаючи місцеве самоврядування як “питання, яке має невимірно величезну державну важливість та зачіпає рішуче всі сторони складного народного життя”, П.М. Подлігайлов писав, що “відсутністю самоврядування центральна влада або повністю ігнорує інтереси, а відповідно і нестатки населення, визначаючи своїм агентам виконувати тільки свої вимоги, або, бажаючи йти назустріч місцевим нестаткам, наказує своїм піклуватися про їх задоволення, чим санкціонує свавілля”, тому що ці особи є чужими для цієї місцевості та її проблем. “Усі місцеві інтереси та нестатки

<sup>214</sup> Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний В.В. Місцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право. – К.: Атіка, 2000. – С. 8.

<sup>215</sup> Див. про це: Батанов О.В. Повноваження органів державної влади у сфері місцевого самоврядування: система та загальна характеристика // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 1. – С.44–53.

можуть бути добре відомі тільки самому місцевому населенню, яке до того ж найбільше зацікавлене в їх правильному задоволенні”. Тому ці питання “повинні розроблятися в тій установі, яка для цього є найбільш компетентною – в органі самоврядування”<sup>216</sup>.

З іншого боку, все більш актуальним є транскордонне співробітництво, яке найінтенсивніше проявляється саме на рівні місцевого самоврядування. На думку Г.Г. Диниса, у рамках сучасних світових інтеграційних процесів поширюється транскордонне співробітництво між прикордонними територіями у економічній, соціальній, культурній, екологічній сферах<sup>217</sup>.

Таким чином, хоча це безпосередньо не закріплено у Конституції і законах України, вітчизняна правова система містить певний механізм перерозподілу повноважень між самостійними видами публічної влади – державною владою, місцевим самоврядуванням, а також на рівні міжнародних органів та установ. Нині в юридичній літературі це явище розкривають через принцип субсидіарності, що в свою чергу збагачує зміст поняття державного суверенітету.

Запозичений з римського канонічного права принцип субсидіарності у європейській правовій доктрині виразився і в позитивному праві<sup>218</sup>. Залежно від природи права цей принцип розуміють по-різному. Зокрема, у приватному праві під субсидіарністю розуміють взаємодоповнюваність, яка втілюється “через застосування норм суміжних галузей права або правових комплексів”<sup>219</sup>. У публічних галузях права цей термін розуміють саме як перерозподіл повноважень між різними рівнями влади, а також механізм вирішення справ публічного значення органом влади вищого рівня у випадку вичерпання засобів (ресурсів) вирішення на нижчому рівні влади.

<sup>216</sup> Местное самоуправление в России / Под ред. П.М. Подлигайлова. – СПб., 1884. – С. 25, 28.

<sup>217</sup> Див.: Динис Г.Г. Международно-правовая основа приграничных отношений СССР с европейскими странами – членами СЭВ: Автореф. дис... к. ю. н. – К., 1988. – С. 7–12.

<sup>218</sup> Див. ст. 36 Договору про Європейський Союз // Хартли Т.К. Основы права Европейского сообщества: Пер. с англ. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998.

<sup>219</sup> Топорнин Б.Е. Европейское право: Учебник. – М.: БЕК, 1999. – С. 58–59.

Таким чином, принцип субсидіарності вносить елементи новизни у розуміння принципу державного суверенітету. Цей принцип дає змогу більш оптимально перерозподілити владні повноваження на різних рівнях публічної влади всередині країни і закладає правові основи для поглиблення міжнародного співробітництва як на рівні органів державної влади, так і на рівні органів місцевого самоврядування.

Суверенний характер публічної влади, що закріплено статтею 5 Конституції, покладає на її носіїв обов’язок вирішувати справи публічного значення у єдності їх повноважень та відповідальності. Єдність повноважень і відповідальності будь-якого органу влади чи посадової особи є необхідною умовою забезпечення прав і свобод людини, її гідного існування. Суверенність органів влади, у тому числі й органів місцевого самоврядування, полягає також у тому, що вони розглядаються як представницькі інститути, що сформовані безпосередньо народом.

Згідно з рішенням Конституційного Суду України у справі про місцеве самоврядування територіальна громада визнається як первинне джерело публічної влади на рівні місцевого самоврядування у відповідності до конституційного принципу суверенної влади народу<sup>220</sup>.

Таким чином, в Україні існує єдина система публічної влади, в якій можна виділити її автономні структурно-функціональні утворення – державну владу та місцеве самоврядування. Ці автономні види публічної влади тісно пов’язані між собою, і в законодавстві України закладено механізм їх взаємодії та співпраці. Такі відносини необхідно розглядати у контексті принципу демократії як певний механізм інтеграції вирішення справ публічного значення. Також необхідно мати на увазі, що при органічній єдності публічної влади (завдання, цілі) спостерігається суттєва відмінність у її суб’єктному складі – якщо публічна державна влада виходить безпосередньо від держави та

<sup>220</sup> Див.: Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 1. – С. 22–29.

реалізується тільки за її безпосередньої або непрямой участі, то публічно-самоврядна влада здійснюється спеціальним суб'єктом, який має спеціальний об'єкт управлінського впливу та інші іманентні властивості, які характеризують таку владу саме як владу.

У становленні і функціонуванні як самостійної публічної влади, так і її самоуправлінської гілки важливе значення відіграє дихотомічне взаємовідношення влади і закону. Як зазначив Ю.О. Тихомиров, у перебудові суспільства ці два явища привертають найбільшу увагу. Він виділяв у цьому процесі повну систему інтересів: а) інтерес до справжнього народного характеру влади, яка не відчужена від суспільства; б) інтерес, який усвідомлювався багатьма громадянами до нової ролі закону, оскільки саме закон створює стабільний порядок у суспільстві та демократичні процедури, захищає особистість<sup>221</sup>.

Європейська Хартія про місцеве самоврядування (1985) розглядає місцеве самоврядування як принцип здійснення влади в суспільстві і державі, встановлюючи, що "принцип місцевого самоврядування повинен бути визначений у законодавстві країни, і, по можливості, в конституції країни" (ст. 2). Саме на засадах суверенності та субсидіарності базуються положення даного міжнародно-правового акта, у відповідності до якого місцеве самоврядування означає "право і спроможність місцевих влад, в межах закону, здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення".

Сьогодні сформована думка про місцеве самоврядування, вона знайшла своє втілення у Всесвітній декларації і Європейській Хартії про місцеве самоврядування. Її суть зводиться до гарантованого державного права територіальних спільнот громадян та тих органів, які вони обирають, вирішувати самостійно, під свою відповідальність питання місцевого значення, діючи в межах конституції і законів відповідної держави<sup>222</sup>.

<sup>221</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М., 1995. – С. 93.

<sup>222</sup> Конституційне право України / За ред. В.Тация, В.Погорілка, Ю.Толики. – К., 1999. – С. 350.

Зокрема, російська Конституція розглядає місцеве самоврядування як одну із форм здійснення народом своєї влади (ст.3), визнає та гарантує його (ст.12). Включення цих статей як основ конституційного ладу – свідчення принципової зміни ставлення держави до місцевих органів влади, безперечна ознака правової держави. Положення російської Конституції щодо місцевого самоврядування викликають прагматичний інтерес у тому плані, що вони зафіксували ряд нових норм, які чітко розмежовують державну владу та місцеве самоврядування. Згідно зі статтею 12 Конституції "органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади". Очевидно, що цим положенням затверджується принципова різниця між державною владою та самоврядуванням. Самостійність місцевого самоврядування як окремого виду влади впливає з положень статті 3 Конституції, яка закріплює суверенну владу народу, а не держави. Ця влада відрізняється від державної тим, що вона не може застосовувати примус – для цього не передбачено юридичних засобів.

Місцеве самоврядування, хоча воно і не входить в систему органів державної влади, за своєю природою є частиною публічної влади. Місцеве самоврядування функціонує у відповідності з конституціями і законами, і таким чином, воно похідне від держави.

Похідний від держави характер місцевого самоврядування, на нашу думку, обумовлено лише тим, що даний правовий інститут запроваджено Конституцією України, яка прийнята від імені українського народу Верховною Радою України. Поточне законодавство України у галузі місцевого самоврядування є результатом компромісу між провідними політичними силами, є формою вираження державної регіональної політики.

Через такий механізм інститути громадянського суспільства можуть вирішувати свої проблеми на місцевому рівні без втручання органів державної влади, а тільки через власні органи, які також

наділені владними повноваженнями (нормотворчими і виконавчими, але не судовими). Це не суверенна влада і вона не може виходити за свої межі – у протилежному випадку правомірним є втручання органів державної влади. Кожний громадянин бере участь у створенні органів місцевого самоврядування, але цей же громадянин є одночасно суб'єктом конституційного права, він бере участь у всенародному волевиявленні під час формування органів державної влади. У зв'язку з цим місцеве самоврядування не може бути нічим іншим, як автономною за своїми повноваженнями і діяльністю частиною механізму публічної влади у цілому.

Серед теоретиків і практиків державного управління часто виникає питання стосовно того, чи не перебільшується роль місцевого самоврядування, оскільки воно начебто є формою децентралізації державної влади. При цьому робляться посилення на те, що представники виконавчої влади є кваліфікованими фахівцями в галузі державного управління, відтак вони краще й оперативніше можуть виконувати відповідні функції. Такі міркування аргументуються, як правило, посиленням на факти некомпетентності, бездіяльності, безвідповідальності, що є іноді притаманними народному представництву взагалі і місцевому самоврядуванню зокрема, особливо на початковому етапі його становлення та розвитку за відсутності відповідних демократичних традицій, політичної і правової культури<sup>223</sup>.

Такі міркування продиктовані невірою у здоровий глузд, у компетентність та ініціативу народних представників, а також тих фахівців, яким вони довіряють здійснення виконавчих функцій місцевого самоврядування. Що ж до зазначених вад, то від них не застраховані і представники професійного державного апарату управління, якщо відсутні запити на високу політичну культуру, не відбувається зміцнення законності, дисципліни і правопорядку.

<sup>223</sup> Мостовий Г. Регіональне управління та місцеве самоврядування у комплексі децентралізації державної влади // Людина і влада. – № 6–7. – С. 101.

У зв'язку з прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України закінчився майже шестирічний пошук конституційної моделі місцевого самоврядування в нашій державі. Важливими віхами на цьому шляху були Закони України про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування 1990 року, про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування 1992 року, про формування місцевих органів влади і самоврядування 1994 року, про державну владу та місцеве самоврядування в Україні. Останній став органічною частиною Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України, укладеного 8 червня 1995 року<sup>224</sup>.

Таким чином, можна зробити висновок, що Україна має певні традиції в організації місцевого самоврядування. Разом з тим важливою проблемою здається фінансово-матеріальне забезпечення місцевого самоврядування. Основними політико-правовими заходами, які сприяють усуненню розбіжностей між обов'язками та ресурсним забезпеченням місцевої і регіональної влади в Україні, повинні стати: реформа бюджетної та податкової системи на користь місцевого самоврядування; залучення коштів від прибутків комунальних підприємств; повне фінансування державою делегованих нею повноважень місцевого самоврядування, цільове субсидювання тощо.

Однією із новацій, яка запроваджена Конституцією України, є перенесення делегування повноважень з вертикального на горизонтальний рівень – від районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування до районних та обласних державних адміністрацій, місцевих органів виконавчої влади. Це пояснюється тим, що згідно з Конституцією України, районні та обласні ради визначено як органи місцевого самоврядування. Однак представляючи спільні інтереси територіальних громад, вони не мають власних виконавчих органів, отже, – змушені делегувати ці функції місцевим державним адміністраціям. Окрім цього,

<sup>224</sup> Див.: Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К., 2000. – С. 631.

територіальні громади сіл, селищ, міст створюють органи місцевого самоврядування, які мають представляти їх спільні інтереси (управляти, наприклад, об'єктами комунальної власності, що знаходяться у спільній власності територіальних громад), однак вони не можуть це самостійно здійснювати, а відтак – мають їх делегувати державі в особі відповідних місцевих адміністрацій. Така модель взаємовідносин між органами державної виконавчої влади та представницькими органами місцевого самоврядування на рівні областей, районів (тобто регіонів та субрегіонів) вказує на наявність відносин субсидіарності у механізмі публічної влади України.

З теоретичної точки зору така форма взаємовідносин самоврядних та державних органів є винятком із загального правила, оскільки делегування повноважень, якщо таке право надається якомусь органу, є його правом, а не обов'язком. Подібне може породжувати загрозові конфліктні ситуації у реальній практиці. Разом з тим, Конституція України передбачає, що місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих відповідними районними чи обласними радами, і останні можуть висловлювати недовіру голові відповідної державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення.

Отже, складається така ситуація, коли місцеві державні адміністрації беруть на себе функції виконавчих органів місцевого самоврядування. Треба також брати до уваги і ту обставину, що згідно з Конституцією України не є можливим поєднання в одній особі посад голови районної, обласної ради та голови районної, обласної адміністрації. Тому проблема набуває особливої політичної, правової та моральної гостроти. Обрана Конституцією модель організації виконавчої влади та самоврядування на місцях не знімає з порядку денного подальшого наукового осмислення феномену влади, пошуку більш досконалого варіанта цієї моделі<sup>225</sup>.

<sup>225</sup> Мостовий Г. Вказ. праця. – С. 102.

Ми вже звертали увагу на те, що за своєю суттю, місцеве самоврядування – це публічна влада територіальної громади, тобто жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, вона носить локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, тоді як державна влада – це влада всього народу, вона поширюється на всю державну територію.

У той же час слід зазначити, що конституційне положення, згідно з яким органи місцевого самоврядування не входять до механізму державної влади, не означає і не може означати його повної автономності щодо державної влади. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і знаходить свій прояв у тому, що і місцеве самоврядування, і державна влада мають єдине джерело – народ (ч.1 ст.5 Конституції України). Крім того, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст.143 Конституції України) і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади.

Визначення місцевого самоврядування як основ конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування під час вирішення всіх питань місцевого значення.

Як специфічна форма реалізації суверенної влади народу місцеве самоврядування характеризується такими рисами: а) місцеве самоврядування має особливий суб'єкт – територіальну громаду, тобто жителів, об'єднаних постійним проживанням в межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями; б) місцеве самоврядування займає окреме місце у механізмі публічної влади, тобто не входить до механізму державної влади, однак це не означає його повну автономність від держави, державної влади; в) місцеве

самоврядування має особливий об'єкт – питання місцевого значення. У зв'язку з цим, з метою оптимального висвітлення характерних ознак муніципальної влади, особливий прагматичний інтерес викликає аналіз чинної системи місцевого самоврядування в Україні.

Конституція України (ст.140) визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села або добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Більш деталізовано висвітлюється це поняття в Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” (далі – Закон): “Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право і реальна можливість територіальної громади – жителів села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл, селища і міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” (ст. 2).

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради і їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

На нашу думку, для з'ясування юридичної природи системи місцевого самоврядування в Україні необхідно проаналізувати розповсюджені у світі їх моделі. Такий аналіз має важливе теоретичне та прикладне значення, оскільки дає змогу прослідкувати ступінь участі жителів територіальних громад у вирішенні публічних справ місцевого значення.

У доктрині конституційного та муніципального права, як правило, виділяють англосаксонську, романо-германську, іберійську, радянську та традиційні моделі місцевого самоврядування. Згадані моделі відображають певні традиції державотворення та функціонування публічної влади, механізм взаємодії державної влади та місцевого самоврядування, а також конкретно-історичні обставини.

Англосаксонська модель місцевого самоврядування (Великобританія, США, Канада) ґрунтується на широкій автономності муніципалітетів. Вона характеризується наявністю місцевого самоврядування на всіх рівнях нижче держави, суб'єкта федерації чи регіону. При цьому відсутні адміністративно-територіальні одиниці загального характеру<sup>226</sup>. Дана система не передбачає призначення з центру чиновників на місцях для контролю за діями органів місцевого самоврядування. Такий контроль здійснюється шляхом фінансових ревізій, міністерських інспекцій, судового контролю<sup>227</sup>.

Для романо-германської (континентальної) системи місцевого самоврядування (ФРН, Франція, Італія, Польща тощо) характерне його поєднання із місцевим управлінням, тобто місцевими органами державної виконавчої влади. Таке поєднання ґрунтується на інституті адміністративного контролю, який полягає у здійсненні перевірки законності дій та рішень органів місцевого самоврядування. При цьому важливе значення має функціонування системи судів адміністративної юстиції. Органам місцевого самоврядування гарантується судовий захист його прав.

Зокрема, в Італії на рівні нижче області (носія державної автономії) засновано місцеве самоврядування на рівні провінцій та комун. До системи органів місцевого самоврядування належать представницькі органи влади – ради, виконавчі – джунти, які створюються радами. У провінції функції адміністративного

<sup>226</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – Т.2. – М.:БЕК, 1995. – С.395.

<sup>227</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юристъ, 1999. – С.313.

контролю здійснює префект, який призначається Радою міністрів, а на рівні комуни – синдик<sup>228</sup>. У цілому для континентальної моделі є характерним поєднання місцевого самоврядування з місцевим управлінням на всіх основних рівнях політико-територіальної організації публічної влади або поєднання місцевого самоврядування на низовому рівні з державним управлінням на вищому.

Іберійська модель характерна для іспаномовних країн Латинської Америки. Основною рисою цієї моделі є те, що жителі територіальної громади обирають місцеву раду і головну посадову особу муніципалітету (префекта, регідора, мера). Префект, регідор одночасно очолює місцеву раду та виконавчий орган місцевого самоврядування. У деяких державах обирається радою та затверджується президентом або урядом. Таким чином в особі префекта поєднуються функції місцевого самоврядування та державного управління<sup>229</sup>.

Радянська модель власне не є системою місцевого самоврядування, тому цей термін у даному випадку є умовним. Дана система передбачає жорстку ієрархію представницьких колегіальних органів влади, які розглядаються як єдині носії державної влади. Ради існують на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу і формують виконавчі комітети. Система контролю забезпечується через механізм звітності та відповідальності рад по їх вертикалі, тобто відносини їх підпорядкування. Зрозуміло, що в даному випадку відсутній інститут адміністративного контролю. Разом з тим модель рад була фіктивною, оскільки вона виступала ширмою для управління суспільством зі сторони “керівної партії”.

Традиційні моделі місцевого самоврядування функціонують у більшості країн Африки та Азії. У даному випадку функції місцевого самоврядування можуть здійснюватися вождями племен, родоплемінною знаттю.

<sup>228</sup> Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – Т. 2. – С.399; Васильева Т.А. Реформы местного самоуправления в Италии // Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. – М., 1993. – С.44-47.

<sup>229</sup> Чиркин В.Е. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – С. 315.

Аналіз згаданих моделей дає змогу віднести систему місцевого самоврядування в Україні до романо-германської моделі, для якої характерне поєднання самоврядування на низовому рівні територіального поділу з державним управлінням на вищому.

В юридичній літературі поняття “система місцевого самоврядування” розглядається у двох значеннях – як “система місцевого самоврядування взагалі” і як “система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста”<sup>230</sup>. До елементів системи місцевого самоврядування закон відносить: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні в місті ради, які створюються у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Згаданий підхід застосовується з метою розмежування системи місцевого самоврядування в її широкому значенні – як сукупності всіх організаційно-правових форм та інститутів, через які здійснюється в Україні місцеве самоврядування, – та системи місцевого самоврядування в її вузькому значенні – певного організаційно-правового механізму здійснення місцевого самоврядування в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці – села, селища, міста.

Таке тлумачення змісту поняття “система місцевого самоврядування” можливе в рамках цільового (телеологічного) підходу, який передбачає аналіз функцій носіїв такої влади як соціальних утворень. На перший погляд може здаватися, що на відміну від органів державної влади, які становлять єдину систему, місцеве самоврядування не має і в принципі не може мати якоїсь організаційної єдності. Система місцевого самоврядування, що склалася в межах окремого села, селища, міста, є повністю

<sup>230</sup> Див.: Основи муніципального права України. К., 2000. – С. 33.

незалежною від аналогічної системи в будь-якому іншому населеному пункті. В силу цього різні територіальні громади та їх органи не характеризуються спільними системоутворюючими ознаками і не можуть становити єдину систему.

Організаційна та функціональна єдність органів місцевого самоврядування побудована на інших засадах, ніж державна влада. Система місцевого самоврядування побудована на трьох рівнях: а) територіальній громаді; б) асоціації та інших формах добровільних об'єднань територіальних громад; в) районних, обласних рад. Отже, в системі місцевого самоврядування України слабко проявляються зв'язки субординації. Такі зв'язки проявляються більшою мірою на рівні територіальної громади, в межах якої формуються місцеві (сільські, селищні, міські) ради та обирається вища посадова особа (сільський, селищний, міський голова), а також створюються виконавчі органи (ст. 11–13 Закону).

На рівні району та області функціонують відповідні ради, які виступають організаційною формою асоціації територіальних громад. Згідно з частиною 2 статті 10 Закону районні, обласні ради у межах власних та делегованих повноважень представляють спільні інтереси територіальних громад, що по суті відображає зв'язки реординації в системі місцевого самоврядування.

Для системи місцевого самоврядування в Україні також характерні зв'язки координації. Згідно зі статтею 15 Закону органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільного об'єднання. Закон визнає право на такого роду асоціації як на внутрішньодержавному рівні, так і на міжнародному рівні. Асоціаціям місцевого самоврядування не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування, а тому Закон їх розглядає як організаційну форму взаємодії та співпраці територіальних громад шляхом консультацій, створення та реалізації спільних програм соціального, економічного, культурного розвитку.

Отже, в структурі системи місцевого самоврядування можна виділити два основних елементи – територіальну громаду та органи місцевого самоврядування.

Територіальна громада – це основний суб'єкт місцевого самоврядування, її становлять жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Звідси робимо висновок, що на локальному рівні публічної влади члени територіальної громади виступають перш за все як мешканці відповідної територіальної одиниці, а не як громадяни України.

У конституційно-правовій літературі вивчення феномену територіальної громади, незважаючи на наявність великої кількості публікацій<sup>231</sup>, на жаль, має епізодичний, фрагментарний характер. Комплексному дослідженню системно-функціональних характе-

<sup>231</sup> Див., наприклад: Бурмистров А.С. Местное сообщество как субъект местного самоуправления // Правоведение. 2000. – №5. – С.36–42; Выдрин И.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) // Правоведение. – 1992. – №4. – С.84–91; Выдрин И.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты): Автореф. дис. к.ю.н. / 12.00.02. – Екатеринбург, 1991; Гаралжаев Д., Куракин В. Защита прав граждан как членов территориального коллектива // Юридический вестник. – 1995. – №2. – С.91–93; Заяц І.Я. Правовий статус територіальної громади // Вісник Львів. ун-ту. Сер.: Юрид. – Львів, 1994. – Вип.31. – С.92–93; Иванов С.Н., Югов А.А. Территориальные коллективы в системе социалистического самоуправления советского народа // XXVII съезд КПСС и повышение эффективности конституционного регулирования. – Свердловск, 1988. – С.94–98; Крусян А. Территориальная громада и публичная власть в современной Украине // Юридический вестник. – 2002. – №3. – С.96–101; Наврузов Ю. Категория "громада" в современном лексиконе местного самоуправления // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України. – К., 2000. – Вип.1. – С.272–289; Руда Н.І. Формування соціального статусу територіального колективу в період переходу до ринкових відносин // Правова система України: теорія і практика: Тези доп. і наук. повід. наук.-практ. конф. (7–8 жовтня 1993 р., Київ). – К., 1993. – С.203–205; Руда Н.І. Правовий статус територіального колективу // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. – К., 1994. – С.65–72; Руда Н.І. Політико-правове визнання територіального колективу – гарантія децентралізації державної влади та розвитку самоврядування // Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти – Тези доп. і наук. повід. наук.-практ. конф. (10–11 березня 1995 р., Київ). – К., 1995. – С.119–120; Руда Н.І. Законодавче закріплення правового статусу територіального колективу (громади) – гарантія становлення самоорганізованої публічної влади на місцях // Концепція розвитку законодавства України: Матер. наук.-практ. конф. (травень 1996 р., Київ). – К., 1996. – С.174–175; 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. Корського НАН України. – Вип.12. – К., 2001. – С.232–243; Селиванов А. Наукове тлумачення права громадян об'єднуватися в територіальну громаду для вирішення власних потреб // Муниципальный рух: новый этап развития: Матер. VII Всеукраїнських муніципальних слухань (6–8 вересня 2001 р., м. Бердянськ). – К., 2002. – С.290–295 та ін.



ристик територіальної громади присвячується серія наукових праць професора М.О. Баймуратова<sup>232</sup>, який по суті перший в Україні звернув увагу на феноменологію муніципальної влади та територіального колективу.

Також, конституційно-правові проблеми статусу територіальної громади в Україні розкриваються у серії статей<sup>233</sup>, а також

<sup>232</sup> Баймуратов М. Конституционно-просектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов // Юридический вестник. – 1996. – №1. – С.95–100; Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ): 36. наук. праць / Відпов. ред. С.В. Ківалов. – Одеса, 1997. – С.96–101; Баймуратов М. Законодавство України про місцеве самоврядування: актуальні питання реалізації // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – Вип.1. – С.300–302; Баймуратов М.О., Батанов О.В. Деякі теоретичні аспекти становлення функцій територіальних громад в Україні // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1999. – №1. – С.31–36; Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. – Х.: Одиссей, 2000; Баймуратов М.А., Коссей В.С. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: концептуальные основы, инновационная деятельность: Лекции. – Одесса: АО БАХВА, 1998; Баймуратов М.О. Территориальная громада в политической системе и системе местного самоуправления Украины // В кн.: Муніципальне право України: Підруч. / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К., 2001. – С.115–150; Баймуратов М., Сосновських Ю. Видова характеристика територіальних громад // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук. праць. Вип.12. – Одеса, 2001. – С.13–17; Баймуратов М.О. Функції і повноваження територіальних громад // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Том 1. – Одеса: Юридична література, 2002. – С.104–117; Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми // Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матер. VII Всеукраїнських муніципальних слухань (6–8 вересня 2001 р., м. Бердянськ). – К., 2002. – С.368–370 та ін.

<sup>233</sup> Батанов О. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права // Право України. – 1998. – №8. – С.21–24; Батанов О.В. Основні напрями і види діяльності територіальних громад: проблеми класифікації // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1998. – №4. – С.19–25; Батанов О.В. Функції територіальних громад у системі місцевого самоврядування // Держава і право: Щорічник наук. праць молод. вчених. – К.: ІнЮре. – 1999. – Вип.2. – С.123–128; Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади // Право України. – 1999. – №5. – С.25–29; Батанов О. Статус територіальної громади як інструмент реалізації функцій місцевого самоврядування // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Збірн. матеріалів конфер. (21–22 грудня 1998 р., Київ). – К.: Перспектива, 1999. – С.34–38; Батанов О. Реалізація функцій територіальних громад у системі місцевого самоврядування // Правова держава: Ювілейний щорічник наук. праць. – К., 1999. – Вип.10. – С.372–377; Батанов О. Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми теорії та практики) // Право України. – 2001. – №2. – С.43–46; Батанов О.В. Територіальні аспекти здійснення і розвитку функцій територіальних громад // Держава і право: 36. наук. праць. Вип.12. – К., 2001. – С.118–125; Батанов О.В. Територіальні громади як первинні суб'єкти місцевого самоврядування в Україні: проблеми класифікації // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Том 1. – Одеса: Юридична література, 2002. – С.137–146.

дисертаційному дослідженні<sup>234</sup> та монографії О.В. Батанова<sup>235</sup>, думка якого ґрунтується на дослідженні цього явища як з формально-юридичних, так і сутнісних його параметрів: “Територіальна громада (колектив) – це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об’єднання в спільну громаду кількох 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 та пов’язані територіально-особистісними зв’язками системного характеру”<sup>236</sup>.

Поняття територіальної громади у даному випадку розкривається шляхом застосування системного методу. При цьому спостерігається подібність до легістського визначення юридичної особи при характеристиці таких атрибутів територіальної громади, як наявність комунального майна, комунальних податків, колективу місцевих жителів. Важливим здається висновок О.В. Батанова про цінність місцевого самоврядування як багатогранного соціального та правового явища, яке впливає на громадський та конституційний механізм, на належний режим управлінської взаємодії тощо<sup>237</sup>.

Право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні. Згідно зі статтею 3 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідної територіальної громади. При цьому будь-які обмеження цього права, залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками, забороняється.

<sup>234</sup> Батанов О.В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: Автореф... к.ю.н. / 12.00.02. – К., 2000.

<sup>235</sup> Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001.

<sup>236</sup> Там само. – С.56.

<sup>237</sup> Там само.

Конституція України гарантує громадянам України право обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, право брати участь у місцевих референдумах, право рівного права до служби в органах місцевого самоврядування, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Окремо слід підкреслити, що визначення місцевого самоврядування, які містяться в Європейській Хартії місцевого самоврядування, в Конституції України та в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачають органічну єдність самостійності і відповідальності під час вирішення всіх питань місцевого значення, які віднесені до сфери компетенції місцевого самоврядування. При цьому під “самостійністю” слід розуміти не лише право територіальної громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування без втручання будь-яких інших владних структур вирішувати питання місцевого значення, але й необхідність вирішення їх відповідно до Конституції та законів України. Іншими словами, місцеве самоврядування виступає як своєрідна єдність прав і обов’язків територіальної громади по вирішенню питань місцевого значення.

Симптоматичним є те, що у вітчизняній практиці правотворення права та інтереси територіальної громади ігноруються. Зокрема, сумнозвісний проект Концепції муніципальної реформи в Україні взагалі обходить питання правового регулювання статусу територіальної громади. Тут зроблено акцент на інтереси місцевого населення як одну із її цілей, однак тут не фіксується інша мета – забезпечення гідного рівня для існування особи, забезпечення благополучних умов для здійснення права місцевої влади в рамках закону здійснювати регулювання та управління суттєвою частиною публічних справ<sup>238</sup>.

З іншого боку сьогодні очевидною проблемою є відсутність спеціального закону про територіальні громади в Україні. Наразі існує така система місцевого самоврядування, базовий елемент якої

<sup>238</sup> Див.: Концепція реформи місцевого самоврядування в Україні (муніципальної реформи): Проект, висений народним депутатом України В.Коновалюком, № 6099 від 20.09.2000 року. – К.: Верховна Рада України, 2000.

– територіальна громада – не має достатньо врегульованого статусу. Професор В.М. Кампо вважає, що де-факто територіальні громади ніби існують, а де-юре їх можна і не враховувати. Аналогічні міркування ми знаходимо й у О.В. Батанова, який констатує, що у муніципальному житті сьогоднішньої України територіальні громади існують лише де-юре: по-суті, в нормах Конституції та законів. Де-факто сучасні територіальні громади, умовно кажучи, володіють лише “муніципальною правоздатністю”, тобто вони потенційно мають комплекс муніципальних прав та свобод. Однак усвідомлення себе первинним носієм цих прав та свобод, спроможності своїми діями набувати та реалізувати їх у реальному житті у місцевих жителів немає. Фактично місцева спільнота є недієздатною; за винятком періодичних політичних заходів (зокрема, місцевих виборів), до яких “залучаються” громадяни – члени територіальних громад, населення, по-суті, “випадає” з муніципального механізму, позбавляючи його “життєвої матерії”<sup>239</sup>.

Такий стан законодавчого упущення ускладнюється із значним зволіканням упорядкування адміністративно-територіального поділу України. Тому питання законодавчого регулювання статусу територіальної громади повинно вирішуватися комплексно у контексті адміністративно-територіальної реформи. Принаймні, норми закону про територіальні громади повинні залишати відкритий правовий простір для майбутнього врегулювання питання адміністративно-територіального поділу України.

У багатьох відношення функціонування системи місцевого самоврядування корелюється відповідно до державної політики. Вибір предметів діяльності не залежить у повній мірі від органів місцевого самоврядування, а визначається державою. Так, прибічники державницької теорії місцевого самоврядування вважають, що повноваження органів місцевого самоврядування “своїм джерелом мають державну владу” і за допомогою такого

<sup>239</sup> Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.208–209.

механізму “діяльність самоврядування та держави залишається однорідною”<sup>240</sup>.

Така поважна думка заслуговує на увагу, однак вона викликає певні сумніви. Конституція України закріпила гарантії організаційно-правової самостійності місцевого самоврядування (ст. 7). Конституційний механізм поділу публічної влади визнає органи місцевого самоврядування в якості самостійного носія владних повноважень (ст. 6). Конституювання місцевого самоврядування обмежує державну владу в сторону обмеження предмета його відання, оскільки це суперечить конституційній забороні звужувати обсяг та зміст конституційних прав і свобод людини і громадянина (ч. 2 ст. 157). Таким чином, держава може здійснювати свою політику у галузі місцевого самоврядування виключно на основі Конституції України, а ревізія такої політики можлива лише в сторону розширення предмета відання місцевого самоврядування або вдосконалення його інституційної основи.

Органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські, районні (у разі їх створення) ради; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад; районні та обласні ради, їх посадові особи та апарат; органи самоорганізації населення та добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування (будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення), загальнонаціональні, регіональні і місцеві об'єднання, асоціації й інші добровільні об'єднання.

З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста. На думку А. Вишнякова необхідність у статуті територіальної громади виникає виключно

при наявності таких її особливостей<sup>241</sup>. Однак місце статуту у національній системі права як установчого акта муніципальної влади дозволяє зробити висновок про те, що така форма локальної правотворчості є вкрай необхідною і дозволяє детально врегулювати питання діяльності територіальної громади, її органів та посадових осіб.

У даний час природі статутів територіальних громад приділяється дедалі більше уваги<sup>242</sup>. Роль статуту територіальної громади є надзвичайно важливою для функціонування реального місцевого самоврядування, забезпечення його ефективності. Статут територіальної громади є “важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та її органів, виступаючи необхідним елементом правової основи муніципальної демократії”<sup>243</sup>. Цей правовий акт за своєю юридичною природою виступає своєрідною “муніципальною конституцією” конкретної територіальної громади, яка ґрунтується на Конституції України та

<sup>241</sup> Див.: Вишняков А. Европейский устав – европейскому городу // *Вечерняя Одесса*. – 1999. – 26 августа.

<sup>242</sup> Див., напр.: Батанов О.В. Территориальная громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.172–194; Батанов О. Статут територіальної громади як інструмент реалізації функцій місцевого самоврядування // *Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування*: Зб. матер. конфер. (21–22 грудня 1998 р., Київ). – К., 1999. – С.34–38; Бондарь Н.С., Чернышев М.А. Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении. – Ростов-на-Дону, 1996. – С.56; Васильев В.И. Уставы муниципальных образований // *Журнал российского права*. – 1999. – №2. – С.20–32; Корнієнко М. Статут територіальної громади: яким він може бути? // *Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування*: Зб. матер. конфер. (21–22 грудня 1998 р., Київ). – К., 1999. – С.15–20; Лопатипський В., Кравченко В., Лишник Н. Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування // *Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування*: Зб. матер. конфер. (21–22 грудня 1998 р., Київ). – К., 1999. – С.21–33; *Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку*: Навч. посібн. / Кравченко В.В., Кравченко П.В., Лисюченко В.П., Негода В.А та ін. – К., 2000. – С.45–56; Савченко Д.А., Шугрина Е.С., Горожанин В.А. Понятие и виды местного самоуправления. Устав муниципального образования. – Новосибирск, 1997; Шугрина Е.С. Муниципальное право. – М., 1999. – С.114–121; Шугрина Е.С. Система муниципального права как отрасли права // *Проблемы преподавания конституционного и муниципального права* / Под ред. С.А. Авакьяна. – М., 1999. – С.148–149 та ін.

<sup>243</sup> Батанов О.В. Территориальная громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.174.

<sup>240</sup> Тимофеев А.Г. Реформа городского самоуправления России. – М., 1908. – С. 40.

Законові „Про місцеве самоврядування в Україні”. За допомогою такого правового інструментарію статuti “відтворюють та адаптують до місцевих умов численні законоположення, впорядковують їх у логічному викладенні, супроводжують необхідними коментарями, сприяють виникненню у населення правильних та досить повних уявлень про структуру та роботу механізму місцевого самоврядування”<sup>244</sup>.

Статут територіальної громади є установчим актом, який на основі закону комплексно регулює всі сторони життя територіальної громади, володіє вищою юридичною силою щодо інших правових актів органів місцевого самоврядування, характеризується особливістю порядку його прийняття, спрямований на забезпечення організаційно-правової, нормативно-правової самостійності місцевого самоврядування. Зважаючи на установчий характер статуту територіальної громади, необхідно погодитися з думкою О.В. Батанова про необхідність прийняття такого акта не представницьким органом місцевого самоврядування (місцевою радою), як це закріплено у Законі „Про місцеве самоврядування в Україні”, а безпосередньо жителями територіальної громади<sup>245</sup>. Найкращим механізмом було б ухвалення статуту територіальної громади за двоступінчастою процедурою, згідно з якою місцева рада повинна ухвалювати проект цього установчого акта із наступним затвердженням на місцевому референдумі.

У діяльності територіальної громади міста Ужгорода її статут відіграє важливу роль. Ужгородська міська рада на XXII сесії III скликання від 21 червня 2000 року прийняла Статут територіальної громади міста Ужгорода, в якому викладені всі “правила поведінки” міської влади. Затверджений на сесії також прозорий, відкритий регламент роботи ради та виконкому. Крім того, враховуючи, що місто Ужгород відповідно до адміністративно-

<sup>244</sup> Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 128.

<sup>245</sup> Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С. 180.

територіального устрою України та чинного законодавства є обласним, адміністративно-політичним центром Закарпатської області, депутати підготували, розглянули на сесії міської ради і направили в обласну раду для прийняття рішення по затвердженню Положення про м. Ужгород як адміністративно-політичний центр Закарпатської області. Сюди входить духовна, культурна, історична, науково-освітня та економічна сфери діяльності. Відповідно, такий статус міста як адміністративно-політичного центру області накладає на міську раду додаткові функції і обов’язки, а також гарантує надання з боку обласної ради та обласної державної адміністрації додаткових прав<sup>246</sup>.

Незважаючи на це, слід зазначити, що прийняття статутів територіальних громад в Україні не набуло ще поширеної практики. Враховуючи важливість цього нормативно-правового акта, його роль у становленні територіальних громад, слід відмітити об’єктивізацію і позитивний потенціал розширення такої практики. Крім цього, необхідно зробити висновок про особливе аксіологічне і правове значення цього локального нормативно-правового акта у становленні і удосконаленні публічної самоврядної влади, розвитку її суб’єктів і підвищенні ефективності управлінських структур місцевого самоврядування<sup>247</sup>.

Таким чином можна зробити висновок, що в Україні склалася та діє достатньо ефективна система публічної влади, що забезпечує вирішення завдань та реалізацію функцій держави в перехідний період побудови демократичної державності. Каталізатором цих процесів служить виділення двох рівнів публічної влади – публічної державної та публічної самоврядної (муниципальної) влади.

Міське самоврядування як вид публічної влади характеризується такими рисами: по-перше, просторові межі територіальних громад обумовлені територіальним устроєм держави. По-друге, територіальна громада як сукупність жителів, що об’єднана спільністю інтересів, складається у ході історичного розвитку

<sup>246</sup> Див.: Поточний архів Ужгородської міської ради.

<sup>247</sup> Детально про це див.: Григорьев В.А. Становление публичной самоуправленческой (муниципальной) власти в Украине: Диссертация ... к.ю.н. / 12.00.13. – Одесса, 2001. – С.33–38.

такого роду корпорацій на місцевому рівні, а на рівні регіонів та субрегіонів така спільність обумовлена діяльністю держави по оптимізації територіального устрою. По-третє, публічна влада територіального колективу є відносно автономною і по суті інтегрована у державу за допомогою фінансово-організаційної підтримки та адміністративного контролю. По-четверте, система органів місцевого самоврядування є більш наближеною до населення, що зокрема може проявлятися у статусі муніципальних службовців. По-п'яте, місцеве самоврядування, у міру можливого санкціонування державою, є обмеженим у застосуванні засобів примусового впливу, або держава безпосередньо гарантує режим законності у місцевому самоврядуванні. По-шосте, місцеве самоврядування є обмеженим у ресурсному відношенні, і тому тут виникає необхідність його тісної взаємодії з громадськими структурами.

Місцеве самоврядування становить єдину, цілісну систему у механізмі публічної влади. Цілісність місцевого самоврядування обумовлена територіальним, організаційно-структурним, соціально-економічним, самоорганізаційним та управлінським компонентами, які внутрішньо обумовлені та взаємодіють, тобто складають єдиний механізм функціонування публічної влади територіальних колективів. Проте, незважаючи на поступове удосконалення нормативної регламентації муніципальної влади, її правовий статус, форми та методи взаємодії з інститутами громадянського суспільства та державою, залишається все ж таки недосконалим та суперечливим, потребує свого комплексного реформування та приведення у відповідність із загально визначеними європейськими стандартами локальної демократії.

## Розділ 4 ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА

### 4.1. Демократичні засади та принципи участі громадян у місцевому самоврядуванні

Розкриття сутності та характерних рис місцевого самоврядування як особливої форми організації публічної влади та участі громадян у його здійсненні повинно, передусім, мати за основу дослідження демократичних засад та принципів місцевого самоврядування, що відбивають іманентні якості цього феномену з позицій його змісту та політико-правової природи.

Під принципами місцевого самоврядування відповідно до положень сучасної юридичної науки та законодавчої практики слід розуміти обумовлені природою місцевого самоврядування основні, докорінні засади його організації та функціонування<sup>1</sup>, хоча зустрічаються й інші визначення. Так, В.О. Баранчиков принципами організації та діяльності місцевого самоврядування називає ідеї та концепції, які, будучи матеріалізованими та належним чином оформленими, становлять у своїй сукупності сутність та основу різних соціальних установ<sup>2</sup>.

Більш визначеною є позиція Є.М. Ковешнікова, М.М. Марченка та Л.А. Стешенка, які при розгляді основних принципів організації місцевого самоврядування, відзначаючи особливості його конституційного й законодавчого регулювання, доходять висновку про те, що місцеве самоврядування — це сукупність форм безпосередньої демократії, коли населення саме вирішує проблеми, що виникають на даній території<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Муніципальное право / Под ред. А.М. Никитина. — М., 2000. — С.129, Смирнова Т.С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні. — К., 2001. — С.45; Фалеев В.И. Муніципальное право России. — М., 1994. — С.33 та ін.

<sup>2</sup> Баранчиков В.А. Муніципальное право. — М., 2000. — С.44.

<sup>3</sup> Ковешников Е.М., Марченко М.Н., Стешенко Л.А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств. — М., 1999. — С.399.

Висловлюючи солідарність з цими авторами, О.В. Прієшкіна, хоча й помічає абсолютизацію у цьому формулюванні форм безпосередньої демократії, що практично нівелюють форми опосередкованої демократії, які відіграють у сучасних умовах у практичній реалізації місцевого самоврядування основну роль (діяльність представницьких органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих органів з вирішення питань функціонування та життєзабезпечення територіального колективу), зазначає, що у формулюванні російських колег оптимально викристалізовується природа місцевого самоврядування, роль і значення форм безпосередньої демократії у формуванні й реалізації принципів місцевого самоврядування, їх розвитку<sup>4</sup>.

Питання про принципи місцевого самоврядування має стратегічне значення для розуміння феномену місцевого самоврядування як форми народовладдя та його функціонування у системі усіх публічно-владних відносин, які складаються у процесі взаємодії між людиною та територіальною громадою, територіальною громадою та органами місцевого самоврядування, суспільством та державою. Важливе місце у системі координат даних відносин займають форми участі у місцевому самоврядуванні громадян. Місцеве самоврядування опосередковує дані відносини, сприяє ліквідації політичного відчуження між людиною, суспільством та державою. Тому основною проблемою тут є не збільшення або зменшення кількості принципів організації та діяльності місцевого самоврядування – оптимальний їх перелік встановити неможливо, – а виявлення ступеня узагальнення виражених у них ідей та відповідно можливих варіантів їх реалізації у реальному муніципальному житті.

Як вже зазначалося, необхідно звертати увагу на публічно-правовий характер місцевого самоврядування. Зокрема, як така публічність муніципалітетів доповнюється в межах субсидіарності

<sup>4</sup> Прієшкіна О.В. Правове регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України: Дисертація ... к.ю.н. / 12.00.02. – Одеса, 2002. – С.42.

засобами публічно-владного впливу держави (правосуддя, правоохоронні органи, фінансово-податкові основи, механізм вирішення компетенційних спорів тощо). З іншого боку, слід розглядати рівні місцевого самоврядування і відповідні рівні місцевого державного управління та пов'язаний з ним механізм їх взаємодії. Насамкінець, необхідно з'ясувати рівні участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Конституція України закріпила основи організаційно-правової, фінансово-матеріальної та функціональної самостійності місцевого самоврядування. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції). У цьому контексті можна тлумачити право громадянина на участь як право участі в управлінні як державними справами, так і справами місцевого значення (ст. 38). З іншого боку гарантується рівне право доступу до служби в органах місцевого самоврядування. По суті таке “право на участь” виступає як фундаментальний демократичний правопринцип у системі місцевого самоврядування, а також серед політичних прав людини і громадянина у цілому.

Таким чином, публічно-владний характер місцевого самоврядування забезпечується демократичними процедурами формування їх органів, гарантією функціонування публічної служби у місцевому самоврядуванні (муніципальної служби), конституційною гарантією місцевого самоврядування (ст. 7).

Місцеве самоврядування є базовим рівнем механізму публічної влади в Україні. Конституційна гарантія місцевого самоврядування у поєднанні з принципом децентралізації у здійсненні державної влади утворюють у цілому відносини субсидіарності у системі публічної влади України.

Принцип децентралізації державної влади закладає основи підконтрольності регіонів та територіальних громад, а також збалансованість влади регіонів. Як зазначається у одному відомому компаративістському дослідженні, “децентралізація” означає

створення гарантій справжньої участі місцевого населення в якості однієї з характеристик, притаманних принципу місцевого самоврядування, і означає здійснення і створення гарантій для народовладдя.

У даному випадку під терміном “підзвітність” доцільно розуміти демократичні процедури контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та безпосередньо форми участі громадян у місцевому самоврядуванні, а також засоби державного контролю. Таке положення ґрунтується на тому, що органи місцевого самоврядування як автономний центр публічної влади не можуть бути підзвітними державі у власному розумінні цього поняття. Стосовно територіальної громади органи місцевого самоврядування є зв’язаними не відносинами імперативності, а системою тісних зворотних зв’язків, які виражають їх специфічну природу як органів публічної влади територіальних спільнот.

Принцип демократії у системі місцевого самоврядування проявляється через такі рівні участі громадян: а) участь у місцевих виборах, референдумах, місцевих ініціативах та громадських опитуваннях; б) участь через громадські форми народовладдя (колективні чи індивідуальні звернення, громадські слухання, загальні збори громадян тощо); в) участь у діяльності асоціацій місцевого самоврядування (міжнародних та національних, транскордонних); г) участь у публічній якості (згідно з статусом сільського, селищного, міського голови чи депутата місцевої ради); д) участь у муніципальній службі. Серед них можна виділити безпосередні (а–б) та представницькі (в–д) форми участі громадян у місцевому самоврядуванні.

У механізмі публічної влади виділяють три типи політичної децентралізації, які розглядаються як гарантія режиму демократії у місцевому самоврядуванні і відповідним чином наповнюють конкретним змістом форми участі громадян у самоврядуванні. Передоручення функцій (деконцентрація) передбачає передачу функцій місцевим державним органам або територіальним

підрозділам. Децентралізація відображає передачу повноважень по прийняттю рішень державного значення з центру до адміністративних одиниць у рамках певного відомства центрального уряду. Делегування передбачає передачу повноважень уряду напівдержавним органам<sup>5</sup> (зокрема, органам державного самоврядування, агентам держави – поштової, залізничній службі тощо).

В Україні ці типи політичної децентралізації поєднуються певним чином і, як зазначається в літературі, формальна система делегування відповідальності місцевому органу управління розпливчата та заплутана<sup>6</sup>. Отже, в Україні сьогодні існує необхідність наповнити конкретним змістом принцип субсидіарності (взаємодоповнюваність) та забезпечити баланс відповідальності та здійснення самостійної політики органами місцевого самоврядування. Насамкінець, органи місцевого самоврядування виконують функції “публічного обслуговування”, що передбачає відділення публічного інтересу та бізнесово-корпоративного інтересу певних кіл, що мають вплив на місцеву владу<sup>7</sup>.

Механізм підзвітності місцевого самоврядування забезпечується: а) через інститут юридичної відповідальності їх органів та посадових осіб перед територіальною громадою, юридичними і фізичними особами (громадський контроль), а також б) через адміністративний контроль за діяльністю цих органів.

а) *Громадський контроль* базується на зворотних зв’язках органів місцевого самоврядування з територіальною громадою. Згідно зі статтею 75 Закону органи місцевого самоврядування періодично, але не менше ніж два рази в рік, інформують населення

<sup>5</sup> Див. : Сокращение роли государства. – С. 27.

<sup>6</sup> Див.: Там само. – С. 28.

<sup>7</sup> Зокрема, це може проявлятися у спробах монополізувати місцевий ринок певними бізнесовими колами та прийнятті владних рішень, спрямованих на стримування конкуренції або отримання певних податкових пільг. В Ужгороді також спостерігалися деякі події такого роду, які набрали навіть міжнародного резонансу (див.: Український король напоїв виганяє компанію “Coca-Cola” з міста // Financial times. – March 9. – 1997).

про виконання програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність. Разом з тим Закон не конкретизує форми звітування органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою. Тому дана проблема може бути вирішена шляхом внесення відповідних змін до законодавства України. З іншого боку, це питання може врегулюватися у статуті відповідної територіальної громади, оскільки таке не заборонено Законом „Про місцеве самоврядування в Україні”.

Територіальна громада може прийняти рішення про дострокове припинення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у випадках порушення законодавства України, обмежень прав і свобод, незабезпечення здійснення наданих їм законом повноважень (ч. 2 ст. 75 Закону). Очевидно, що процедура розпуску територіальною громадою органів місцевого самоврядування повинна бути врегульована спеціальним законом. Принаймні, в таких законах необхідно закласти гарантії наступності інститутів місцевого самоврядування, обмежити права територіальної громади на розпуск певного органу місцевого самоврядування протягом розумного строку, необхідного для налагодження нормального функціонування такого органу влади (наприклад, це може бути період 6–9 місяців, а також період за три місяці до закінчення строку його повноважень).

Органи місцевого самоврядування та посадові особи покликані вирішувати справи місцевого значення публічного характеру. Таким чином, забороняється прийняття рішень на користь окремих осіб чи надання прав-привілеїв (пільг чи обмеження доступу до фінансово-матеріальних ресурсів місцевого самоврядування). Згідно зі статтею 77 Закону шкода, нанесена юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується у судовому порядку за рахунок місцевого

бюджету або за рахунок особистих доходів та майна їх посадових осіб.

б) *Адміністративний контроль* передбачає вирішення органами адміністративної юстиції спорів про компетенцію у випадку, якщо центральний або місцевий орган державної виконавчої влади, прокурор звертаються з відповідним поданням. Таким чином, система адміністративного контролю забезпечує публічний порядок в Україні (конституційних принципів і законності) та передбачає постійне слідкування цими органами влади за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Предметом адміністративного контролю є дотримання Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина, належного виконання делегованих повноважень органів держави.

Аналіз законодавства України дозволяє виділити позасудові та судові засоби адміністративного контролю.

1. До *позасудових засобів* відносяться процедури, передбачені частиною 2 статті 76, статтями 78, 79 Закону. Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам. Це виступає засобом забезпечення конституційних принципів і режиму законності, єдиного та правильного застосування законодавства в Україні.

До механізмів адміністративного контролю відносяться процедури дострокового припинення повноважень місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, а також голови районної в місті, районної, обласної ради.

Контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади реалізується місцевими держадміністраціями та Радою міністрів Автономної Республіки Крим, а також міністерствами, відомствами, їх територіальними управліннями у випадках, визначених законо-



давством<sup>8</sup>. Такий контроль здійснюється шляхом аналізу правових актів органів місцевого самоврядування, отримання інформації від них про виконання делегованих повноважень, а також шляхом перевірок виконавчих органів місцевого самоврядування.

2. *Судові засоби.* Розгляд судами спорів про компетенцію передбачає вирішення питань про дотримання процедури прийняття правового акта, про дотримання меж компетенції. Сьогодні в Україні, поки формується система адміністративних судів, і нині такого роду спори вирішуються в порядку господарського судочинства, в рамках якого розглядаються справи про законність правових актів органів влади.

Згідно з Європейською Хартією про місцеве самоврядування адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування повинен здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу відповідав значущості інтересів, які це втручання має захистити (абз. 3 ст. 8 Закону).

Цілісний характер демократизму у місцевому самоврядуванні знаходить свій прояв у низці принципів, які є основоположними засадами участі жителів територіальних громад у вирішенні місцевих справ публічного значення. Демократизм у системі місцевого самоврядування проявляється через певні вихідні ціннісні, ідейні та організаційно-правові засади участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Значення принципів права полягає у їх нормативно-регулятивному характері, взаємоузгодженості та взаємодії, сутісної природи, ефективності впливу принципів на правові відносини<sup>9</sup>. Як вихідні начала принципи права виражають загальну спрямованість права по вираженню міри свободи, встановлюючи основні напрями поведінки та межі діяльності суб'єкта права.

<sup>8</sup> Див.: Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 39 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 10. – Ст. 390.

<sup>9</sup> Колодій А. Принципи права України. – К., 1998. – С. 16–18.

Нормативно-регулятивний характер принципів проявляється в тому, що вони підлягають текстуальному закріпленню у правових актах. Тому норми-принципи володіють вищим ступенем гарантування, оскільки вони набувають значення загальних правил поведінки<sup>10</sup>. Разом з тим не тільки нормативне закріплення принципів права свідчить про їх авторитет. Також важливе значення має те, що принципи права знаходять свій прояв у процесі дії права, виявляючи загальносоціальні установки поведінки, певні цінності суспільства, які захищаються правом. Отже принципи права, що виводяться із змісту та логіки нормативної системи права, мають цілком самостійне значення.

Вплив принципів права на систему права проявляється через їх взаємоузгодженість та взаємодію. Їх системний вплив полягає у визначенні загальних моделей прав і обов'язків, правового режиму реалізації прав і свобод, правових форм розгляду та вирішення юридичних справ.

У юридичній літературі, в якій розглядаються проблеми місцевого самоврядування, приділяється незначна увага його демократичним принципам, що опосередковано визначають засади участі громадян у місцевому самоврядуванні. Тому такі принципи необхідно розглядати принаймні на кількох рівнях: по-перше, на рівні конституційних принципів організації політичної системи суспільства; по-друге, принципів місцевого самоврядування та, нарешті, безпосередньо на рівні демократичних засад участі громадян у місцевому самоврядуванні. Це дасть змогу визначити систему безпосередніх та представницьких форм участі громадян в управлінні місцевими справами.

З науково-теоретичної та прагматичної точок зору доцільно проаналізувати демократичні принципи місцевого самоврядування через призму основоположних засад конституційного ладу та політичної системи демократичної держави. Так, наприклад, В.Ф. Погорілко у системі суспільного ладу розкриває конституційні

<sup>10</sup> Колодій А. Принципи права України. – К., 1998. – С. 19.

принципи, які мають відношення до принципів політичної системи суспільства<sup>11</sup>, серед яких можна виділити: демократизм, плюралізм (принцип багатоманітності), конституційність, свобода суспільної діяльності (зокрема, свобода політичної діяльності), соціальної справедливості тощо. Російський вчений В.Є. Чиркін виділяє такі конституційні принципи політичної системи суспільства: демократія, влада народу (народовладдя), партиципація, політичний плюралізм, рольова автономія ланок політичної системи, змагальність у політичному процесі на основі рівноправності та рівних можливостей соціальних та територіальних колективів, самоврядування колективів (асоціацій громадян та місцеве самоврядування територіальних колективів)<sup>12</sup>.

Необхідно зауважити, що такі принципи рідко закріплюються безпосередньо у конституціях та законодавстві, у тому числі про місцеве самоврядування. Конституційні принципи політичної системи виводяться із положень Основного Закону із врахуванням національних традицій демократії, культури, наявних інститутів демократії, активності населення в управлінні публічними справами. У цьому контексті концепція включення громадян у процеси місцевого самоврядування звучить дивною, оскільки така супроводжується інспірацією з боку місцевих органів влади певних ініціатив, які можуть переслідувати за мету забезпечення насамперед окремих інтересів органів влади чи їх посадових осіб. Такий механізм взаємодії жителів територіальної громади та органів місцевого самоврядування можна розглядати у контексті так званого “демократичного тоталітаризму”, який може супроводжуватися маніпуляцією громадською думкою, закритим характером прийняття владних рішень тощо. Реальний демократизм у діяльності органів місцевого самоврядування можливий при забезпеченні гарантій рівноправності та рівних

<sup>11</sup> Див.: Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – 2-ге доопр. вид. – К., 2000. – С. 172–175.

<sup>12</sup> Див.: Сравнительное конституционное право / Под ред. В.Е. Чиркина. – М., 1996. – С. 351; Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 1998. – С. 154–167.

можливостей громадян в управлінні справами місцевого самоврядування, що передбачає насамперед ініціативу з боку жителів – членів територіальних громад та демократичної системи зв'язків між ними та органами місцевого самоврядування.

Конституційні принципи політичної системи суспільства становлять цілісний комплекс основоположних ідей та уявлень, які закріплені у Конституції або впливають з її положень, визначають якісні основи реалізації суверенної влади народу безпосередньо або через представницькі інститути влади. Такі принципи діють як цілісна система і підлягають підвищеному ступеню гарантування, норми законодавства повинні тлумачитися та застосовуватися у їх контексті. До конституційних принципів політичної системи суспільства відносяться такі принципи: верховенство права, демократизм, народовладдя, свобода політичної діяльності, партиципація, соціальна справедливість, політичний плюралізм, рольова автономія, гарантії самоврядування.

Загальні принципи місцевого самоврядування становлять органічні засади та ідеї, що лежать в основі організації та функціонування територіальних громад і відповідних представницьких, виконавчих органів влади, посадових осіб під їх відповідальність з метою вирішення справ місцевого значення, що гарантується Конституцією і законами України. Згідно зі статтею 4 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” основними принципами місцевого самоврядування є: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України; підзвітність і відповідальність їх органів та посадових осіб перед територіальними громадами; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування.

М.І.Корнієнко виділяє як загальні принципи місцевого самоврядування правову автономію, організаційну автономію, матеріально-фінансову автономію, принцип розподілу повноважень

між органами місцевого самоврядування та інші<sup>13</sup>. На думку дослідника неповною мірою розкриваються загальні принципи місцевого самоврядування на легістській основі, яке ґрунтується тільки на розкритті тих принципів, що безпосередньо закріплені у Конституції і законах України<sup>14</sup>.

Російські вчені О.О. Кутафін та В.І. Фадєєв<sup>15</sup> до загальних принципів місцевого самоврядування відносять: самостійність вирішення населенням питань місцевого значення; організаційна відособленість місцевого самоврядування; його органів у системі управління державою і взаємодія з органами державної влади у здійсненні спільних завдань та функцій; поєднання представницької демократії з формами безпосереднього волевиявлення громадян; відповідність матеріальних і фінансових ресурсів місцевого самоврядування його повноваженням; відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням; багатоманітність організаційних форм здійснення місцевого самоврядування; дотримання прав і свобод людини і громадянина; законність в організації та діяльності місцевого самоврядування. К.Ф.Шеремет виділяє основні принципи місцевого самоврядування на основі аналізу якісних його напрямків організації та діяльності<sup>16</sup> (зокрема, правових основ, демократичних засад, формування фінансово-економічних основ, забезпечення самостійності органів місцевого самоврядування,

гарантування, обов'язковість рішень з питань місцевого значення, прийнятих шляхом безпосереднього волевиявлення громадян, та інші).

У цілому підтримуючи запропоновані даними вченими класифікаційні ряди, вважаємо, що окреслене ними коло принципів місцевого самоврядування певною мірою звужує функціональне поле участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. На наш погляд, до найважливіших принципів участі громадян у місцевому самоврядуванні можна віднести такі принципи, як свобода волевиявлення громадян; захист прав, свобод і законних інтересів людини; партиципація; рівноправність; поєднання безпосередньої та представницької демократії; свобода агітації; комплементарність; субсидіарність; департаменталізація; гласність та публічність; неупередженість з боку органів місцевого самоврядування та посадових осіб; невтручання з боку органів місцевого самоврядування посадових осіб при волевиявленні громадян; гарантованість прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні.

Спробуємо дати характеристику кожного з означених принципів.

*1. Свобода волевиявлення громадян.* Згідно з даним принципом, громадяни особисто вирішують на яких засадах вступати у відносини з приводу реалізації свого права на участь у вирішенні справ місцевого значення. Даний принцип можна розглядати як опосередковане втілення конституційного принципу свободи розвитку особистості (ст. 23). Найбільшою мірою даний принцип втілюється при участі громадян у місцевих виборах та референдумах. Важливе значення свобода волевиявлення набуває при формуванні органів самоорганізації населення (будинкових, квартальних, вуличних комітетів тощо), що дає змогу активізувати участь місцевого населення у вирішенні справ місцевого значення та, в свою чергу, наблизити органи місцевого самоврядування до жителів – членів територіальної громади, більш гармонійно врахувати у діяльності влади їх інтереси.

<sup>13</sup> Конституційне право України. – 2-ге доопр. вид. – С. 649–664.

<sup>14</sup> Такий підхід не дає змоги цілісно розкрити вихідні засади організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні, оскільки він не враховує особливості історичного, економічного, культурного розвитку територіальних громад. Система принципів права повинна завжди враховувати економічні, політичні, соціальні, культурні, історичні особливості розвитку суспільних і державних інститутів. Такі вали проявляються у деяких працях українських вчених (Наприклад, див.: Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку: Навчальний посібник / Кравченко В.В., Кравченко Н.В., Лисюченко В.П. та інші. – К.: Арарат-Центр, 2000. – С. 26–28).

<sup>15</sup> Кутафін О.Е., Фадєєв В.І. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – С. 97–98.

<sup>16</sup> Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учебное пособие / Под. ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. – М., 1998. – С. 50–53.

На волевиявлення громадян впливають багато факторів, зокрема, належні гарантії свободи слова та друку, структура провідних та різноманітних центрів впливу, джерела інформації у суспільстві. Поліцентристська структура взаємозв'язків між засобами масової інформації обумовлює труднощі в орієнтації громадян при їх волевиявленні<sup>17</sup>. Таким чином, раціональність волевиявлення громадян при їх участі в управлінні публічними справами не завжди можлива при забезпеченні свободи слова та друку і функціонуванні інститутів комунікації у суспільстві. Важливим також здається їх активна участь у вирішенні справ публічного значення на різних рівнях громадських організацій, а також рівнях публічної влади.

2. *Принцип захисту прав, свобод і законних інтересів людини* вимагає спрямованості безпосередньої діяльності місцевого самоврядування як найближчого до громадян рівня влади, передусім на захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. На сучасному етапі розвитку суспільства, як справедливо відзначає Т.С.Смирнова, актуальним стає розширення тлумачення цього загальноправового принципу і поступова трансформація його у більш глобальний принцип гуманізму, який вимагає не тільки захисту прав, свобод і законних інтересів людини, а й, насамперед, визнання місцевим самоврядуванням пріоритету гарантованих Конституцією прав, свобод і законних інтересів людини перед будь-якими іншими чинниками (окрім випадків, коли під загрозою знаходяться захищені законом права й інтереси інших суб'єктів, наприклад, територіальних громад, українського народу тощо)<sup>18</sup>.

Звичайно, за загальним правилом, права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені (ст.64 Конституції України). Однак, у деяких випадках пріоритет прав і свобод людини і

громадянина може мати обмежений характер. Так, Конституція України передбачає виключні умови, за яких допускається обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина: тільки при введенні надзвичайного або воєнного стану, тимчасово і лише із зазначенням терміну дії таких обмежень. У контексті нашого дослідження зазначимо, що обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування (у тому числі різноманітні форми участі громадян України у його здійсненні. – *Т.П.*) може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану (ст.21 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”). До того ж Конституцією визначено коло прав та свобод людини і громадянина, обмеження яких не допускається навіть за виключних умов.

Вагомим аргументом на користь доповнення каталогу принципів місцевого самоврядування принципом гуманізму може вважатися той факт, що обрання місцевого самоврядування як форми організації місцевої влади в Україні великою мірою спричинило проголошення і закріплення у Декларації про державний суверенітет України переорієнтації на пріоритет прав і свобод людини щодо інтересів держави<sup>19</sup>. Проголошення на державному рівні такої цілеспрямованості правового та соціального розвитку як найперспективнішого з позицій побудови демократичної правової держави привернуло увагу до проблеми існування законних інтересів як окремої людини, так і територіальної громади, що інколи не збігаються з державними інтересами, і, як наслідок, до проблеми захисту таких інтересів, зокрема через місцеве самоврядування, основні форми участі у ньому громадян.

3. *Партиципація жителів територіальних громад у громадському житті* дає змогу налагодити систему зворотних зв'язків між ними та органами і посадовими особами місцевого самоврядування. Даний принцип означає участь народу у вирішенні

<sup>17</sup> Sartori G. Teoria demokracie. – Bratislava: Archa, 1993. – S. 98–101.

<sup>18</sup> Смирнова Т.С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.48.

<sup>19</sup> Корнієнко М.І. Концептуальні основи місцевого самоврядування України // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип.1. – 1992. – С.19.

справ суспільного значення на всіх рівнях публічної влади<sup>20</sup>, в тому числі участь жителів територіальної громади у вирішенні справ місцевого значення на всіх рівнях місцевого самоврядування. Партиципація у місцевому самоврядуванні обумовлена тим, що вона гарантована Конституцією України та конкретизована певним чином у поточному законодавстві. Форми діяльності, функції територіальних громад, а отже і форми участі громадян у місцевому самоврядуванні залежать від нормативного регулювання. Відповідно до законодавчих засад формується державна регіональна політика, порядок надання організаційної, матеріально-фінансової допомоги територіальним громадам з боку держави, що суттєво впливає на форми партиципації у місцевому самоврядуванні. Отже, партиципація у місцевому самоврядуванні України залежить від соціально-економічних, культурно-духовних, історичних, демографічних особливостей територіальних громад, взаємозв'язків між ними, поділом публічної влади, режиму парламентаризму, форм і засобів громадського, адміністративного та судового контролю у місцевому самоврядуванні.

Принцип партиципації жителів – членів територіальних громад опосередковується у вигляді періодичних виборів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, створенні органів самоорганізації населення та у громадському контролі за їх діяльністю, що може втілитись у припиненні їх діяльності за рішенням місцевого референдуму (ч. 2, 3, 6 ст. 78 та ч. 3, 4, 7 ст. 79 Закону). Партиципація жителів – членів територіальних громад проявляється у загальних зборах громадян, місцевих ініціативах, громадських слуханнях, а також у формуванні добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування (ст. 8, 9, 13, 15 Закону). Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову (ч. 2 ст. 6 Закону) за рішенням місцевого референдуму. Даний принцип

<sup>20</sup> Див.: Сравнительное конституционное право. – С. 352.

втілюється у праві громадян на колективні чи індивідуальні звернення до органів та посадових осіб місцевого самоврядування, яке можна розглядати як засіб участі громадян у місцевому самоврядуванні.

4. *Рівність прав громадян при участі в управлінні місцевими справами.* Згідно зі статтею 3 Закону будь-які обмеження права громадян на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються. У філософсько-правовій думці рівноправність тісно пов'язана із справедливістю. Це пов'язано з тим, що право забезпечує рівні можливості на певні соціальні цінності і блага, які стосовно конкретного індивіда опосередковуються в його суб'єктивному праві. У місцевому самоврядуванні житель – член територіальної громади може і не використовувати визнане за ним суб'єктивне публічне право, однак у будь-якому випадку волевиявлення інших жителів може стосуватися також його прав і законних інтересів.

Таким чином рівність у правах не є тотожним участі всіх без винятку жителів – членів територіальної громади у вирішенні місцевих справ публічного значення. Згідно з концепцією справедливості індивіду повинно бути забезпечено рівний доступ до публічних благ, процедури волевиявлення повинні бути відкритими та гласними, волевиявлення також не може залежати від певних якостей індивіда.

Саме на цій основі побудовано принцип рівності у правах при участі громадян в управлінні місцевими справами. Забороняється обмеження прав громадян за згаданими ознаками в участі у місцевому референдумі (ч. 2 ст. 7 Закону України “Про всеукраїнський та місцевий референдуми”) чи у місцевих виборах (ч. 1, 2 ст. 1 Закону України “Про вибори місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”). Зокрема, у місцевих виборах цей

принцип конкретизовано у забезпеченні рівного виборчого права та рівності можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії.

5. *Поєднання безпосередньої і представницької демократії.* У системі місцевого самоврядування спостерігається поєднання прийняття владних рішень їх органами та посадовими особами із застосуванням засобів безпосередньої демократії (місцеві референдуми, місцеві збори, місцеві ініціативи тощо). Так, загальні збори громадян за місцем проживання вступають у постійні контакти з представницькими органами місцевого самоврядування: у випадку прийняття загальними зборами рішення місцевого значення, воно підлягає обов'язковому розгляду та врахуванню органами місцевого самоврядування (ст. 8 Закону).

У цьому механізмі особливе положення посідають органи самоорганізації населення та добровільні об'єднання (асоціації) територіальних громад. Багато в чому система безпосередньої і представницької демократії у місцевому самоврядуванні нагадує модель Дж. Сарторі каскадної партиципаторної демократії<sup>21</sup>.

6. *Свобода агітації* полягає у забезпеченні висунення місцевих ініціатив різного плану та їх популяризація серед жителів територіальної громади. Це має важливе значення у місцевих виборах, референдумах, при реалізації права місцевої правотворчої ініціативи. Висунення кандидатів на місцевих виборах та проведення відповідної агітації є важливою умовою проведення демократичних виборів на альтернативній основі. Однак у деяких поселеннях (селах, селищах) зустрічалися випадки проведення виборів у вигляді плебісциту, коли голосування виражало тільки підтримку єдиного кандидата на представницький мандат на безальтернативній основі.

7. *Принцип комплементарності* передбачає установку на безперервність (континуїтет) у системі публічно-владних структур на місцевому рівні. Даний принцип націлює на утворення умов рівномірного та збалансованого розподілу владних функцій у

розрізі всієї вертикалі публічного управління. Характерною ознакою рівномірного розподілу влади у структурі управління є виділення владних повноважень як згори, так і знизу. Такий порядок реалізації публічної влади не залишає місця для прояву нелегальних та неконституційних центрів управління. Дефіцит влади сприяє тому, що функцію управління соціальною системою беруть на себе дисфункціональні структури. Функціонування таких структур сприяє руйнації суспільства, втрати ним здатності пропорційно задовольняти основоположні потреби усіх його представників. У зв'язку з цим, лише за умовою оптимального поєднання усіх форм безпосередньої та представницької участі громадян України у місцевому самоврядуванні можна реалізувати увесь потенціал локальної демократії та розраховувати на ефективне вирішення усіх питань місцевого та регіонального значення.

8. *Принцип субсидіарності.* У найбільш широкому соціально-політичному і юридичному плані дана проблема, з одного боку, полягає у подоланні тенденції узурпації влади державою у збиток суспільству та визнанні верховенства права, а з іншого, – у створенні умов для формування громадянського суспільства, у якому не людина існує для держави, а держава для суспільства, у передачі більшості функцій та повноважень на рівень правосвободного функціонування особистості та місцевого самоврядування. Держава, як найбільш субсидіарна інституція, зобов'язана визнати та забезпечити умови для реалізації принципу пріоритету прав і інтересів особи перед правами і інтересами будь-якої спільності чи публічно-владної інституції, пріоритету меншої, раніше утвореної спільності, у порівнянні зі спільністю більшою або спільністю більш високого рівня.

Субсидіарність виходить від конкретного вільного індивіда, тобто від індивіда, який бере участь у системі різноманітних спільностей, поза якими він має можливості самореалізовуватися у якості особи. Спільності (соціальні групи або інституції), членом

<sup>21</sup> Sartori G. Teoria demokracie. – S. 113–118.

яких є індивід, можуть мати будь-яку природу: сім'я, територіальна громада, об'єднання громадян, асоціація, нація, національність, громадянське суспільство, трудовий колектив, підприємство тощо, тобто все те, в рамках чого людина реалізує себе у якості особи. Незважаючи на те, що у суспільстві існує певна ієрархія спільностей (інституцій), кожна людина оцінює значущість кожної з них у відповідності із власною шкалою цінностей, на основі якої і буде свою власну ієрархію названих спільностей (інституцій).

Виходячи з цього, у загальному вигляді юридичний принцип субсидіарності означає, що права і свободи особи є джерелом усіх прав та обов'язків суспільства, територіальної громади, держави та її органів. Аналогічно тому, як людина звертається за допомогою до суспільства лише у тому випадку, коли вона вже не в змозі реалізувати свої життєві функції, та кожне суспільство, будучи меншим або “нижчим”, звертається за допомогою до суспільств більших або “вищих” у тому, і тільки у тому випадку, якщо не в змозі здійснити повноту своїх завдань, які визначаються потребами усіх його членів. Саме тому кожне “вище” суспільство зобов'язане поважати обов'язки та права “нижчих”, забезпечуючи тим можливість здійснення їхніх природних функцій<sup>22</sup>.

Держава, визнаючи принцип субсидіарності, зобов'язана усвідомити, що вона, усі спільності (інституції) є субсидіарними (додатковими) до особи (індивіда), або, інакше, не особа існує для держави, спільності (інституції), а держава, різного роду спільності (інституції) утворюються (виникають) для реалізації її інтересів. Індивід лише тому вступає (стає членом) будь-якої нової спільності – у тому числі територіальної громади, оскільки він має можливість самореалізуватися у рамках тієї системи спільностей, членом яких він вже є або які вже існували раніше.

Іншим виміром принципу субсидіарності виступає вторинність (додатковість) форм представницької демократії стосовно

<sup>22</sup> Поплавска Э. Принцип субсидиарности и его место в новой Конституции Польши // Журнал российского права. – 1999. – № 3/4. – С. 168–169.

форм безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні. Адже не викликає сумніву, що більшість питань місцевого значення можуть з найбільшою зацікавленістю та інформованістю вирішуватися саме місцевими жителями. Хоча практично перелік суто місцевих справ скласти важко, тому що достатньо складно виділити ті інтереси, які мають виключно мешканці конкретного муніципального органу, теоретично, будь-яка послуга, що надається центральним урядом, за винятком мабуть лише національної оборони, може здійснюватися місцевим самоврядуванням за наявності в нього достатніх ресурсів.

Це був би ідеальний варіант, тому що місцева влада могла б збільшити прибутки за рахунок податків, погоджених із вимогами та платоспроможністю населення. Рішення з цих питань можна було б приймати за участю жителів – членів територіальних громад. Однак для різних територіальних громад фінансові можливості і потреби служб значно відрізняються. Тому центральна влада (будучи субсидіарною інстанцією) повинна грати важливу роль у фінансуванні та підтримці служб місцевого самоврядування. За таких умов класична схема міняється: не держава повинна наділяти місцеві органи повноваженнями, а вони повинні передавати державі те, з чим не в змозі впоратися самостійно, інші питання вирішують на своєму рівні. Як влучно зазначив Жак Делор “субсидіарність є не лише межею втручання більш високих влад у справи особи чи громади, але також і обов'язок цих влад діяти стосовно цих осіб або громад таким чином, щоб надати їм можливість вирішувати самим”<sup>23</sup>.

9. *Принцип департаменталізації* вказує на необхідність поєднання в місцевому самоврядуванні функціональних (галузевих) та територіальних функцій, їх оптимальної визначеності та диференціації. На відміну від держави, державних загальнонаціональних, регіональних та місцевих структур, де реалізується чітке поєднання, облік консолідації цих функцій у

<sup>23</sup> З вступного слова Жака Делора на colloquium “Subsidiarity: the challenge of change” (Маастрихт, 21–22 березня 1991 року).

місцевому самоврядуванню повинен поєднуватися на паритетній основі та передбачає обов'язкове виділення особливих інститутів – колегій, маркетингових, інформаційних контор, приватних підприємств тощо, які забезпечують проведення єдиної, але диференційованої політики територіальної громади з соціального обслуговування в усьому діапазоні інтересів населення. Необхідність дотримання загальнонаціональних норм та стандартів життєвого рівня у муніципальному управлінні максимально наближає соціальні пріоритети до економічних, які у приватних підприємств виражені найбільш чітко. Ешелонований характер системи публічного управління, за якого строго визначаються пріоритети, які закріплені за кожним рівнем та суб'єктом влади, дозволяє не тільки позбавитися глибоких економічних суперечностей між владними рівнями, але й виробити власні принципи контролю та організації самоуправлінської діяльності, які можуть проявлятися на кожному з цих рівнів. Проникнення соціально-економічних інтересів в умови існуючого обмеженого ресурсного потенціалу та гострої нестачі бюджетних коштів у систему муніципальної влади штучно викликає протистояння між суб'єктами влади та руйнує норми соціального порядку. У свою чергу виділення бюджетних коштів та залучення зовнішніх коштів під конкретні програми за наявності жорсткого виконавчого контролю з боку представницьких органів місцевого самоврядування покликано суттєво знизити масштаби такої руйнації.

Як цілком справедливо зазначає О.В. Батанов, збільшення кількості організацій, які спеціалізуються на наданні соціальних послуг населенню, активізація їх діяльності призводитимуть до кардинальних змін у поглядах на муніципальний орган як на виробника місцевих благ і послуг<sup>24</sup>. Його завдання як “локального ядра спільноти” насамперед повинні полягати у “виявленні важливих потреб населення, встановленні пріоритетів, визначенні

<sup>24</sup> Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.200.

стандартів послуг, які повинні надаватися, та пошук оптимальних шляхів забезпечення цих стандартів”<sup>25</sup>. Замість того щоб надавати послуги самостійно, місцева влада повинна стати “уповноваженою” з послуг, забезпечуючи задоволення потреб територіальної громади шляхом передачі права на послуги безпосередньо самим жителям, громадським або приватним організаціям. Муніципалітет “сприяє”, а не просто забезпечує послугами, він “фокусується” на широкому спектрі проблем громади, а не на механічному наданні послуг. Концепція влади, що “сприяє”, означає концентрацію насамперед на гарантуванні того, що місцеві жителі будуть забезпечені всіма послугами за рахунок різних організацій, а не на безпосередньому традиційному їх наданні<sup>26</sup>, а також свідчить про оптимальний розподіл надання послуг та функцій стратегічної відповідальності за ці послуги. Муніципальні органи, передаючи окремі служби в приватні руки на контрактній основі, все більше “перетворюються на деякі еквіваленти асоціацій споживачів”<sup>27</sup>, виступаючи у ролі замовників, які оплачують послуги, що надаються місцевому населенню. Тому реалізація принципу департаменталізації у місцевому самоврядуванні сприяла б формуванню “нової, неполітичної моделі місцевого управління”<sup>28</sup>, в межах якої діяльність місцевих влад “починає оцінюватися мешканцями з погляду кінцевого результату, ринкових принципів ефективності, а не політичних міркувань”<sup>29</sup>.

10. *Принцип гласності та публічності* втілюється у висвітленні основних напрямків діяльності та рішень органів місцевого самоврядування, офіційному оприлюдненні правових актів місцевого самоврядування. Відкритість у діяльності органів

<sup>25</sup> Wilson D. Structural “Solutions” for Local Government: An Exercise in Chasing Shadows? // Parliamentary Affairs. L., vol.49, № 3. – P.442. // Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998. – С.134.

<sup>26</sup> Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации: Перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. – Tacis services DG IA, European Commission, 1995. – С.39.

<sup>27</sup> Остром В. Смысл американского федерализма. – М., 1993. – С.181.

<sup>28</sup> Local Government in Europe: Trends and Developments. Houndmills. – 1991. – P.70 // Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998. – С.134.

<sup>29</sup> Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998. – С.134.



місцевого самоврядування забезпечується через періодичні громадські слухання, а також прес-конференції, брифінги їх органів та посадових осіб. Забезпечення інформацією місцевих жителів про діяльність органів місцевого самоврядування є важливою умовою налагодження між ними зворотних зв'язків, формування реального місцевого самоврядування. Особливої ваги набувають громадські обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування.

З метою забезпечення правової безпеки жителів територіальної громади правові акти місцевого самоврядування повинні бути доведені до відома населення належним чином. Рішення ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній термін введення їх у дію (ч. 5 ст. 59 Закону). Щодо інших актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування не встановлюються гарантії правової безпеки індивіда такого роду, оскільки такі “доводяться до відома населення” (ч. 11 ст. 59 Закону) без обумовлення моменту набрання чинності. Доцільно таке положення тлумачити у контексті конституційного положення про обов'язковість доведення до відома населення нормативно-правових актів, що визначають його права і обов'язки (ст. 57). Тому факти неопублікування актів такого роду слід розглядати як грубе порушення прав людини, порушення принципу гласності та публічності у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

*11. Неупередженість з боку органів та посадових осіб місцевого самоврядування* має важливе значення при здійсненні місцевих виборів та референдумів. Даний принцип закріплено у виборчому законодавстві, однак його сфера більш широка. Публічний характер місцевого самоврядування зумовлює діяти відповідні органи та посадових осіб в інтересах всієї територіальної громади, з урахуванням прав та інтересів окремих категорій фізичних та юридичних осіб. Зокрема, при реалізації громадянином права на звернення забороняється їх переслідування за фактом

звернення до компетентного органу влади. Органу влади забороняється з'ясовувати дані про особу громадянина, що не стосуються звернення (ст. 10 Закону України “Про звернення громадян”<sup>30</sup>).

*12. Принцип невтручання органів та посадових осіб місцевого самоврядування* при волевиявленні громадян. Такий принцип закріплено у статті 1 Закону “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. Зокрема, це має прояв у забороні втручатися у виборчий процес посадовим особам органів держави і місцевого самоврядування, окрім випадків, які прямо застережені законом, чи у забороні робити тиск на учасників виборчого процесу тощо.

*13. Гарантованість прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні* має прояв у невичерпності переліку таких форм їх участі у законодавстві України. Згідно з засадами демократичного ладу визнається легітимною будь-яка форма безпосередньої демократії, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, правопорядок у державі, не здійснюється поширення екстремістських та радикальних поглядів, спрямованих на порушення громадського миру, пропаганду війни, насилля.

Аналіз конституційних засад, загальних засад місцевого самоврядування та принципів участі громадян у вирішенні справ місцевого значення дає змогу дати характеристику форм реалізації громадянами свого конституційного права в управлінні справами місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, як одна із засад демократичного ладу, виступає механізмом поєднання засобів безпосередньої і представницької демократії.

На рівні місцевої публічно-самоврядної влади у системі координат “територіальний колектив – органи місцевого самоврядування” – територіальна громада виступає носієм такої влади у відповідності до конституційного принципу верховенства влади українського народу (ст. 5). Територіальний колектив реалізує свою владу шляхом виборів, референдуму та інших засобів

<sup>30</sup> Див.: ВВРУ. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

безпосередньої демократії, а також через систему органів місцевого самоврядування. Громадяни реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

Коло принципів, що гарантують право на участь громадян у місцевому самоврядуванні, не є вичерпним, їх можна тлумачити у розширювальному аспекті як принципи дотримання прав і свобод людини і громадянина на рівні локальної демократії. Дійсно, саме завдяки визнанню та реалізації фундаментального принципу та природного права на місцеве самоврядування демократія перетворюється у справжнє народовладдя, тільки з легалізацією та зростанням прав територіальних громад більш конкретними і змістовними робляться політичні, економічні, соціальні та культурні права громадян.

Крім того, варто враховувати, що на рівні місцевого самоврядування у межах територіальної громади знаходять свій прояв і реалізацію переважна частина прав і свобод людини і громадянина. Тут же здійснюється і захист цих прав і свобод. Таким чином, через місцеве самоврядування всі громадяни стають не лише пасивними спостерігачами, а й активними учасниками реформаційних процесів, які відбуваються у суспільстві та державі.

Тому навіть незначне порушення законності, недотримання прав і свобод людини і громадянина у діяльності місцевого самоврядування розцінюється як зазіхання й зневаження принципів демократії і громадянського суспільства. Місцевому самоврядуванню у сучасній Україні формально наданий дуже високий політичний статус: Конституцією України місцеве самоврядування віднесене до основ конституційного ладу. Це, зокрема, означає, що заклики до ліквідації місцевого самоврядування, ігнорування принципів, обмеження або звуження форм участі у ньому громадян України необхідно розглядати як спроби, які спрямовані на корінні зміни конституційного ладу України. Звідси можна зробити висновок, що закріплені та гарантовані Конституцією України

права і свободи людини і громадянина обумовлюють і визначають основну й повсякденну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. З іншого боку, місцеве самоврядування, форми участі у ньому громадян України виступають у якості механізму реалізації та захисту цих прав, а також у якості гаранта конституційного ладу України.

Резюмуючи, можна дійти висновку про те, що незважаючи на наявне у законодавстві України зміщення центру ваги у сторону нормативної регламентації та практичної реалізації форм представницької участі громадян України у місцевому самоврядуванні, більшість його принципів несуть у собі передусім колосальний потенціал безпосередньої демократії, що дає можливість територіальним громадам та жителям – членам цих громад впливати на політичні та соціально-економічні процеси, які відбуваються на локальному рівні, впливати на конституювання та функціонування місцевого самоврядування. А через це – на процеси формування в Україні громадянського суспільства та правової держави.

#### **4.2. Форми діяльності територіальних громад та безпосередня участь громадян у місцевому самоврядуванні**

Засоби безпосередньої демократії у системі місцевого самоврядування дають змогу легітимувати публічну владу територіальних колективів – територіальних громад та їх асоціацій у особі районних, обласних рад, громадське самоврядування місцевих жителів. Важливість цих інститутів проявляється у громадському контролі за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також у забезпеченні механізму зворотних зв'язків між цими органами і посадовими особами та жителями територіальної громади.

Особливий характер має народне представництво в якості посадових осіб органів місцевого самоврядування. Принцип поєднання безпосереднього та представницького народовладдя у

даному випадку доцільно тлумачити у контексті конституційного права особи на участь в управлінні публічними справами (ст. 38). У даному випадку воно проявляється у гарантіях рівних можливостей громадян доступу до служби в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба). Отже, системне тлумачення норм Конституції і законів України дає змогу зробити висновок, що діяльність посадових осіб місцевого самоврядування, тобто муніципальну службу, необхідно розглядати як особливий прояв представницької демократії в Україні.

У вітчизняній та зарубіжній літературі немає єдності думки щодо оптимального визначення системи форм безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні. Так, О.В. Батанов в якості інститутів безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні розглядає муніципальні вибори, місцеві референдуми, плебісцити, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, відкликання депутатів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування, індивідуальні та колективні письмові звернення, опитування та анкетування з питань місцевого самоврядування, громадські експертизи, громадські роботи з благоустрою території та надання послуг соціально незахищеним жителям населеного пункту, участь мешканців у роботі органів місцевого самоврядування, громадські обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування, участь у масових акціях, самооподаткування<sup>31</sup>.

На думку О.О. Кутафіна та В.І. Фадєєва до форм безпосередньої демократії відносяться місцевий референдум, муніципальні вибори, накази виборців, звітування депутатів перед виборцями, інститут відкликання в системі народного представництва, збори громадян, народна правотворча ініціатива, звернення громадян до органів місцевого самоврядування, обговорення населенням питань місцевого значення і проектів рішень органів місцевого

<sup>31</sup> Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. – С. 171.

самоврядування, територіальне громадське самоврядування<sup>32</sup>. У якості форм безпосередньої демократії народну правотворчу ініціативу та звернення громадян в органи місцевого самоврядування також розглядають Ю. Казанцев та А. Писарев<sup>33</sup>.

В. Комарова вважає, що такі форми здійснення населенням місцевого самоврядування, як народна правотворча ініціатива, накази виборців, звіти депутатів та посадових осіб перед виборцями, звернення громадян в органи місцевого самоврядування, обговорення населенням питань місцевого значення, опитування громадської думки, реалізація права на свободу зібрань необхідно віднести до представницьких форм демократії<sup>34</sup>. Така думка обґрунтовується тим, що їх природа та суть свідчать про те, що громадяни реалізують право на участь у місцевому самоврядуванні через своїх представників, тобто через органи та посадові особи місцевого самоврядування.

На нашу думку, усі засоби безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні становлять цілісну систему. На основі їх системного аналізу можна виділити за ступенем важливості – основні та допоміжні; за критерієм легітимності – легітимні та нелегітимні; за структурно-функціональною природою – інституційні та громадські; за сферою життєдіяльності індивіда – політичні, економічні, соціальні, культурно-духовні.

*Основні та допоміжні засоби безпосередньої демократії.* Виходячи зі змісту конституційних положень, в Україні не визначено вичерпного переліку форм безпосередньої демократії. Народ як носій суверенітету в Україні може реалізувати належну йому владу у різноманітних формах. Зокрема стаття 69 Конституції визнає, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

<sup>32</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. – С. 135–184.

<sup>33</sup> Казанцев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право России. – М.: Новый юрист, 1998. – С. 106.

<sup>34</sup> Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Ю.А. Дмитриева. – 2-е изд. – М., 2000. – С. 269.

Таким чином, Конституція закріпила тільки пріоритетні, провідні форми безпосереднього народного волевиявлення, а саме – вибори і референдум. Разом з тим допускається можливість здійснення народного волевиявлення й через інші форми безпосередньої демократії<sup>35</sup>.

*Легітимні та нелегітимні засоби безпосередньої демократії.* Критерієм для виділення таких засобів безпосередньої демократії, на нашу думку, є логічний зв'язок між конституційним положенням про належність суверенітету народові України (ст. 5) та належності йому в якості колективного суб'єкта права на самозахист (ч. 5 ст. 55). Відповідно ці конституційні положення тісно кореспондуються із нормативними гарантіями стабільності Основного Закону та правилами їх процедурного забезпечення (розділ XIII).

Право на самозахист вперше закріплено в новому Основному Законі, радянська правова система його визнавала обмежено (певні сфери кримінального, адміністративного та цивільного права). Згідно з Конституцією особа може вживати заходів до самостійного захисту порушеного суб'єктивного права, якщо це прямо не суперечить законові (наприклад, є неправомірними самоправство, захоплення державних або громадських будівель чи споруд). Право на самозахист особи необхідно розуміти як форму соціальної активності громадянина у випадку порушення його основних прав. Це передбачає правову безпеку індивіда, у відповідності до якої він повинен володіти та вміти застосовувати засоби правового захисту.

В якості колективних форм реалізації права на самозахист можна розглядати право українського народу визначати та змінювати конституційний лад, право на звернення (петицію) до органів публічної влади та їх посадових осіб, свободу зібрань, мітингів, демонстрацій, походів, маніфестацій тощо. У цьому розумінні здається, що положення Конституції спрямовані на перегляд (ревізію) існуючого конституційного ладу. Тому здається

<sup>35</sup> Коментар до Конституції України: Друге видання, виправлене й доповнене / Редкол.: Гол. В.Ф, Опришко. – К., 1998. – С. 169.

логічним, що право на самозахист необхідно розуміти як обов'язок держави гарантувати інституційні (організаційно-правові) та процесуальні гарантії основних прав і свобод.

У значенні організаційно-правовому, реалізація права на самозахист переміщується у площину демократичної структури суспільства і держави, необхідним елементом якої є поділ державної влади на законодавчу, виконавчу, судову. З точки зору плебісцитарної демократії право народу визначати та змінювати конституційний лад втілюється в механізмі установчої влади, яка передбачає наявність існування легітимних органів влади, належного нормативно-правового регулювання та відповідних процесуальних гарантій. З процесуальної точки зору право на самозахист необхідно тлумачити через використання особою засобів захисту, притаманних судовій юрисдикції.

Таким чином, критерієм розмежування легітимності засобів безпосередньої демократії служить конституційна заборона, належним чином конкретизована в законі, спрямована на забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України, належного функціонування та правонаступності інститутів публічної влади, забезпечення належних гарантій прав і свобод людини і громадянина. Форми безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні, очевидно, повинні бути сумісними із конституційним ладом України, органічно бути включеними, вплетеними у структуру конституційного ладу України, його гарантій та механізму.

*Інституційні та громадські форми безпосередньої демократії.*

I. Розглянемо спочатку інститути безпосередньої демократії. Такі інститути забезпечують широку участь населення у місцевому самоврядуванні, сприяють розширенню громадської ініціативи, зростанню соціальної активності жителів територіальних спільнот. Серед інститутів безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні посідають специфічне положення інститути громадського самоврядування жителів територіальних громад.

**1. Місцевий референдум** як форма безпосередньої демократії найактивніше застосовується саме на рівні місцевого самоврядування. Поряд із виборами даний інститут отримав своє закріплення у Загальній декларації прав людини (ст. 21), у відповідності до якої “кожна людина володіє правом брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників”<sup>36</sup>.

Після Другої світової війни місцеві референдуми застосовуються у багатьох країнах світу. Наприклад, у США референдуми часто застосовуються на рівні штатів та територіальних спільнот. Локальні референдуми інтенсивно застосовуються у Швейцарії як на кантональному, так і комунальному рівні.

У Радянському Союзі інститут референдуму у власному розумінні був закріплений у Конституції 1977 року, якою було визначено, що “найважливіші питання державного життя виносяться на загальне обговорення, а також ставляться на всенародне голосування (референдум)”. До цього (Конституція 1936 р.) референдум мав більшою мірою консультативний, а не зобов’язуючий характер. У практиці СРСР застосування референдуму припадає на кінець 1980-х років, що було обумовлено суспільно-політичною, публічно-владною кризою у країні.

У Російській Федерації спостерігається інтенсивне застосування місцевого референдуму всередині 1990-х років, що більшою мірою було пов’язано із демократичними вимогами щодо затвердження статутів муніципальних утворень. Однак останнім часом спостерігається значний спад у їх застосуванні. Так, за період 1997 – травень 1998 років було проведено всього 44 муніципальних референдуми із більш ніж 13 тисячами муніципальних утворень. З них референдуми відбулися лише в 29 муніципальних утвореннях. Причиною цього була низька явка виборців, незацікавленість населення у результатах референдумів та недостатньо якісна їх підготовка тощо<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Див.: Международное публичное право: сборник документов. – М., 1996. – Т.1. – С. 460–464.

<sup>37</sup> Муниципальное право Российской Федерации. – С. 270.

Головною метою проведення демократичного референдуму є вирішення питань в інтересах суспільства шляхом вільного волевиявлення на основі максимального, об’єктивно можливого усвідомлення його учасниками всіх переваг та недоліків винесеного на голосування питання і його можливих наслідків. Тому при проведенні місцевих референдумів повинна приділятися значна увага його організації, зокрема роз’яснювальній, пропагандистській роботі, інакше проведення референдуму можна розглядати як засіб маніпулювання громадською думкою, прийняття нераціональних рішень.

Референдум як безпосереднє волевиявлення територіальної громади має певні переваги перед засобами представницької демократії. Однак така перевага не абсолютна, оскільки референдум може використовуватися як протипага представницької демократії і як засіб прийняття владного рішення всупереч місцевим радам. Тому до референдумів ставляться певні вимоги. По-перше, питання, що виносяться на місцевий референдум, повинно бути доступним для розуміння виборця, оскільки це рішення носить більшою мірою політичний характер. По-друге, до референдуму воно повинно бути детально роз’яснене через засоби масової інформації з вказівкою бажаних та можливих небажаних наслідків<sup>38</sup>.

З іншого боку, за умов демократичного суспільства референдум може бути використаний як протипага рішенням органів місцевого самоврядування, що не задовольняють інтереси жителів територіальної громади<sup>39</sup>.

*Юридична природа місцевого референдуму.* Місцевий референдум є способом реалізації публічної влади територіальної громади (ч. 1 ст. 143 Конституції України) шляхом загального голосування з питань місцевого самоврядування. Функціональним призначенням місцевого референдуму є здійснення локальної

<sup>38</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4-х т. / Под ред. Б.А. Страшуна. – Т. 2. – М., 1995. – С. 81.

<sup>39</sup> Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – 2-ге доопр. вид. – К., 2000. – С. 331.

(місцевої) правотворчості та громадського контролю за діями та рішеннями органів і посадових осіб місцевого самоврядування з боку територіальної громади. У системі місцевого самоврядування рішення місцевих референдумів – акти прямого народовладдя володіють найвищою юридичною силою.

Основні питання організації та проведення місцевих референдумів регулюються безпосередньо Законом України про всеукраїнський та місцеві референдуми<sup>40</sup> у частині, що не суперечать Конституції України. Згідно з конституційним принципом організаційно-правової відособленості місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5, 7) предметом місцевого референдуму є всі питання місцевого значення, якщо інше не застережено законом.

За своєю природою предметом місцевого референдуму повинно бути затвердження статуту територіальної громади, що забезпечить надійні гарантії демократизму місцевого самоврядування. Законодавче регулювання процедури прийняття статуту територіальної громади знижує її роль, оскільки статут приймається місцевою радою (ст. 19 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”). Тому слід приєднатися до висловленої у літературі думки<sup>41</sup>, що необхідно внести відповідні зміни до законодавства України.

На місцевих референдумах можуть вирішуватися тільки питання, що належать до предмета відання органів місцевого самоврядування. Органічно на місцевому референдумі не можуть вирішуватися питання, що відносяться до сфери делегованих повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування, оскільки їх виконання базується на перерозподілі публічно-владних прерогатив держави місцевому самоврядуванню на основі закону.

У випадку прийняття рішення на місцевому референдумі з питань, що стосуються повноважень органів державної влади, вони

визнаються недійсними. Разом з тим процедура вирішення такого роду колізії безпосередньо не врегульована законодавством. Тому за аналогією (ч.10 ст. 59 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”) дія референдарних актів територіальної громади зупиняється виконавчими органами держави із одночасним зверненням до суду про вирішення питання їх законності.

На місцеві референдуми не можуть виноситися питання про скасування рішень органів держави та місцевого самоврядування, предмета відання органів суду та прокуратури, предмета відання місцевих рад та виконавчих органів, що пов’язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб:

*а) Предмет місцевого референдуму: обов’язковий та факультативний референдум.* Законодавство України про місцеве самоврядування регулює питання проведення обов’язкових місцевих референдумів. Правове регулювання з цього питання носить колізійний характер, що пов’язано із недоліками Закону “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”. Згідно з частиною 2 статті 6 цього Закону виключно місцевими референдумами вирішуються питання про найменування або перейменування сільрад, селищ, міст, районів, областей; питання про об’єднання в одну із однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр; питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах.

*б) Процедура об’єднання/виділення територіальних громад за рішенням місцевого референдуму.* Добровільне об’єднання територіальних громад сіл за рішенням місцевих референдумів тягне за собою у подальшому організаційні заходи щодо створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об’єднання комунального майна. Також за рішенням місцевого референдуму вирішується питання про вихід із складу територіальної громади, що тягне за собою розподіл аналогічних функцій між первинною та новоствореною територіальною громадою (ч. 3, 4 ст. 6 Закону “Про місцеве самоврядування в

<sup>40</sup> Див.: ВВРУ. – 1991. – № 33. – Ст. 443; 1992. – № 35. – Ст. 515.

<sup>41</sup> Див.: Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність. – К., 2000. – С. 165; Конституційно-правові засоби безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. – С. 174.

Україні”). Оскільки це питання тягне за собою розподіл комунальної власності, створення органів влади у новоствореній територіальній громаді, тому це питання повинно бути конкретно врегульовано у законі. По суті необхідно вже вносити відповідні зміни до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, а відповідно це питання потрібно деталізувати у статутах відповідних територіальних громад.

в) *Процедура розпуску органів та посадових осіб місцевого самоврядування.* При здійсненні громадського контролю територіальною громадою за ініціативою 1/10 числа її громадян проводиться місцевий референдум щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови чи місцевої ради (ст. 78, 79 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”). Чинне законодавство не забезпечує чітких гарантій реалізації такого роду прав громадян територіальної громади. Тому в законодавстві необхідно чітко врегулювати дану процедуру, яка б деталізувала умови призначення такого референдуму. Доцільно було б покласти функції по реєстрації такого роду ініціатив громадян на ради вищестоящего рівня, а щодо розпуску обласної ради – на Центральну виборчу комісію.

г) *Обмеження предмета обов’язкового місцевого референдуму.* Природа обмежень полягає у механізмі перерозподілу публічно-владних повноважень в Україні. Згідно з пунктом 29 статті 85 Конституції Верховна Рада України вирішує питання про утворення та ліквідацію районів, встановлення і зміну меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування або перейменування населених пунктів і районів.

Згідно з принципом правової держави та принципом правонаступності є недопустимим обмеження у привілеях, що впливає із невідчужуваних та непорушних (основних) прав і свобод, зокрема прав територіальної громади (ч. 2 ст. 3, ч. 1 ст. 8, ч. 2 ст. 22 Конституції). Тому територіальна громада по суті не втрачає права ініціювати розгляд такого роду питань (територіальна громада з цих питань виступає суб’єктом

законодавчої ініціативи). Отже, такого роду право трансформується у право територіальної громади на місцеву ініціативу, яка за аналогією (ст. 9 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”) може висуватися 1/10 числа громадян територіальної громади, що однак повинно бути чітко врегульовано у законодавстві. Згадане число виборців, що висуватимуть ініціативу, свідчитиме про вагомість існуючої громадської думки щодо стану діяльності органів місцевого самоврядування і така ініціатива повинна бути розглянута Центральною виборчою комісією на предмет дотримання процедурних норм. При умові дотримання процедурних норм, дана ініціатива повинна надсилатися на розгляд Верховної Ради України, яка зобов’язана розглянути її у розумні строки. Зрозуміло, що парламент не є зв’язаний такою ініціативою і може її відхилити.

д) *Факультативний місцевий референдум: предмет та процедура призначення.* На місцевий референдум можуть бути винесені питання, що належать до предмета відання органів місцевого самоврядування. За змістом частини 2 статті 4 Закону “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” шляхом голосування територіальною громадою можуть ухвалюватися правові акти “рамкового” характеру, які підлягають конкретизації актами органів та посадових осіб місцевого самоврядування у відповідності до їх повноважень. По суті референдарні акти “рамкового” характеру у загальній формі визначають зміст рішень органів місцевого самоврядування, тому громадянам повинно бути роз’яснено зміст та юридичні наслідки ухвалення таких актів. Цілком можна погодитися з такою думкою: “Доцільно взагалі не використовувати референдум як спосіб прийняття великих за об’ємом документів. Доцільно на референдум виносити тільки їх головні, найважливіші та принципові положення, а потім на їх основі приймати нормативний правовий акт представницьким органом місцевого самоврядування”<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Муниципальное право Российской Федерации. – С. 281.

Рішення про призначення місцевого референдуму ухвалюється відповідною місцевою радою (ст. 12 Закону “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”) за ініціативою 1/10 громадян – членів територіальної громади, сільського, селищного, міського голови чи на вимогу депутатів цієї ради.

*е) Право на участь у місцевому референдумі: носії та проблеми правового регулювання.* Суб’єктивне публічне право на участь у місцевому референдумі тісно пов’язано з віковим цензом, фактом переважного проживання в адміністративно-територіальній одиниці, а також з об’ємом дієздатності особи. Традиційно сприймається ідея, що референдарні права належать особам-громадянам. Однак сучасні тенденції свідчать, що референдарні права, принаймні на місцевому рівні, визнаються також за особами – не громадянами. Наприклад, російський Федеральний закон від 19.09.1997 року гарантує референдарні права на місцевому рівні іноземним громадянам, які відповідають виборчим цензам та переважно проживають на території відповідного муніципального утворення, на підставі міжнародних договорів Російської Федерації та відповідних їм федеральних законів<sup>43</sup>. Відповідно до статті 18 Статуту Союзу Білорусі та Росії у місцевих референдумах обох держав можуть брати участь їх громадяни<sup>44</sup>.

Згідно зі статтею 28 Основного закону ФРН на виборах в округах та в общинах особи, які володіють громадянством держави – члена Європейського Союзу, у рівній мірі володіють як виборчими, так і референдарними правами у відповідності до правових засад Європейського Союзу<sup>45</sup>. Вказані приклади свідчать, що розширення виборчих і референдарних прав здійснюється у контексті інтеграційних процесів, створенні наднаціональних структур, у контексті тенденцій делегування частини суверенних прав державами таким структурам<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учебник для вузов. – М.: Норма, 1999. – С. 238.

<sup>44</sup> Муниципальное право Российской Федерации. – С. 273.

<sup>45</sup> Конституции зарубежных государств. – М.: БЕК, 1996. – С. 165.

<sup>46</sup> Наприклад, механізм передачі частини суверенних прав держави наддержавним структурам відображають статті 23, 24 Основного закону ФРН. Див.: Конституции зарубежных государств. – С. 272.

Залежно від об’єму дієздатності громадянина визначається його можливість реалізації референдарних прав. Згідно з Конституцією України (ст. 70) та статті 7 Закону “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, а також згідно з правовими позиціями Конституційного Суду України, які відображені у рішенні у справі про вибори народних депутатів України<sup>47</sup>, не мають права брати участь у референдумах особи, які визнані судом недієздатними. Інші обмеження у референдарних правах, які визначені статтею 7 згаданого Закону, є неконституційними, оскільки вони звужують зміст основних прав.

З іншого боку існує об’єктивна проблема введення цензу осілості для суб’єктивного референдарного права на муніципальному рівні<sup>48</sup>. Таке обмеження суб’єктивного публічного права не суперечитиме Основному Закону, оскільки воно цілком укладається у правосуб’єктність жителів територіальних громад, які набувають якостей жителів при умові постійного проживання у певному населеному пункті, тобто за аналогією права більше останнього півроку. Стосовно майнового цензу, то у випадку його введення існує необхідність внесення змін до Конституції України.

*е) Юридична сила рішень, прийнятих на місцевому референдумі.* Референдум виступає найвищим безпосереднім вираженням волі жителів територіальної громади, які беруть участь у голосуванні. Рішення, ухвалені на місцевому референдумі, не потребує затвердження будь-якими органами і посадовими особами публічної влади. Воно підлягає неухильному виконанню органами та посадовими особами публічної влади.

**1а. Місцевий референдум та плебісцит.** Деякі вчені вважають, що особливою формою безпосередньої демократії на місцевому рівні виступає плебісцит. Ю.Д. Казанчев та

<sup>47</sup> Див.: Конституційне законодавство України. – К.: Атіка, 2000. – С. 712–713.

<sup>48</sup> Стосовно виборчого права на муніципальному рівні аналогічної думки притримується Р. Максакова. Див. детально: Максакова Р.М. Особливості реалізації основних принципів місцевих виборів в Україні // Держава і право: Зб. наук. праць. – К.: ІДП НАН, 2001. – Вип. 12. – С. 136–145.



О.М. Писарев розглядають плебісцит як засіб вирішення “доленосних” питань<sup>49</sup>. На думку К.С. Шугриної, відмінність між місцевим референдумом та плебісцитом полягає в тому, що процедура останнього ініціюється органами місцевого самоврядування<sup>50</sup>. В.В. Маклаков вважає, що між референдумом та плебісцитом немає суттєвої різниці<sup>51</sup>.

У вітчизняній науці плебісцит (В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко, О.В. Батанов) розглядається як інститут міжнародного права, тобто за допомогою цього засобу вирішуються питання зовнішньополітичного характеру<sup>52</sup>. Прислухаючись до думки вітчизняних вчених, слід зазначити, що ототожнення плебісциту з референдумами пов’язано насамперед із концепцією так званої “плебісцитарної демократії”, яка є поширеною у французькій і деякою мірою у німецькій конституційній доктрині. Сутність даної концепції зводиться до того, що засоби безпосередньої демократії можуть застосовуватися за ініціативи органів публічної влади як форма підтримки, схвалення населенням їх певних дій або рішень, як спосіб їх легітимації<sup>53</sup>. Таким чином, у висловлених думках російських вчених спостерігається певна підміна понять.

**2. Муніципальні вибори.** Даний інститут безпосередньої демократії є засобом формування представницьких органів місцевого самоврядування, а також заміщення посад сільських, селищних міських голів. Таким чином забезпечується упорядкування та структуризація територіальних колективів. На думку В.М. Кампо та М. Оніщука, місцеві вибори активізують участь громадян в управлінні публічними справами місцевого значення. Тому ця загальномуніципальна процедура має політичне значення, оскільки місцеві осередки політичних партій реалізують

свій потенціал, беруть участь у формуванні кадрів органів місцевого самоврядування, здійснюють вплив на прийняття владних рішень у системі місцевого самоврядування<sup>54</sup>.

На думку В.В. Пиліна, муніципальні вибори виступають також однією із дієвих форм контролю громадян за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, підвищують відповідальність їх перед населенням<sup>55</sup>. О.О. Кутафін та В.І. Фадєєв вважають, що таким чином громадяни спрямовують діяльність органів місцевого самоврядування, критично оцінюють їх роботу. Кожна виборча кампанія сприяє соціальній активності громадян, виявленню їх найважливіших інтересів та потреб, створює необхідні передумови їх задоволення<sup>56</sup>.

Аналіз законодавства України та доктринальних джерел дає змогу дати характеристику даному правовому інституту. Інститут муніципальних виборів становить система принципів та норм, які визначають: а) об’єм суб’єктивних виборчих прав (як активного, так і пасивного); б) порядок формування та діяльності виборчих комісій, а також пов’язаних з ними організаційно-технократичних норм (зокрема ступеня участі громадян у діяльності цих органів влади); в) правовий статус учасників виборчого процесу; г) процедури реалізації прав учасників виборів, пов’язаних із їх статусом (наприклад, як члена виборчих комісій, спостерігача, виборця тощо); д) порядок визначення результатів виборів та громадського контролю за їх правильністю; е) гарантії законності здійснення муніципальних виборів; є) юридичну відповідальність за порушення законодавства про муніципальні вибори.

Муніципальні вибори – це сукупність принципів і норм, які визначають організацію та порядок формування територіальною громадою безпосередньо та самостійно сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад. Муніципальні вибори

<sup>49</sup> Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право: Учебник. – М., 1999. – С. 79.

<sup>50</sup> Шугрина К.С. Муниципальное право: Учебник. – М., 1999. – С. 142.

<sup>51</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4-х т. / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: БЕК, 1995. – Т. 1–2. – С. 385.

<sup>52</sup> Див.: Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Вказ. праця. – С. 61; Конституційно-правові засоби безпосередньої демократії в Україні... – С. 186.

<sup>53</sup> Див.: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М.: Прогресс, 1982; Ардан Ф. Франция. Государственная система. – М.: Прогресс, 1990.

<sup>54</sup> Оніщук М., Кампо В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні. – К., 1998. – С. 28.

<sup>55</sup> Муниципальное право Российской Федерации. – С. 300.

<sup>56</sup> Кутафін О.Е., Фадєєв В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – С. 144.

становлять у вузькому розумінні діяльність уповноважених суб'єктів з формування виборчих адміністрацій (територіальних, дільничних виборчих комісій), складання/уточнення списків виборців, реєстрації кандидатів на представницькі мандати, тобто виступають як система форм та способів здійснення контролю за виборчим процесом, а також гарантій правового захисту прав його учасників.

Реалізація прав громадян при формуванні представницьких органів місцевого самоврядування складає самостійний процесуальний інститут. Зміст цього правового інституту складає система норм і принципів, які визначають: а) статус виборців; б) статус виборчих об'єднань та їх блоків; в) статус кандидатів у депутати та на інші виборні посади; г) статус довірених осіб кандидатів, груп підтримки кандидатів; д) статус спостерігачів від кандидатів, виборчих об'єднань, блоків, інших суб'єктів; е) статус виборчих округів та виборчих дільниць; є) статус членів територіальних та дільничних виборчих комісій; ж) статус журналістів та засобів масової інформації; з) статус органів держави і місцевого самоврядування, їх посадових осіб; и) відповідні процесуальні гарантії<sup>57</sup>. Належна процедура формування органів місцевого самоврядування через організаційні заходи такого роду забезпечує юридичний режим реалізації прав громадян та територіальної громади у цілому по формуванню представницьких органів місцевого самоврядування.

У відповідності до принципу правонаступності місцеві ради визначають загальний склад ради наступного скликання за 75 днів до дати проведення голосування у відповідності до чисельності населення територіальної громади або на регіональному рівні – до кількості територіальних громад (ст. 5 Закону “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”). Сутність цього нормативного положення полягає в забезпеченні рівномірного представництва населення на рівні територіальної громади, а при формуванні районних, обласних рад – на основі

представництва окремих територіальних громад, які входять у відповідну адміністративно-територіальну одиницю (район, область).

На думку Н.І. Рудої, такий порядок визначення складу районних, обласних рад наступного скликання не відповідає засадам демократичного ладу, оскільки у такий спосіб “обмежуються інтереси мешканців тих районів та міст обласного значення, яких кількісно більше входить до відповідної адміністративно-територіальної одиниці”. Таким чином “порушується конституційний принцип рівності виборчого права, котрим наділені виборці, а не адміністративно-територіальні одиниці”<sup>58</sup>.

Зрозуміло, модель формування районних, обласних рад в Україні відрізняється своєрідним характером, що пов'язано із їх статусом. Доцільним було би вважати, що основним критерієм демократичності у даному випадку виступає представництво інтересів територіальних громад, а не окремих виборців. Це в цілому укладається у загальний зміст конституційного принципу суверенної влади народу (ст. 5), зміст якого не пов'язується безпосередньо із відносинами депутатів з певними виборчими округами, а навпаки – з українським народом.

Публічна влада районних, обласних рад базується на визнанні державою публічної влади територіальних колективів та закріпленні їх статусу як асоціативних утворень територіальних громад. Районні, обласні ради “представляють *спільні інтереси* територіальних громад сіл, селищ і міст” (ч. 2 ст. 10 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”) і в такий спосіб забезпечують механізм співпідпорядкування системи місцевого самоврядування в Україні. Таким чином, порядок представництва у районних, обласних радах проявляється, насамперед, у забезпеченні взаємодії територіальних громад відповідних адміністративно-територіальних одиниць та здійсненні впливу представниками даних територіальних громад на характер рішень цих рад, в чому і втілюється конституційний принцип рівності:

<sup>57</sup> Див.: Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. – С. 233.

<sup>58</sup> Конституційно-правові засоби безпосередньої демократії в Україні... – С. 68.

а) *Призначення муніципальних виборів та принципи муніципального виборчого процесу.* Муніципальні вибори призначаються Верховною Радою України за 90 днів до закінчення строку повноважень представницьких органів місцевого самоврядування (п. 30 ст. 85 Конституції України). Свочасне призначення муніципальних виборів є однією із ознак конституційної держави, умовою наступності публічної влади. Згідно з російським Федеральним Законом про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації (ч. 3, 4 ст. 10) у випадку непризначення муніципальних виборів за зверненням виборців, виборчих об'єднань (блоків), органів публічної влади, прокурорів вибори призначаються за рішенням суду загальної юрисдикції<sup>59</sup>.

Територіальні виборчі комісії утворюють відповідні виборчі округи при додержанні приблизно рівної кількості виборців у рамках виборчого округу, а при виборах сільського, селищного, міського голови виборчий округ становлять просторові межі територіальної громади.

Важливим фактором демократичності муніципальних виборів є гарантії участі громадськості у формуванні виборчих адміністрацій (територіальних, окружних виборчих комісій). Закон забезпечує можливості політичних партій та громадських організацій впливати на формування цих органів. Згідно з процедурою, яка врегульована ст. 14, 17 Закону, виборчі адміністрації утворюються за рішенням відповідно обласних, районних рад, місцевих рад або їх виконавчих комітетів з урахуванням пропозицій політичних партій (блоків), громадських організацій. Кандидатури членів виборчих адміністрацій подають відповідно сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради.

Необхідною умовою легітимності проведення муніципальних виборів є додержання принципів виборчого процесу. Принципи

<sup>59</sup> Див.: Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Вказана праця. – С. 253.

виборчого процесу відіграють особливу роль на стадіях висування та реєстрації кандидатів на представницький мандат, виборчої кампанії.

Виборчий процес здійснюється на засадах: вільного і рівноправного висування кандидатів; рівності можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії; неупередженості до кандидатів з боку органів та посадових осіб держави і місцевого самоврядування; контролю за джерелами фінансування та витратами на виборчу кампанію; гласності та відкритості виборчої кампанії; свободи агітації.

Значення даних принципів полягає у їх загально-регулятивному характері, встановленні загальних масштабів забезпечення процесуальних прав у муніципальних виборах. Серед цих принципів відрізняється оригінальним характером принцип контролю за джерелами фінансування та витратами на виборчу кампанію. За юридичною природою таку вимогу досить сумнівно вважати принципом, оскільки положення щодо державного контролю у виборчому процесі повинні носити конкретний характер. У цілому державний контроль при здійсненні виборів повинен бути детально законодавчо врегульованим, на відміну від сьогоденного фрагментарного стану його регулювання<sup>60</sup>. Згідно з принципами правової держави застереження про закон повноваження органів публічної влади повинні носити конкретний характер, що розглядається як необхідна умова легітимності режиму публічної влади будь-якої країни. У зв'язку із цим доцільніше розглядати в ролі такого принципу гарантування правового захисту суб'єктів муніципального виборчого процесу.

<sup>60</sup> Фрагментарність такого регулювання полягає у визначенні повноважень Центральної виборчої комісії та територіальних виборчих комісії щодо організаційного забезпечення виборів, контролю за здійсненням виборів (див.: ст. 17 Закону України "Про Центральну виборчу комісію" [ВВРУ. – 1998. – № 5. – Ст. 17] та Розділ XII "Фінансування виборчої кампанії" виборчого закону). Норми організаційного характеру, як правило, не знаходять такого ступеня узагальнення, універсальності, які б виступали у якості принципів права. На думку дослідника, норми такого характеру є складовою системою норм і принципів гарантії місцевого самоврядування. Вони також опосередковано стосуються підстав та форм юридичної відповідальності за перешкодження та порушення реалізації прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні.

В якості принципів муніципального виборчого процесу Р.М. Максакова виділяє такі принципи: гласність, періодичність, відповідальність виборів, змішане фінансування місцевої виборчої кампанії, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення місцевих виборів. Вона вважає проблематичними принципи обов'язковості та альтернативності місцевих виборів<sup>61</sup>. Такі побоювання є зайвими, оскільки перший принцип є конкретизацією загальноправового принципу наступництва інститутів публічної влади, а другий визначає демократичний дух виборів і є втіленням основоположних цінностей демократії та ідеї змінюваності влади, правлячої місцевої еліти та її опозиції.

Основними принципами муніципального виборчого процесу є такі: верховенство права, публічність і гласність, обов'язковість, альтернативність, партиципація, політичний плюралізм, рівність прав суб'єктів виборчого процесу, свобода передвиборної агітації, неупередженість до кандидатів з боку органів публічної влади, їх посадових осіб, заборона незаконного втручання будь-кого у виборчий процес, забезпечення фінансово-організаційного контролю за його ходом, право суб'єктів виборчого процесу на оскарження дій та рішень виборчих органів влади.

*б) Суб'єктивне виборче право та засоби його реалізації.* Зміст цього права розкрито вище, тому необхідно зупинитися на юридичній природі засобів його реалізації. За своєю природою висування кандидатів на представницький мандат в органах публічної влади повинно відображати реальний суспільний вплив осіб, які домагаються відповідного статусу.

Право домагання у цьому контексті пов'язано зі змістом правосуб'єктності його носіїв та осіб, які сприяють їх діяльності: I – суб'єкти виборчого процесу можуть виступати в якості офіційних представників, які репрезентують інтереси окремих кандидатів (члени осередків політичних партій чи виборчих блоків, довірені особи тощо); II – закріплення у законодавстві цензів, які встановлюють засоби висунення кандидатів, та пов'язаного з цим змісту умов щодо їх висування.

<sup>61</sup> Див.: Максакова Р.М. Цит. праця. – С. 138.

I. У якості активних учасників муніципального виборчого процесу виступають довірені особи кандидатів, уповноважені особи місцевих осередків політичних партій (блоків), громадських організацій, журналісти та інші представники засобів масової інформації, офіційні спостерігачі. За змістом діяльність цих учасників виборчого процесу є важливим елементом громадського контролю, засобом партиципації жителів територіальної громади, їх правового та політичного виховання. Момент набуття правосуб'єктності даною категорією учасників виборчого процесу тісно пов'язаний із офіційною процедурою їх реєстрації чи акредитації при відповідній територіальній, окружній виборчій дільниці. Гарантією їх діяльності є вимога Закону щодо належного інформування про хід підготовки та проведення виборів з боку виборчих адміністрацій.

II. Умови та способи висування кандидатів на представницькі мандати.

Право висування кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови реалізується виборцями через місцеві організації партій (блоки) або шляхом самовисунення у порядку, передбаченому Законом “Про вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”.

Кандидатів у депутати місцевих рад та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови можуть висувати зареєстровані в установленому законом порядку обласні, міські, районні, районні у містах організації політичних партій або виборчі блоки відповідних організацій політичних партій за умови, що ці партії зареєстровані в установленому законом порядку не пізніше як за рік до виборів (ч. 3 ст. 33).

Місцева організація партії (блок) може висунути кандидатом особу, яка є членом цієї партії (членом партії, місцева організація якої входить до блоку), або безпартійного громадянина. Місцева організація партії, що входить до складу блоку, не може самостійно

висувати кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.

в) *Виборча система та набуття кандидатом представницького мандата.* Система муніципальних виборів в Україні має специфічний, деякою мірою фрагментарний характер. Однозначно, що стосовно виборів депутатів сільських, селищних рад встановлено мажоритарну виборчу систему відносної більшості в одномандатних виборчих округах. Сутність мажоритарної системи виборів полягає у створенні умов для набуття представницького мандата особою, яка переважно володіє громадським впливом. Мажоритарність при муніципальних виборах втілюється у процедурі утворення виборчих округів та визначенні їх результатів.

1). Сільський, селищний, міський голова. Під час виборів сільського, селищного, міського голови утворюється єдиний виборчий округ, просторові межі якого становить територія відповідного села, селища, міста. Обрання голови відносною більшістю виборців при відсутності вимог виборчого вотуму (мінімальної кількості виборців, які повинні проголосувати, як умова їх дійсності) створює юридичний механізм стимулювання участі територіальної громади (підвищення політичної активності його населення). Такий механізм заміщення посади сільського, селищного, міського голови, на розсуд законодавця, забезпечує належні гарантії наступності та безперервності діяльності вищої посадової особи на базовому рівні місцевого самоврядування в Україні.

2). Вибори депутатів міських рад проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками кандидатів у депутати від організації політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами території відповідної міської громади.

Вибори депутатів районних у містах рад проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими

списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідного району у місті.

Вибори депутатів районних, обласних рад проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі яких збігаються з межами відповідного району, області.

За змістом цих положень законодавства України можна зробити висновок, що в ньому втілено положення, відповідно до якого депутат не є пов'язаний безпосередньо із вказівками, наказами виборців. Метою функціонування депутатського корпусу рад є забезпечення їх діяльності у якості колегіальних органів влади. В зв'язку з цим необхідно розглянути інститут відкликання представників територіальною громадою, який досить часто обґрунтовують у літературі.

**2а. Відкликання виборчих осіб місцевого самоврядування. Накази виборців.** Даний правовий інститут у системі народовладдя є складовою колишньої радянської доктрини державного права<sup>62</sup>. В його основі нібито лежить система гарантій взаємних зв'язків між виборною особою та виборчим округом, де його було обрано. Дійсно, така форма безпосередньої демократії у системі місцевого самоврядування передбачена Законом "Про статус депутатів місцевих рад". Однак згідно з принципом суверенної влади народу та принципом безперервності функціонування органів публічної влади інститут відклику є досить сумнівним. Навіть, з прагматичних міркувань, відкликання депутатів районних,

<sup>62</sup> У Росії також обґрунтовується даний інститут народовладдя і він втілений у законодавстві суб'єктів федерації. Разом з тим практика його застосування незначна і здійснення відклику виборчих осіб місцевого самоврядування, як правило, не реалізовується на практиці (Муниципальное право Российской Федерации. - С. 318-326; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Вказана праця. - С. 160-174 та ін.)

обласних рад викликає заперечення, оскільки відповідні депутати обираються у багатомандатному виборчому окрузі. Очевидно, що депутати районних, обласних рад не можуть бути безпосередньо пов'язані із певними вказівками виборців, хоча їх ігнорування може призвести до послаблення громадського впливу відповідного депутата. Природно, що депутат повинен враховувати у своїй діяльності побажання своїх виборців, однак у цьому відношенні він пов'язаний колективним механізмом прийняття рішень у раді та системою діяльності депутатських груп у раді.

Згідно з Конституцією України гарантується періодичне формування представницьких органів публічної влади шляхом демократичних виборів. Тому інститут відкликання не укладається у конституційні принципи вільного демократичного ладу, тим більше, що гарантується періодична зміна органів місцевого самоврядування. У цьому відношенні хіба що можна запропонувати обмеження у перебуванні на посаді сільського, селищного, міського голови протягом не більше ніж двох термінів підряд.

Через періодичні вибори забезпечується механізм зміни органів місцевого самоврядування. Тому винесення на голосування питання про відкликання депутата чи сільського, селищного, міського голови не може підмінювати собою безпосереднє волевиявлення територіальної громади, а тим більше перегляд результатів голосування за порівняно невеликий проміжок часу, оскільки це може призвести до порушення стабільності та безперервності функціонування органів публічної влади. Згідно з постановою Конституційного Суду Російської Федерації імперативний мандат, встановлюючи відносини підзвітності та відповідальності депутата тільки перед виборцями певного виборчого округу, жорстко пов'язує його позицію з місцевими інтересами, наказами та дорученнями окремих груп населення. Тому депутат не здатний у силу своєї залежності вирішувати завдання

загального значення, тобто справи публічного значення<sup>63</sup>. Саме з наведених міркувань доцільно вважати, що інститут відклику представницьких осіб не має своєї перспективи у контексті основ вільного демократичного ладу України, а може скоріше виступати засобом маніпулювання громадською думкою.

II. Громадські форми безпосередньої демократії забезпечують стимулювання участі громадян у місцевому самоврядуванні. Їх реалізація насамперед пов'язана із забезпеченням суб'єктивних публічних прав, що свідчить про рівень заінтересованості жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Місцеве представництво можливе не тільки безпосередньо у прямому значенні цього слова, а також через діяльність певної частини жителів територіальної громади.

**1. Місцеві ініціативи** можуть проявлятися принаймні у трьох формах: місцевій правотворчій ініціативі, громадських роботах та самооподаткуванні жителями територіальної громади. Згідно зі статтею 9 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" члени територіальної громади можуть ініціювати розгляд у раді будь-яких питань, що відносяться до відання місцевого самоврядування. Разом з тим у порядку реалізації добровільних повноважень місцевого самоврядування<sup>64</sup> як форми громадської самоорганізації територіальних колективів слід розглядати ініціативу громадян по здійсненню певних громадських робіт та самооподаткуванню.

*а) Місцева правотворча ініціатива* є формою внесення у місцеву раду певною частиною жителів територіальної громади в органи місцевого самоврядування проекту правового акта з питань місцевого значення у порядку, визначеному місцевою радою або статутом територіальної громади. Однак цю форму безпосередньої

<sup>63</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 г. № 21-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 2. – Ст. 348.

<sup>64</sup> Добровільні повноваження органів місцевого самоврядування здійснюються на основі того, що такі визначаються у статуті відповідної територіальної громади (про природу добровільних повноважень органів місцевого самоврядування див.: Сравнительное конституционное право. – С. 752–753).

демократії не слід ототожнювати із прямою правотворчістю і така не може підмінювати представницькі форми демократії.

На відміну від швейцарської практики місцевої правотворчої ініціативи, згідно з українським законодавством даний інститут безпосередньої демократії слід розглядати як засіб ініціювання частиною жителів територіальної громади вирішення питань місцевого значення органами місцевого самоврядування, як засіб їх участі у місцевому самоврядуванні.

Місцева правотворча ініціатива повинна регулюватися законодавчо і, як правило, конкретизуватися статутами територіальних громад, які б визначали критерії допустимості та процедуру їх розгляду в органах місцевого самоврядування. Така ініціатива повинна визначати важливість проектів правового акта залежно від кількості населення відповідної територіальної громади. Ініціатива висувається при її реєстрації шляхом внесення особистих даних жителів територіальної громади, а також представників політичних партій та громадських організацій до реєстраційного списку при відповідній місцевій раді. Органи місцевого самоврядування зобов'язані розглянути таку ініціативу, однак вони не є пов'язані із її змістом. Однак слід зазначити, що більш ефективним механізмом є внесення ініціативи через депутата відповідної місцевої ради. Місцеву правотворчу ініціативу можна також розглядати як засіб громадського тиску жителів територіальної громади, як субсидіарний засіб внесення проектів правових актів на розгляд органів місцевого самоврядування.

б) *Громадські роботи* передбачені законодавством деяких зарубіжних країн. Даний підінститут розглядається як факультативний, оскільки він, насамперед, пов'язаний із статусом осіб, які наділяються певними публічними функціями на рівні місцевого самоврядування. Так, згідно з Положенням про общини землі Баден-Вюртемберг<sup>65</sup> у Німеччині особа, якій “доручають

<sup>65</sup> Див.: Ясюнас В.Л. Основы местного самоуправления: Учебное пособие. – М.: Ось-89, 1998. – С. 124–146.

роботу на громадських засадах, повинна виконувати її безкорисно та відповідально” (§ 17). Особа, яка працює на громадських засадах, зобов'язана на конфіденційній основі реалізувати виконання своїх функцій, а також не може представляти будь-які домагання чи інтереси, спрямовані всупереч общини, якщо вона не діє як представник закону. Зокрема, общиною може бути покладено виконання громадських робіт, пов'язаних з муніципальними виборами чи іншими важливими соціально-побутовими роботами. Дане положення орієнтує на дисциплінованість та відповідальність жителів общини під загрозою заходів адміністративної відповідальності (абз. 3 § 16 Положення).

Таким чином, інститут громадських робіт виступає перехідною формою між реалізацією публічної влади територіальним колективом безпосередньо та через представницькі органи, як засіб участі населення.

в) *Самооподаткування населення* розглядається як форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру (ст. 1 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”). О.В. Батанов розглядає цю форму безпосередньої демократії у системі місцевого самоврядування як перспективну<sup>66</sup>.

Процедура самооподаткування населення територіальної громади регулюється її статутом і по суті вона визначає порядок збирання коштів на певні соціально-побутові затрати у системі місцевого самоврядування. За змістом законодавства України залучення коштів окремих громадян є добровільною акцією, а тому самооподаткування населення не забезпечено правовими санкціями (у протилежному випадку, що є доцільним, необхідно накладати на них відповідні обов'язки у силу рішення зборів громадян).

Самооподаткування громадян може здійснюватися у двох формах. По-перше, рішення про самооподаткування може бути

<sup>66</sup> Конституційно-правові засоби безпосередньої демократії в Україні... – С. 201.

ухвалено на загальних зборах жителів територіальної громади. По-друге, самооподаткування можливе через створення благодійних фондів при місцевій раді, до якого на добровільних засадах фізичні та юридичні особи можуть вносити певні фінансові ресурси на добровільних началах.

**2. Громадські слухання** є формою безпосереднього народовладдя, яка забезпечує насамперед гарантії періодичних звітів депутатів місцевих рад та прямих зустрічей виборців з сільським, селищним, міським головою. Предмет громадських слухань детально розглянутий М.І. Корнієнком (програми розвитку територіальної громади, фінансово-бюджетні питання, приватизація муніципальної власності тощо)<sup>67</sup>. Згідно з принципом партиципації формою громадських слухань є громадські експертизи та громадські обговорення проектів правових актів органів місцевого самоврядування.

*а) Звіти виборних і посадових осіб місцевого самоврядування.* Згідно зі статтею 13 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” територіальна громада має право проводити громадські слухання, зустрічатися з депутатами відповідних рад та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслухати їх, порушити питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення. Такі слухання повинні проводитися не рідше одного разу на рік і пропозиції, що вносяться за їх результатами, підлягають обов’язковому розглядові органами місцевого самоврядування. Доцільно вважати, що по суті даний інститут замінив радянські інститути наказів виборців та відклику виборних осіб на рівні місцевого самоврядування. За змістом законодавства України процедура звітування виборних та посадових осіб місцевого самоврядування повинна детально регулюватися статутами територіальної громади.

*б) Громадські експертизи та обговорення правових актів органів місцевого самоврядування.* У такий спосіб Закон заклав

<sup>67</sup> Див.: Корнієнко М. Статут територіальної громади: яким він має бути // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Збірн. мат. конф., 21–22 грудня 1998р., Київ. – К., 1999. – С. 18–19.

правові основи взаємодії органів місцевого самоврядування та територіальної громади у ході розробки та прийняття правових актів. У ході своєї діяльності місцеві ради можуть створювати підготовчі комісії і робочі групи із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів (ч. 12 ст. 47 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”). Необхідною умовою є регулювання цієї процедури у статуті територіальної громади.

**3. Звернення громадян в органи місцевого самоврядування** врегульовано Законом “Про звернення громадян”<sup>68</sup>. Залежно від категорії забезпечення особистого чи публічного інтересу даний Закон виділяє такі види звернення громадян, як пропозиція, заява та скарга. На думку О.В. Батанова, пропозиція повинна стосуватися певних аспектів статутної діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, заява – стосовно реалізації суб’єктивного публічного інтересу окремого громадянина<sup>69</sup>. Скаргу громадянина у цьому контексті можна розглядати як засіб правового захисту його прав.

У відповідності до даного Закону звернення можуть бути індивідуальними та колективними. В останньому випадку їх слід розглядати як засіб громадського тиску на діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Розгляд звернень громадян є важливим джерелом виявлення стану громадського життя, яке відображає найсуттєвіші проблеми всієї територіальної громади та кожного її жителя окремо<sup>70</sup>.

Належною гарантією цього права громадян є визначення строків їх розгляду та чіткого механізму реагування. Забороняється переслідування осіб за фактом звернення до певного органу влади, а також за критику органів влади у зверненні.

**4. Свобода зборів, мітингів, походів та демонстрацій** (ст. 39 Конституції) є важливим засобом виявлення громадських інтересів та засобом громадського тиску на діяльність органів місцевого

<sup>68</sup> Див.: ВВРУ. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

<sup>69</sup> Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні... – С. 199.

<sup>70</sup> Там само.



самоврядування. Дана конституційна свобода на відміну від загальних зборів громадян не виступає засобом прийняття публічно-владних рішень.

Ці форми народовладдя громадяни використовують для підтримки місцевих органів влади або найчастіше з метою протесту та здійснення впливу на органи місцевого самоврядування для вирішення питань місцевого значення<sup>71</sup>. Разом з цим у такий спосіб громадяни можуть виражати свою позицію з певного питання надбанням засобів масової інформації та громадськості.

Порядок реалізації громадян даного права носить сповіщальний характер, умовою якого є внесення письмової заяви про проведення таких заходів до місцевих органів влади за десять днів до проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій. Необхідною умовою проведення цих заходів є їх мирний, беззбройний, організований характер.

Згідно з частиною 2 статті 39 Конституції України обмеження права проводити збори, мітинги, походи, демонстрації встановлюється законом з міркувань інтересів національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Німецький Закон про зібрання та походи від 1953 року встановлює, що учасникам цих заходів заборонено мати при собі або складати поблизу і потім роздавати зброю або інші предмети, придатні або призначені для нанесення ушкоджень людям чи пошкодження речей. Поліція може заборонити проведення цих заходів при наявності фактів, що свідчать про намір організаторів здійснювати акти насилля або викликати масові хвилювання, або висвітлювати погляди, що переслідуються за законом<sup>72</sup>.

**5. Свобода асоціацій (об'єднань).** Політичні партії та інші асоціації громад є важливим засобом структуризації населення, активізації їх участі в управлінні публічними справами,

формування колективної волі громадян (ст. 36, 37 Конституції України). Правосуб'єктність об'єднань громадян визначається такими параметрами: 1) поняття об'єднання громадян, визначення їх місця і ролі у системі народовладдя та механізми публічної влади; 2) умови та порядок створення та припинення їх діяльності; 3) вимоги до ідеології та програмних положень партій; 4) вимоги до їх організаційної структури та порядку діяльності; 5) фінансово-економічна база об'єднання; 6) взаємовідносини з публічною владою, насамперед їх участь у виборах та у діяльності представницьких органів влади.

У системі місцевого самоврядування функціями об'єднань громадян виступають: а) забезпечення соціального експериментування у відповідній сфері їх діяльності; б) засоби актуалізації та висвітлення проблем та запитів жителів; в) засоби вирішення проблем, самореалізації громадянами власних інтересів; г) засоби партиципації населення, активізації їх громадської роботи та участі у місцевому самоврядуванні; д) вони можуть виступати важливим засобом громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування; е) об'єднання громадян, насамкінець, притаманне виконання функцій представництва<sup>73</sup>.

Така широка сфера діяльності об'єднань громадян забезпечує права громадян насамперед у ході муніципальних виборів, місцевих референдумів. У діяльності місцевих рад діяльність об'єднань громадян також має важливе значення. Зокрема, депутати мають право об'єднуватися у депутатські групи, в тому числі на основі представництва з боку політичних партій, інших об'єднань громадян.

Специфічне положення посідають у системі місцевого самоврядування релігійні організації. Релігійна діяльність у територіальних громадах будується на основі конституційних принципів відділення держави від церкви, їх рівності перед законом, світського характеру державної влади, свободи совісті та

<sup>71</sup> Муниципальное право Российской Федерации. – С. 332.

<sup>72</sup> Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – Т. I. – М.: БЕК, 1993. – С. 101.

<sup>73</sup> Выдрин В.И., Кокотов А.Н. Вказана праця. – С. 310–313.

віросповідання (ст. 15, 35 Конституції). Органи місцевого самоврядування вирішують питання про повернення культових споруд відповідним релігійним громадам, надання коштів на реставрацію та утримання їх майна тощо. Разом із органами місцевого самоврядування релігійні організації можуть організовувати духовно-культурні заходи, масові просвітницькі та благодійні акції<sup>74</sup>.

Розглядаючи проблему місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади, важливим фактором, який впливає на місцеве самоврядування, є діяльність громадських (недержавних) організацій, які ставлять собі за мету сприяти органам самоврядування взаємодіяти та співробітничати з іншими, зберігаючи при цьому місцеву автономію. Основним завданням неурядових організацій є допомога органам місцевого самоврядування у виробленні та проведенні політики економічного зростання для поліпшення якості життя та більш рівномірного розподілу благ, економічного піднесення. Громадські організації повинні сконцентруватися на усуненні перешкод, які перешкоджають функціонуванню та розвитку економічної системи країни, а також на сприянні реалізації творчого продуктивного потенціалу громадян. Активність громадських організацій сприятиме становленню громадянського суспільства з розвинутими демократичними установами, верховенством закону, захисту основних прав та свобод.

Наприклад, цікавим здається досвід участі громадян у місцевому самоврядуванні в Кам'янці-Подільському, з яким поділився міський голова на міжнародній конференції, організованій Ужгородським державним університетом та Університетом Джорджії (м. Атене, США) в м. Ужгороді 17–20 вересня 2000 року.

Суть його полягає в тому, що основним механізмом участі громадян у публічних справах міста є громадська організація

<sup>74</sup> Выдрин В.И., Кокоток А.Н. – С. 324–325.

“Партія відродження Кам'янця-Подільського”. Це найбільша громадська організація міста, яка нараховує понад 800 членів, причому дехто з них мешкає в інших містах і селах України, а троє є громадянами США. “Партія” об'єднує людей різних, часом протилежних політичних поглядів з метою відродження міста. Діючи як партнер місцевої влади, вона стала унікальним інструментом вивчення громадської думки та досягнення консенсусу щодо основних рішень міської влади<sup>75</sup>.

Разом з тим, питання взаємовідносин місцевого самоврядування з неурядовими організаціями з метою ефективного вирішення різноманітних напрямів соціально-економічних проблем адміністративно-територіальних одиниць є малодослідженим аспектом конституційного права.

Слід зазначити, що активна діяльність неурядових організацій у створенні громадського суспільства та ринкового середовища є дуже важливою характеристикою “ринковості” економіки, адже ми маємо великі втрати від невизначення ринкового статусу української економіки. Міжнародні донорські організації надають перевагу співпраці з більш енергійними, незабюрократизованими неурядовими організаціями, які повинні зробити дієвий внесок для досягнення стійкого економічного зростання. Тому вказане партнерство та інші можливі кроки дозволяють підвищити ефективність функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні, подолати кризу місцевого самоврядування та вийти із ситуації на рівень вимог Європейської Хартії про місцеве самоврядування<sup>76</sup>.

**6. Збори громадян.** Даний інститут має давні традиції і він досить повно досліджений у юридичній літературі<sup>77</sup>. Збори

<sup>75</sup> Трачук П.А. Неурядові організації як партнер місцевого самоврядування // Держава і право: Зб. наук. праць. Вип. 12. – К.: ІДП НАН, 2001. – С. 115.

<sup>76</sup> Там само. – С. 117.

<sup>77</sup> Див.: Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. – Саратов, 1974; Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Непосредственная демократия в СССР. – М., 1984 та ін.

громадян дають змогу територіальним колективам обговорювати питання місцевого значення та ухвалювати владні рішення. На відміну від референдуму та виборів тут поєднується спільне обговорення, пошук рішення та його прийняття. Вони служать важливим засобом участі громадян у здійсненні різноманітних самоврядних функцій, виступають методом підвищення рівня відповідальності у здійсненні місцевого самоврядування, вираження ініціативи, підвищення політичної культури. Одночасно вони служать засобом громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування<sup>78</sup>.

Згідно зі статтею 8 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні справ місцевого значення. Рішення зборів враховуються у діяльності органів місцевого самоврядування. За змістом цієї статті Закону правові основи здійснення зборів громадян повинен регулювати спеціальний закон, положення якого повинні розвиватися та конкретизуватися у статуті територіальної громади. Нині конкретне нормативне регулювання даного інституту забезпечується Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання, затвердженим постановою Верховної Ради від 17 грудня 1993 року<sup>79</sup>.

Як зазначає О.В. Батанов, збори громадян можна розглядати в ролі засобу народовладдя та форми здійснення місцевого самоврядування; організаційної форми діяльності громадських організацій та структурного елементу інших форм народовладдя; форми реалізації конституційних прав і свобод – засіб волевиявлення; комплексу природних прав; засобу зворотного зв'язку між громадянами та публічною владою<sup>80</sup>. Така багатофункціональність інституту зборів громадян створює широкі можливості їх впливу на діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

<sup>78</sup> Муниципальное право Российской Федерации. – С. 299.

<sup>79</sup> ВВРУ. – 1994. – № 6. – Ст. 30.

<sup>80</sup> Див.: Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні... – С. 187.

На відміну від референдуму загальні збори є формою участі груп жителів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань місцевого значення. Загальні збори можуть проводитися на рівні своєрідних “мікрोगрад” – будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів всередині села, селища, міста. За своєю природою загальні збори виступають вищим органом влади щодо будинкових, вуличних, квартальних комітетів, які їм підзвітні і підконтрольні.

Предметом загальних зборів є: створення з дозволу відповідної ради будинкових, вуличних, квартальних дільничних комітетів, комітетів мікрорайонів та вирішення інших питань по керівництву цими органами; попереднє обговорення проектів рішень рад та їх виконавчих органів; заслуховування звітів та інформацій сільського, селищного, міського голови, керівників муніципальних служб та підприємств; порушення перед відповідними органами місцевого самоврядування питань, що стосуються колективних інтересів жителів; обговорення питань, пов'язаних із залученням членів територіальної громади до виконання робіт по благоустрою населених пунктів<sup>81</sup>.

Суб'єктів інституту загальних зборів поділяють на суб'єкти ініціативи, участі, підготовки та організації, реалізації рішень зборів<sup>82</sup>. Загальні збори громадян скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою, виконавчими органами рад, органами самоорганізації населення або на вимогу певної частини жителів відповідного будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону чи села, селища, міста. Право на участь у роботі зборів громадян може реалізувати особа, яка проживає у межах відповідно територіальної громади, будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону.

Таким чином, місцеві збори громадян – це організаційно-правова форма участі громадян у вирішенні публічних справ місцевого значення шляхом відкритого обговорення та узгодження рішень між громадянами і органами та посадовими особами місцевого самоврядування, зворотних зв'язків між ними.

<sup>81</sup> Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – С. 639–640.

<sup>82</sup> Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні... – С. 190.

Аналіз положень нормативно-правового регулювання інститутів безпосередньої демократії в Україні та окремих країнах світу, доктринальних положень і практики їх застосування дає змогу зробити такі висновки.

Інститути безпосередньої демократії забезпечують широку участь населення у місцевому самоврядуванні, сприяють розширенню громадської ініціативи, зростанню соціальної активності жителів територіальних спільнот. Засоби безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні становлять цілісну систему. На основі їх системного аналізу можна виділити за ступенем важливості – основні та допоміжні; за критерієм легітимності – легітимні та нелегітимні; за структурно-функціональною природою – інституційні та громадські; за сферою життєдіяльності індивіда – політичні, економічні, соціальні, культурно-духовні.

Місцевий референдум є способом реалізації публічної влади територіальної громади (ч. 1 ст. 143 Конституції України) шляхом загального голосування з питань місцевого самоврядування. Функціональним призначенням місцевого референдуму є здійснення локальної (місцевої) правотворчості та громадського контролю за діями та рішеннями органів і посадових осіб місцевого самоврядування з боку територіальної громади. У системі місцевого самоврядування рішення місцевих референдумів, акти прямого народовладдя володіють найвищою юридичною силою.

Інститут муніципальних виборів складає система принципів та норм, які визначають: а) об'єм суб'єктивних виборчих прав (як активного, так і пасивного); б) порядок формування та діяльності виборчих комісій, а також пов'язаних з ними організаційно-технократичних норм (зокрема ступеня участі громадян у діяльності цих органів влади); в) правовий статус учасників виборчого процесу; г) процедури реалізації прав учасників виборів, пов'язаних із їх статусом (наприклад, як члена виборчих комісій, спостерігача, виборця тощо); д) порядок визначення результатів виборів та громадського контролю за їх правильністю; е) гарантії законності здійснення муніципальних виборів; є) юридичну

відповідальність за порушення законодавства про муніципальні вибори.

Муніципальні вибори – це сукупність принципів і норм, які визначають організацію та порядок формування територіальною громадою безпосередньо та самостійно сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад.

Інститут відкликання не укладається у конституційні принципи вільного демократичного ладу, оскільки гарантується періодична зміна органів місцевого самоврядування. Тому пропонується обмеження у перебуванні на посаді сільського, селищного, міського голови протягом не більше ніж двох термінів підряд.

Інститути безпосередньої демократії забезпечують широку участь населення у місцевому самоврядуванні, сприяють розширенню громадської ініціативи, зростанню соціальної активності жителів територіальних спільнот. Серед інститутів безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні посідають специфічне положення інститути громадського самоврядування жителів територіальних громад, оскільки вони стимулюють участь громадян у місцевому самоврядуванні. Їх реалізація насамперед пов'язана із забезпеченням суб'єктивних публічних прав, що свідчить про рівень заінтересованості жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Місцеве представництво можливе не тільки безпосередньо у прямому значенні цього слова, а також через діяльність певної частини жителів територіальної громади.

#### **4.3. Проблеми представницьких засобів демократії у місцевому самоврядуванні**

Здійснення народом своєї влади як безпосередньо, так і через органи державної влади і органи місцевого самоврядування означає, що і державні органи, і органи місцевого самоврядування є органами влади народу, через які народ реалізує свою волю. Органи місцевого самоврядування безпосередньо не є частиною державної влади.

Згідно з принципом конституційного визнання та гарантуванням місцевого самоврядування (ст. 7) органи місцевого самоврядування здійснюють діяльність, що носить владний характер, і вони виступають однією із форм реалізації влади народу. Тому рішення, що приймаються органами та посадовими особами місцевого самоврядування, обов'язкові на території відповідної територіальної громади, району, області для всіх підприємств, установ, організацій, посадових осіб, громадян, громадських об'єднань.

Конституція України встановлює якісно нові засади організації органів місцевого самоврядування. Організаційні засади місцевого самоврядування становлять: а) структура, повноваження, порядок формування та діяльності органів місцевого самоврядування; б) організація муніципальної служби; організація добровільних об'єднань (асоціацій) органів місцевого самоврядування. Організаційні основи місцевого самоврядування становлять єдину систему, між елементами якої функціонує тісний організаційно-правовий зв'язок.

Під структурою місцевого самоврядування можна розуміти стійку сукупність його елементів, які забезпечують цілісність та єдність функціональної спрямованості. На відміну від системи структура має більш мінливий характер. Тому структуру місцевого самоврядування можуть врегулювати представницькі органи влади чи сільський, селищний, міський голова. Наприклад, у сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово (ч. 3 ст. 11 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”).

Будучи самостійними у межах своїх повноважень, органи та посадові особи місцевого самоврядування тісно пов'язані з державними органами, тобто вони включені у єдиний механізм

публічної влади в Україні. Вони діють на основі законів та інших актів державної влади. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування багато в чому залежить від політики держави у вирівнюванні розвитку територіальних громад з урахуванням їх історичних, економічних, культурних та інших особливостей.

Як справедливо зазначається у літературі, у системі місцевого самоврядування не є традиційним втілення принципу поділу влад. На думку Б.М. Топорніна, доцільніше забезпечити не рівновагу влад у системі місцевого самоврядування, а пріоритет однієї із влад при обмеженнях, стримуваннях з боку іншої влади<sup>83</sup>.

Аналіз законодавства України та практики його застосування показує, що у системі місцевого самоврядування – базовому рівні посідає найважливіше місце сільський, селищний, міський голова. На рівні регіональному місцеве самоврядування збалансовано із виконавчою владою держави через механізм кооперації при управлінні публічними справами цього рівня. З міркувань політичної доцільності законодавець визначив специфічний механізм перерозподілу публічно-владних повноважень, який дозволяє державі значною мірою впливати на хід вирішення справ місцевого самоврядування регіонального рівня через організаційні та фінансово-економічні важелі. Однак це більш детально буде проаналізовано нижче.

За змістом Конституції України та Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” на рівні села, селища, міста втілено так звану модель “сильного мера”. Деякі вітчизняні вчені вважають, що завдяки поєднанню в особі голови властивостей керівника виконавчого органу влади та спікера ради досягається розумна гармонія у діяльності ради та її органів. Тому не можна говорити про якусь модель “сильного” чи “слабкого мера”<sup>84</sup>.

Таке міркування має свої вади. Згідно з теорією систем певний елемент системи повинен виступати як домінуючий<sup>85</sup>. Виступаючи

<sup>83</sup> Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация // Разделение властей и парламентаризм. – М., 1992. – С. 14.

<sup>84</sup> Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування в Україні // Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К., 2000. – С. 647.

<sup>85</sup> Див.: Афанасьев В.Г. Системность и общество. – М., 1982; Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем / Под ред. Е.Б. Кубко. – К., 1996 та ін.

за своїм статусом головною посадовою особою територіальної громади, сільський, селищний, міський голова здійснює владні прерогативи по забезпеченню здійснення єдиних завдань місцевого самоврядування радою та її виконавчими органами.

У цьому відношенні було винесене рішення Конституційного Суду України у справі про місцеве самоврядування<sup>86</sup>. За своїм статусом сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою, яка очолює не тільки виконавчий комітет, а й всю систему виконавчих органів відповідної ради, керівники яких несуть перед ним персональну відповідальність (ст. 141 Конституції).

Статус сільського, селищного, міського голови не є урівноважений зі статусом відповідної ради, він головує на її засіданнях. Спосіб формування цих органів у цілому однаковий, однак їх статус є різним. Голова за своєю посадою є інтегрованим у структуру виконавчих органів ради, а тому є відповідальним перед радою за належну діяльність аж до припинення наданих йому повноважень за рішенням відповідної ради при наявності підстав згідно зі статтею 79 Закону.

Такі організаційні засади місцевого самоврядування відповідають положенням Європейської Хартії щодо наявності при радах підзвітних та виконавчих органів влади (п. 2 ст. 3). Згідно з Документом Копенгагенської Наради Конференції з людського виміру ОБСЄ від 29 червня 1990 року, “до елементів справедливості, які суттєво необхідні для повного вираження гідності, притаманної для людської особистості, і рівних та невід’ємних прав всіх людей відноситься... представницька за своїм характером форма правління, при якій виконавча влада підзвітна обраним законодавчим органам чи виборцям”<sup>87</sup>.

У системі органів місцевого самоврядування має місце субординація її елементів із збереженням відповідного розмежування їх прав та повноважень. Органи місцевого самоврядування несуть конституційно-правову відповідальність,

якщо їх діями, правовими актами порушуються Конституція та закони України, права і свободи громадян. У контексті конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування з дотриманням принципу наступності інститутів публічної влади Верховна Рада України може прийняти рішення про призначення позачергових місцевих виборів.

Структурну основу місцевого самоврядування складають його органи. До органів місцевого самоврядування відносяться: а) представницькі органи місцевого самоврядування – ради; б) виконавчі органи рад; в) сільський, селищний, міський голова; г) органи самоорганізації населення. Самостійне положення у структурі місцевого самоврядування посідають асоціації та інші форми добровільних об’єднань органів місцевого самоврядування.

Аналіз цих положень дає змогу зробити висновок, що систему представницької демократії у місцевому самоврядуванні складають згадані органи та посадові особи, які розглядаються як самостійні представницькі інститути влади. Також в якості представницького інституту необхідно розглядати посадових осіб місцевого самоврядування, які складають інститут муніципальної служби.

**1. Представницькі органи місцевого самоврядування – місцеві ради.** Відносини представництва у системі місцевого самоврядування в Україні втілюються насамперед через функціонування місцевих рад<sup>88</sup>. Поняття представницького органу місцевого самоврядування (ради) не можна плутати з його представницькими інститутами, оскільки останнє поняття є більш широким за своїм змістом. Характеристика рад як представницьких органів влади розкриває їх природу як інституту, що володіє загальною компетенцією у справах місцевого самоврядування. Під час аналізу літератури зустрічаються різні підходи щодо розуміння природи місцевих рад.

<sup>88</sup>Формулювання у виборчому законі назви представницьких органів місцевого самоврядування є найоптимальнішим. Закон України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних міських голів” // ВВРУ. – 1998. – № 3–4. – Ст. 15; 1999. – № 15. – Ст. 85.

<sup>86</sup> Конституційне законодавство України. – С. 874–875.

<sup>87</sup> Див.: Советское государство и право. – 1990. – № 11.

На думку російського вченого В. Пиліна, місцеві ради є “виборними органами місцевого самоврядування, що володіють правом представляти інтереси населення і приймати від його імені рішення, що діють на території муніципального утворення”<sup>89</sup>. Таке розуміння носить дещо описовий характер, більшою мірою розкриває рельєфно виражені сторони статусу місцевих рад (виборність, представницький характер, колегіальність у прийнятті рішень).

Більш вдалими здається визначення, запропоноване вітчизняним вченим О.Ф. Фрицьким, яке розкриває якісні характеристики місцевих рад<sup>90</sup>. Зокрема, вказується на таку якісну характеристику ради як органу загальної компетенції, як механізм поєднання місцевих та загальнодержавних інтересів. Юридична природа представницьких органів, на думку О.Ф. Фрицького, полягає у таких ознаках:

- колегіальний характер рад, які складаються з обраних безпосередньо населенням депутатів;
- легітимність ради забезпечується через механізм періодичних, демократичних виборів;
- юрисдикція ради поширюється на всю територію громади і на основі закону вона представляє її інтереси;
- на основі закону ради є органами загальної компетенції і вправі приймати відповідні владні рішення, які є загальнообов'язковими на території громади;
- вони виражають інтереси територіальної громади та одночасно сполучають місцеві та державні інтереси.

Статус місцевих представницьких органів також розкривається через принципи їх організації та діяльності. Такі принципи закріплені у законодавстві України та виводяться з його положень.

1. *Принцип обов'язковості* полягає в реалізації питань місцевого самоврядування через функціонування саме представницьких органів влади. Згідно з абзацом 2 статті 3 Європейської Хартії про місцеве самоврядування таке право

реалізується, зокрема, саме через виборні представницькі органи (ради, збори). Це не виключає права населення приймати рішення безпосередньо, наприклад, шляхом проведення загальних зборів громадян за місцем проживання (ст. 8 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”).

Таким чином, місцеві ради виступають в якості організаційної основи, ядра представницьких інститутів участі громадян у місцевому самоврядуванні. На відміну від загальних зборів громадян місцеві ради можуть приймати більш виважені, раціональні, якісні рішення. Разом з тим статутом територіальної громади повинна бути деталізована процедура проведення загальних зборів громадян.

2. *Принцип представницького характеру місцевих рад.* Така юридична природа даних владних установ впливає з їх функцій по забезпеченню реалізації загальних справ місцевого самоврядування. Саме місцеві ради є інструментом представницької демократії, які можна розглядати як носії публічних завдань на своїй території. Публічний характер місцевих рад полягає в тому, що на рівні територіальних громад вони реалізують повноту повноважень місцевого самоврядування, а на рівні району, області – поєднання місцевих та загальнодержавних інтересів на основі тісної взаємодії з місцевими державними адміністраціями.

Специфічне становище в інституті представництва місцевого самоврядування посідають районні у містах ради. По суті, у містах з районним поділом відповідні ради виступають носієм представницької влади самостійної територіальної громади – територіального колективу району у місті. У вітчизняній літературі це питання дискусійне. На думку В.Лаврика, функціонування районних рад у містах є проблематичним, оскільки це прямо не передбачено ні Конституцією, ні законами України<sup>91</sup>. Далі він вказує, що така рада є складовою суб'єкта (?) місцевого

<sup>89</sup> Муниципальное право Российской Федерации... – С. 349.

<sup>90</sup> Див.: Муніципальне право України ... – С. 153.

<sup>91</sup> Лаврик В. Законодавча база існування рад у містах з районним поділом // Право України. – 2000. – № 3. – С. 34–36.

самоврядування, а саме – міста. Тому В. Лаврик пропонує прийняти спеціальний закон про представницькі органи влади у містах з районним поділом.

Позиція В.І. Борденюка з цього приводу є невизначеною. Він вважає, що право міських рад вирішувати питання організації управління районами у містах (ч.5 ст.140 Конституції) не можна тлумачити розширювально у контексті положень частини 1 статті 140 Основного Закону<sup>92</sup>. Разом з тим, він говорить про легітимність функціонування районних рад у містах згідно з принципом правонаступності, закріпленого у абзаці 3 пункту 8 Перехідних положень (Розділ XV) Конституції України<sup>93</sup>. З цього В.І. Борденюк робить висновок, що необхідно визнати право територіальної громади району в місті<sup>94</sup>.

На нашу думку, район у місті є просторовою межею функціонування відповідної територіальної громади, яка володіє правом брати участь у формуванні відповідних органів місцевого самоврядування. Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” делегує повноваження міським радам вирішувати питання про утворення районних у місті рад, які в свою чергу обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету (ч. 2 ст. 5 Закону). Конституція України дає широкий простір для законодавчого регулювання питання організації влади на рівні територіальної громади. Законодавець визначив за необхідне функціонування районних рад у містах з районним поділом, якщо про це приймає спеціальне рішення міська рада (ст. 41 Закону). Таким чином, системне тлумачення Конституції та Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” дає змогу зробити висновок, що

<sup>92</sup> На нашу думку, у наведеній позиції очевидно проявляється підміна понять. Положення ч. 5 ст. 140 Конституції щодо ч. 1 цієї ж статті слід розглядати як співвідношення між спеціальною та загальною нормою, тобто перше положення уточнює загальне правило стосовно конкретної форми функціонування територіальних громад, а саме у містах з районним поділом. Згідно з принципом правонаступництва не можна позбавляти демократичних прав територіального колективу, яким він володів до прийняття Конституції України, тим більше, що таке положення повністю узгоджується із демократичним змістом Основного Закону.

<sup>93</sup> Борденюк В. Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування у містах з районним поділом // *Право України*. – 2001. – № 2. – С. 54.

<sup>94</sup> Там само. – С. 57.

районні у місті ради, її голова та виконавчі органи є формою самоорганізації населення у містах з районним поділом. Тому у таких містах може бути сформована система ієрархії органів місцевого самоврядування.

О.В. Батанов вважає, що місто – це єдиний організм, тоді, як райони – це суто адміністративні утворення. Звичайно, для управління велике місто має поділятися на частини. Можна називати їх і “районами у містах”. Але все ж таки жителі міських районів, самостійної територіальної громади, мабуть, не утворюють. Тому потрібна піраміда виконавчих органів як, наприклад, в охороні здоров’я, міліції. Там така структура доведена аж до дільниць. Але навряд чи тут доцільні місцеві ради як органи, які нібито презентують внутрішньоміські громади<sup>95</sup>.

Цієї ж позиції дотримується голова Комітету Верховної Ради України з державного будівництва та місцевого самоврядування А. Матвієнко. На його думку, при вирішенні цієї проблеми слід визнати, що базовий підхід тут повинен бути дворівневим: територіальна громада населеного пункту у цілому та органи самоорганізації населення (з чітко визначеними повноваженнями та бюджетною базою) на місцях (у селищах, мікрорайонах, віддалених районах тощо). Адже, великі можливості, які містить у собі самоорганізація населення, на жаль, фактично не використовуються<sup>96</sup>. У зв’язку з цим, думається, що районні ради мають бути, але саме як органи самоорганізації населення.

Як правомірну практику можна розглядати те, що на сьогодні такі питання можна вирішувати шляхом їх деталізації у статуті територіальної громади або шляхом прийняття спеціального рішення на сесії міської ради. Однак відсутність законодавчого регулювання знижує суттєво гарантії реалізації прав на вирішення справ публічного значення територіального колективу району у місті, тому потребується уніфікація законодавства у цій сфері.

<sup>95</sup> Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.200.

<sup>96</sup> Матвиенко А. Инициатива населения как ступенька к достойному будущему // *Голос Украины*. – 2002. – 6 декабря.



Пропонується у законі та відповідно у статутах територіальних громад чітко визначити механізм перерозподілу повноважень між міською радою та районними у місті радами, а також між районною у місті радою, її головою та виконавчими органами. У спеціальному законі необхідно уніфікувати модель організації органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом.

3. *Принцип виборності.* Демократичну основу функціонування місцевих рад становить їх формування на основі загального рівного та прямого виборчого права при таємному голосуванні. Формування місцевих рад шляхом періодичних демократичних виборів необхідно розглядати як важливу умову легітимної публічної влади територіальних колективів. У відповідності до даного принципу є неприпустимим перенесення виборів до місцевих рад на більш пізній термін, ніж це визначено законодавством України, оскільки така дія буде порушувати засади правонаступності публічної влади в Україні.

4. *Принцип організаційно-правової самостійності місцевих рад.* Механізмом реалізації права жителів – членів територіальної громади через місцеві ради у їх компетенції. Компетенцією місцевих рад становлять її предмета відання та повноваження<sup>97</sup>. Предмет відання втілюється у функціях місцевих рад<sup>98</sup>, які у концентрованому виразі визначають їх повноваження.

У законодавстві України закріплено дуалістичний підхід у визначенні повноважень місцевих рад. При цьому підході виділяються дві основні групи предмета відання рад – власні та делеговані державою. При реалізації власних повноважень радами держава вправі здійснювати тільки правовий контроль, а при реалізації делегованих повноважень – здійснюється галузевий контроль по лінії центральних міністерств та відомств. Російський вчений В.В. Комаров також виділяє повноваження представ-

ницьких органів місцевого самоврядування за напрямками їх діяльності (прийняття та зміна статутів муніципальних утворень, контроль за їх дотриманням; володіння, використання і розпорядження комунальною власністю; питання місцевих фінансів, бюджету, податків і зборів; комплексний соціально-економічний розвиток муніципального утворення)<sup>99</sup>.

Серед власних повноважень місцевих рад виділяють добровільні та обов'язкові<sup>100</sup>. Обов'язкові повноваження рад становить предмет відання, який визначає сутнісний зміст права місцевого самоврядування. Таке право за своєю юридичною природою не належить до основного (конституційного) права, оскільки його зміст більшою мірою залежить від історичних, економічних, соціальних, демографічних особливостей розвитку конкретної територіальної громади, а тому воно становить сутнісний зміст муніципальних прав громадян. На думку німецького вченого К. Штерна, сутнісний зміст місцевого самоврядування складають “такі життєво необхідні елементи, вилучення яких неможливе без зміни типу та структури інституту”<sup>101</sup>. Такі повноваження місцевих рад підлягають обов'язковій реалізації, і у випадку нормативно-регулюючого упущення у цій сфері представницькі органи місцевого самоврядування повинні нести публічно-правову відповідальність.

Аналіз повноважень місцевих рад дозволяє виділити предмет відання, що становить сутнісний зміст місцевого самоврядування. Насамперед, при делегуванні повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям (ст. 44 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”) не можуть передаватися повноваження щодо остаточного прийняття рішень з питань місцевого значення. Місцеві ради володіють верховенством щодо таких питань: а) адміністративно-територіального устрою (ради вирішують ці питання на основі та у межах закону – п. 41

<sup>97</sup> Муніципальне право України. – С. 175; Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муніципальное право России. – С. 155.

<sup>98</sup> Детальний аналіз функцій місцевих рад зроблено О.Фрицьким (Див.: Муніципальне право України. – С. 172–174).

<sup>99</sup> Див.: Муніципальное право Российской Федерации. – С. 227–266.

<sup>100</sup> Див.: Сравнительное конституционное право.

<sup>101</sup> Цит. за: Грищенко Е.В. Правовые аспекты обеспечения гарантии местного самоуправления в Федеративной Республике Германии // Журнал российского права. – 2001. – № 9. – С. 107.

ст. 26, пп. 25, 26 ст. 43 Закону); б) структури місцевого самоврядування та вступу у добровільні об'єднання територіальних громад; в) самостійного вирішення кадрових питань, зокрема проходження муніципальної служби; г) прийняття комплексних програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади; д) статутного права та муніципальної правотворчості; е) прийняття та контролю за виконанням місцевих бюджетів, муніципальної фінансової політики (місцеві податки і збори, позики тощо); є) управління комунальною власністю, її приватизації, створення відповідних комунальних служб; ж) архітектури та будівництва; з) використання земельних та інших природних ресурсів.

У процесі своєї діяльності, реалізації компетенції місцеві ради приймають нормативно-правові акти, визначені Законом (рішення), з метою врегулювання суспільних відносин. Рішення місцевих рад у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць володіють силою закону, тобто вони становлять масив муніципальних нормативних актів.

5. *Принцип відповідальності.* Здійснення владних повноважень пов'язано з відповідальністю за належне здійснення завдань, що впливають із публічно-правового статусу місцевих рад. Місцеві ради несуть *відповідальність* насамперед *перед населенням*, у чому може виражатися довіра до них з боку населення, отже і їх легітимність. Дієвим механізмом відповідальності в умовах конституційної держави можна розглядати періодичні демократичні вибори та ініціативу територіальної громади по достроковому розпуску ради на основі рішення, прийнятого на місцевому референдумі.

*Відповідальність місцевих рад перед державою* полягає у додержанні Конституції і законів України, а також за виконання делегованих державою повноважень (ст. 76 Закону). В останньому випадку реалізація делегованих повноважень повинна бути забезпечена державою шляхом передачі органам місцевого самоврядування відповідних фінансових та матеріальних ресурсів (ст. 67 Закону).

У випадку виявлення судом систематичних порушень органами місцевого самоврядування законодавства України, це є підставою для звернення уповноважених органів державної влади до Верховної Ради України про вирішення питання щодо дострокового припинення повноваження ради (ст. 78 Закону).

*Відповідальність рад перед фізичними та юридичними особами* (ст. 77 Закону). Така відповідальність рад носить цивільно-правовий характер. Шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовуються за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом.

6. *Принцип законності.* За дотриманням законності у діяльності місцевих рад здійснюється державний правовий контроль та державний відомчий контроль за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень держави (адміністративний контроль).

Слід зауважити, що під час прийняття рішень місцевими радами діє презумпція законності актів місцевого самоврядування, що впливає із їх верховенства на території відповідно територіальної громади, району, області.

7. *Принцип гласності та публічності* є важливим елементом у діяльності місцевих рад, який втілює їх демократизм. В.А. Кряжков характеризує гласність як політико-правовий принцип, реалізація якого передбачає відкрите та систематичне інформування населення органами публічної влади про свою роботу. Гласність розкриває образ діяльності органу влади, становить різновид відносин народного представництва, посилює зворотні зв'язки між населенням та владними структурами<sup>102</sup>.

8. *Принцип колегіальності* означає, що представницький орган місцевого самоврядування приймає рішення в колегіальному порядку. Колегіальність має два аспекти. По-перше, це спосіб

<sup>102</sup> Кряжков В.А. Информация в советской представительной системе: правовые и организационные проблемы. – Свердловск, 1987. – С. 26–27.

організації управлінської діяльності місцевої ради. По-друге, колегіальність є способом організації місцевої представницької установи влади, будова якої пристосована для створення колективної думки та рішення, що формується загальною волею депутатів<sup>103</sup>. Необхідною умовою колегіальності є кворум, норма голосування, характер підготовки проектів та організаційні форми прийняття рішень ради.

Кворум місцевої ради складає встановлена Законом мінімальна кількість депутатів, необхідна для офіційного розгляду та вирішення питання місцевого самоврядування. Кворум місцевої ради становить дві третини від її загального складу (ч. 4 ст. 45 Закону), що дозволяє демократично розглянути та прийняти владні рішення, які дійсно отримують через такий механізм громадське схвалення. Якщо достроково припиняються повноваження деяких депутатів, внаслідок чого до складу ради входить менш як дві третини депутатів, до обрання необхідної кількості депутатів така рада вважається правомочною за наявності більше половини депутатів загального її складу (ч. 6 ст. 45 Закону).

*Норму голосування* становить необхідна кількість депутатів для прийняття рішення, тобто більшість від загального складу місцевої ради. З процедурних питань норму голосування становить одна третина голосів депутатів від загального складу ради.

*Характер підготовки та організаційні форми прийняття рішення* дозволяють місцевій раді ухвалити виважене та раціональне рішення. Сесія ради розглядається як основна організаційно-правова форма їх роботи. Вона втілюється у проведенні пленарних засідань, а також засідань її постійних комісій. Специфічною формою ради є діяльність тимчасових контрольних комісій.

Пленарне засідання ради є правомочним при наявності більшості депутатів від її загального складу. У постійних комісіях (ст. 47 Закону) готуються проекти рішень ради у відповідності до

<sup>103</sup> Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. – С. 161.

напряму їх діяльності, готують висновки з кадрових питань. Засідання постійної комісії є правомочним при наявності не менше як половини від її загального складу.

Тимчасові контрольні комісії (ст. 48 Закону) утворюються за рішенням не менше однієї третини депутатів від загального складу ради. Сферою їх діяльності є здійснення контролю з питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Контрольні комісії подають звіти і пропозиції на розгляд ради. Засідання контрольних комісій, як правило, є закритими, і депутати, які входять у склад комісії, повинні дотримуватись вимог конфіденційності. Повноваження тимчасової контрольної комісії ради припиняється з моменту прийняття радою остаточного рішення щодо результатів її роботи або у разі припинення повноважень ради, що її утворила.

**2. Депутат місцевої ради.** Повноваження депутата починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та про визнання повноважень депутатів. Строк повноважень депутата ради – чотири роки.

Правовий режим депутатського мандата характеризується такими моментами. По-перше, депутат є виборною особою, яка набуває свого статусу за результатами виборів у конкретному виборчому окрузі. Таким чином депутат обирається частиною виборців територіальної громади. При відносинах представництва у районній чи обласній раді депутати обираються від територіальних громад у багатомандатному виборчому окрузі, тобто від певної територіальної громади в цілому.

По-друге, депутат представляє інтереси всієї територіальної громади у виборному органі влади, а не інтереси виборчого округу<sup>104</sup>. Однак це не означає, що депутат не повинен бути у курсі

<sup>104</sup> Не можна погодитися з думкою, що депутат представляє інтереси виборчого округу, де він є обраний, оскільки це суперечить принципу суверенної влади народу (Див.: Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. – С. 183–184). Институт представительства депутатов полягає у забезпеченні безпосереднього впливу народу (у місцевому самоврядуванні – територіальної громади) у вирішенні питань загального (публічного) значення.

справ виборчого округу, в якому він був обраний. Депутат місцевої ради зобов'язаний підтримувати зв'язки з виборцями, колективами і об'єднаннями громадян, які висунули його кандидатом у депутати, а також колективами інших підприємств, установ, організацій, державними органами, органами місцевого самоврядування та органами об'єднань громадян, розташованими на території виборчого округу<sup>105</sup>.

По-третє, депутат представляє відповідну місцеву раду перед своїми виборцями. Депутат місцевої ради підтримує постійний зв'язок із своїми виборцями, регулярно інформує їх про роботу ради, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, місцевих екологічних програм, рішень ради, бере участь в організації виконання рішень ради та її органів, у масових заходах, що проводяться на території виборчого округу, вивчає громадську думку, потреби населення, інформує про них раду, вживає інших заходів щодо задоволення колективних потреб та законних вимог громадян (Закон "Про статус депутатів місцевих рад"). Також депутат розглядає пропозиції, заяви і скарги громадян, звітує перед виборцями не менш як один раз на рік або у будь-який час на вимогу виборців.

У зв'язку з наведеним виникає проблема юридичної природи мандата депутата місцевої ради. Згідно з Конституцією народ здійснює свою владу, зокрема, як безпосередньо, так і через органи державної влади та через органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5). Гарантується народне волевиявлення через періодичні демократичні вибори та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69). Обрання депутатів місцевих рад шляхом виборів є гарантією обрання якісного складу представницьких органів місцевого самоврядування<sup>106</sup>. Відкликання депутата місцевої ради не вирішує

<sup>105</sup> Див.: ст. 6. Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" // Конституційне законодавство України. – С. 560–575.

<sup>106</sup> У даному контексті можна запропонувати зменшення строку повноважень депутата місцевої ради (такий сьогодні становить чотири роки) до двох років, що забезпечить більш тісний їх зв'язок з територіальною громадою. Це також сприятиме більш якісному представництву у системі місцевого самоврядування, оскільки забезпечить реальну картину взаємовідносин між депутатами та жителями відповідної територіальної громади. Однак зменшення строку повноважень депутатів місцевих рад є питанням політичним з міркувань економії витрат на "зайві" виборчі процедури.

проблему належного народного представництва, якщо зважати на колегіальний характер роботи ради, форми і методи діяльності депутата, зокрема у постійних комісіях та інших органах ради<sup>107</sup>. У зв'язку з цим слушною є висловлена думка вітчизняного вченого О.В. Батанова про введення інституту муніципального омбудсмена, який повинен забезпечувати права і свободи жителів територіальних громад<sup>108</sup>.

Законодавство про статус депутата місцевих рад передбачає інститут відкликання представників. Конституційний Суд України обійшов цю проблематику, зазначивши, що питання дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради у разі відкликання його виборцями вирішується на основі оголошення відповідною територіальною виборчою комісією результатів голосування про відкликання депутата. Таке рішення не підлягає додатковому розглядові відповідною місцевою радою<sup>109</sup>.

Аналіз основоположних конституційних принципів та практики правозастосування у цій сфері свідчить, що інститут відкликання депутатів місцевих рад не сумісний із основами вільного демократичного ладу та засадами правового захисту, основним правом на самозахист (ч. 5 ст. 55 Конституції), а тому у системі представництва територіальних громад необхідно, щоб діяв *принцип вільного мандата депутатів місцевих рад* (з цього

<sup>107</sup> На нашу думку, питання ефективності здійснення депутатом своїх повноважень належить до внутрішньої організаційної ради. Наприклад, дивним є формулювання ч. 5 ст. 49 Закону про місцеве самоврядування щодо порядку вирішення питання про позбавлення особи депутатського мандата у разі пропуску нею протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання без поважних причин рішень і доручень ради та її органів. Тут спостерігається механізм апелювання до виборців, хоча такі питання у конституційній державі повинні вирішуватися за рішенням суду, що зокрема зякономить відповідні матеріально-фінансові ресурси територіальної громади.

<sup>108</sup> Див.: Батанов О. Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми теорії і практики) // Право України. – 2001. – № 2. – С. 43–46. Оскільки захист основних прав депутатами не є їх професійною функцією, то доречною є думка вченого, що "запровадження інституту місцевого уповноваженого з прав територіальної громади дозволило б ліквідувати існуючі прогалини у сфері функціонування механізмів захисту прав і свобод людини і громадянина, стало б важливим кроком у розвитку демократичних процесів, спрямованих на зміцнення системи місцевого самоврядування, на захист особи – члена територіальної громади" (Там само. – С. 46).

<sup>109</sup> Див.: Рішення КСУ у справі про статус депутатів рад від 13 травня 1998 р. № 6-рп/98 // Конституційне законодавство України. – С. 738–743.

приводу необхідне належне законодавче регулювання). Більшою мірою у даному випадку є необхідною активізація жителів територіальної громади у самозахисті, зверненні до юрисдикційних органів та установ, покликаних захищати їх основні та муніципальні права.

Якісними характеристиками статусу місцевого депутата є гарантії його незалежності, вимоги несумісності, депутатський імунітет, які втілюють у конкретних формах його діяльності.

*Депутатський імунітет.* Проблематичним тут виглядає така гарантія депутата ради, як його недоторканність. Питання полягає в тому, чи володіє мандат депутата місцевої ради гарантіями правового захисту такого ступеня, що дозволяє забезпечити йому імунітет від кримінального переслідування та в якому об'ємі. У російському законодавстві депутатам представницьких органів місцевого самоврядування гарантується депутатська недоторканність<sup>110</sup>.

Згідно з конституційною гарантією місцевого самоврядування територіальна громада володіє верховенством у вирішенні питань місцевого значення, зокрема через інститут депутатів місцевих рад. Тому належною гарантією незалежного статусу депутатів місцевих рад слід розглядати інститут їх недоторканності, що передбачає внесення відповідних змін до законодавства України.

Верховенство територіальної громади по вирішенню публічних справ місцевого значення буде забезпечено більш якісно в умовах чітких правових гарантій належної діяльності депутатів місцевих рад. Поки що слід констатувати, що на сьогодні статус депутата місцевої ради є надто уразливим при наявності рудиментарного інституту відкликання та відсутності його імунітету. Разом з тим введення депутатського імунітету повинно

<sup>110</sup> “Депутати, члени виборних органів місцевого самоврядування, виборні посадові особи місцевого самоврядування не можуть бути затримані (за винятком випадків затримання на місці злочину), піддані обшуку за місцем проживання або роботи, арештовані, притягнуті до кримінальної відповідальності без згоди прокурора суб’єкта Російської Федерації” (ч. 7 ст. 18 Федерального закону “Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації від 12 серпня 1995” // Муниципальное право Российской Федерации. – С. 611).

відповідати вимогам раціональності. Депутатський імунітет представників місцевих рад повинен бути обмежений в залежності від тяжкості його протиправного діяння<sup>111</sup>, а також може він поширюватися тільки на випадки виконання депутатом своїх безпосередніх обов’язків та використання ним своїх прав, а також поширюватися в межах відповідно територіальної громади, району, області. Питання про позбавлення депутатського імунітету може вирішувати Генеральний прокурор України.

*Депутатський індемнітет* у системі представництва місцевого самоврядування тлумачиться обмежено. Насамперед, необхідно виділити неприпустимість переслідування депутатів за висловлювану ними думку, позицію, яка може виражатися також і під час голосування.

Разом з тим депутатський індемнітет пов’язаний із правом депутата на винагороду за свою діяльність. Депутату гарантується відшкодування його середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов’язаних з депутатською діяльністю, за рахунок відповідного бюджету тільки на час сесій, засідань постійних комісій рад, а також для здійснення депутатських повноважень у випадках, передбачених законом (ч. 3 ст. 49 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”). Участь депутатів у роботі постійних комісій ради здійснюється на громадських засадах, окрім голів постійних комісій з питань бюджету за рішенням обласних рад (ч. 13 ст. 47 Закону). Таким чином, право на винагороду депутата місцевої ради тісно пов’язано із тимчасовим звільненням його від виконання службових чи виробничих обов’язків за основним місцем роботи на період діяльності в раді або її органах.

*Несумісність депутатського мандата.* Депутат місцевої ради не може зловживати своїм депутатським мандатом. Насамперед несумісність полягає у неприпустимості депутата виступати депутатом іншого представницького органу влади. Згідно з

<sup>111</sup> Тут може бути запропонована наступна прив’язка, у відповідності до якої депутатський імунітет не поширюється на вчинення діянь депутатами місцевих рад, які Кримінальним кодексом України кваліфікуються як тяжкі злочини.

конституційним принципом застереження про закон (ч.1 ст.64), несумісність депутатського мандата місцевих рад обумовлена конституційними вимогами про несумісність деяких представницьких мандатів<sup>112</sup>.

Конституція України містить вичерпний перелік тих осіб, які, маючи представницький мандат, не можуть займатися іншими видами діяльності. В Україні основоположні принципи місцевого самоврядування закріплені у розділі XI Основного Закону, а тому дія принципу несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності поширюється також на депутатів місцевих рад<sup>113</sup>.

*Гарантії незалежності депутата місцевої ради* поділяються на організаційні, матеріальні, гарантії трудових прав<sup>114</sup>. Організаційні гарантії діяльності депутата пов'язані із виконанням його обов'язків, зокрема брати участь у роботі сесій інших рад і зборах колективів підприємств, установ, організацій та громадян за місцем проживання, право на невідкладний прийом посадовими особами, одержання необхідної інформації, право вимагати усунення порушення законності (ст. 17, 19, 20 Закону "Про статус депутатів місцевих рад"). Матеріальні та трудові гарантії депутата тісно пов'язані із його індемнітетом.

*Робота депутата у представницькому органі місцевого самоврядування і його внутрішніх структурах* проводиться у різних формах. Депутат володіє правом на правотворчу діяльність з питань відання місцевого самоврядування. Така діяльність може бути реалізована у вигляді: а) розробки проектів правових актів і поправок до них; б) пропозицій про розробку та прийняття нових правових актів; в) проектів правових актів про внесення змін і доповнень у чинні нормативні акти місцевого самоврядування. Робота депутата здійснюється на пленарних засіданнях ради чи

<sup>112</sup> Зокрема, Конституція України встановлює несумісність представницького мандата Президента України (ч. 4 ст. 103), членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади (ч. 1 ст. 120), суддів (ч. 2 ст. 127).

<sup>113</sup> Див.: абз. 3 п. 5, абз. 2 п. 6 рішення Конституційного Суду у справі щодо статусу депутатів рад // Конституційне законодавство України. – С. 741.

<sup>114</sup> Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. – С. 190–192.

засіданнях у постійних комісіях, тимчасових слідчих комісіях ради.

Специфічною формою діяльності депутата є інститути *депутатського запиту та депутатського звернення*. Депутатський запит є одним із засобів депутатського контролю та контролю місцевих рад у цілому. Відповідно депутатський запит може стосуватися діяльності органів публічної ради, а також діяльності підприємств, установ, організацій відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що підзвітні і підконтрольні місцевій раді.

Конституційний Суд України розглядає як невідповідну юридичній природі депутатського запиту та як неконституційну взагалі практику запитів народних представників до суду, судді, органів слідства, дізнання, служби безпеки з питань, не пов'язаних з конкретними судовими справами та справами, що належать до їх юрисдикції<sup>115</sup>. Методом аналогії права слід розглядати їх як зловживання правами та як неконституційну практику депутатів місцевих рад, які вчиняють депутатський запит, що містять вимоги чи пропозиції: а) до судів, до голів судів та до суддів стосовно конкретних справ; б) до керівників органів служби безпеки з дорученням щодо перевірки будь-якої інформації про окремих громадян<sup>116</sup>.

Депутатське запитання є засобом отримання депутатом інформації або роз'яснення з певної проблеми. Це засіб індивідуального зв'язку із органами та установами, юридичними особами, тобто запитання не виноситься на порядок денний сесії.

Депутатське звернення є формою запитання до органів публічної влади, юридичних осіб, що знаходяться в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, з питань депутатської діяльності. Депутат має право брати участь у розгляді

<sup>115</sup> Див.: абз. 6 п. 2, абз. 5 п. 3 рішення КСУ у справі про запити народних депутатів України від 19 травня 1999 р. № 4-рп/99 // Конституційне законодавство України. – С. 815–816.

<sup>116</sup> Див.: пп. 1.1, 1.2 резолютивної частини рішення Конституційного Суду України від 19.05.1999 р. № 4-рп/99 // Конституційне законодавство України – С. 817.

порушених питань. Строк розгляду звернення депутата – один місяць.

**2а. Депутатські групи.** В якості структурного утворення депутатські групи місцевих рад мають розмиту юридичну природу, оскільки їх статус законодавчо не врегульовано. Депутатські групи є добровільним об'єднанням, яке утворюється з метою координації зусиль по прийняттю владних рішень та реалізації і захисту прав і законних інтересів територіальної громади, яку представляють відповідні депутати.

За своєю природою депутатські групи складно уявити структурним підрозділом місцевої ради, оскільки вони не приймають рішення, обов'язкові для жителів територіальної громади, їх діяльність повинна відповідати внутрішньому розпорядкові відповідної місцевої ради. З іншого боку депутатські групи можуть сприяти координації зусиль депутатів, забезпеченню їх дисципліни, організації під час голосування, під час проведення виховної роботи серед жителів територіальної громади тощо. Таким чином, депутатські групи значно можуть впливати на фактичну діяльність відповідної місцевої ради.

Роль депутатських груп в обласних, районних радах може проявлятися у консолідації зусиль депутатів – представників певної групи територіальних громад, що сприятиме підвищенню ефективності функції таких рад в якості асоціації, що представляє спільні інтереси територіальних громад.

Отже, статус депутатських груп повинен бути врегульований у регламентах місцевих рад, хоча не виключений варіант “рамкового” регулювання їх статусу та форм діяльності у статуті територіальної громади, що сприятиме підвищенню ефективності роботи місцевих рад.

**3. Сільський, селищний, міський голова.** Юридична природа сільського, селищного, міського голови є дуалістичною. Дуалізм його полягає в тому, що він одночасно як головна посадова особа територіальної громади очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради та головує на її засіданнях.

Така модель глави територіальної громади, на думку деяких вчених, є однією із форм втілення модифікації “сильного мера”, однак вона нам не здається оптимальною. Вадою цієї моделі є те, що сільський, селищний, міський голова за своїм статусом повинен відволікатися на організаційні питання під час проведення засідань ради. На думку російський вчених І.В. Видріна, О.М. Кокотова, В.В. Пиліна, реалізація самостійності місцевого представницького органу залишається під сумнівом. Тому вони вважають, що більш оптимальною є модель, у відповідності до якої глава територіальної громади здійснює керівництво виконавчими органами місцевого самоврядування. При цьому варіанті функціональна роль представницького органу і адміністрації (виконавчого органу) простежується чіткіше<sup>117</sup>.

Гарантії статусу головної посадової особи територіальної громади подібні до гарантій статусу депутата місцевої ради. Вимоги несумісності (ч. 4 ст. 12 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”) повинні тлумачитися аналогічно до вимог несумісності депутата місцевої ради.

Статус головної посадової особи територіальної громади характеризується такими ознаками: а) вона обирається безпосередньо жителями територіальної громади; б) вона очолює діяльність по здійсненню місцевого самоврядування на території відповідної громади; в) за законом та статутом територіальної громади вона наділяється власною компетенцією по вирішенню питань місцевого значення; г) вона головує на засіданнях відповідної сільської, селищної, міської ради та одночасно їй підвітна і підконтрольна; д) очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради і одночасно виступає муніципальним службовцем.

Повноваження головної посадової особи територіальної громади визначені у статті 42 Закону “Про місцеве самоврядування

<sup>117</sup> Див.: Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. – С. 213; Муниципальное право Российской Федерации. – С. 359–360.

в Україні”. Голова здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені законодавством України, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчого комітету.

Сільський, селищний, міський голова наділений такими повноваженнями: а) дотримання Конституції та законів України, тобто виконання нормативно-правових актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування; б) представницькі повноваження, зокрема підтримує зв'язки територіальної громади з органами держави та місцевого самоврядування, добровільними об'єднаннями органів місцевого самоврядування; в) керівництво виконавчими органами місцевого самоврядування; г) забезпечує взаємодію виконавчого комітету, його управлінь та підрозділів з відповідно сільською, селищною, міською радою; д) здійснення управлінських функцій, тобто керівництво виконавчим комітетом, головує на його засіданнях; е) здійснює повноваження у сфері комунального господарства, приймає рішення про створення комунальних служб; є) здійснює правотворчі повноваження, зокрема одноособово приймає розпорядження, укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції рад, подає їх на затвердження відповідної ради.

Специфічним є статус голів міст Києва і Севастополя, який регулюється спеціальним законодавством<sup>118</sup>. Голови цих міст обираються жителями міст Києва, Севастополя, а відповідно до змісту положень частин 2, 4 статті 118 Конституції факт обрання повинен стати юридичною підставою для наділення їх статусом голови відповідної місцевої державної адміністрації Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України<sup>119</sup>. Таким чином, київський міський голова, севастопольський міський голова виступає головою відповідної місцевої державної адміністрації, що

<sup>118</sup> Див.: Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” від 15 січня 1999 р. № 401-ХІУ // ВВРУ. – 1999. – № 11. – Ст. 79.

<sup>119</sup> Подібної думки також притримується О.Фрицький (Див.: Муніципальне право України. – С. 218).

виступає своєрідною організаційно-правовою формою функціонування виконавчого комітету відповідної ради.

#### **4. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.**

Виконавчі органи у системі місцевого самоврядування відособлені організаційно та функціонально. Вони є юридичними особами, наділені виконавчо-розпорядчими функціями і повноваженнями, від свого імені видають нормативно-правові акти, які є обов'язковими для виконання на території відповідної громади. Виконавчі органи є відповідальними і підзвітними перед відповідною радою. Одночасно при виконанні делегованих повноважень вони є відповідальними перед органами державної виконавчої влади (ч. 2 ст. 11 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”).

Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті ради є виконавчий комітет. Він утворюється відповідною радою на строк її повноважень за пропозицією персонального складу від глави відповідної територіальної громади (ч. 2 ст. 51 Закону). Закон гарантує, що у склад виконавчого комітету ради повинні входити, окрім голови, його заступник (заступники) з окремих питань його діяльності, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету, а також керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради (далі – структурні підрозділи), інші особи. Звичайно голова виконавчого органу має заступників у сфері фінансово-економічної діяльності; у сфері комунально-побутового обслуговування; у сфері соціального захисту населення і соціальної політики та інші особи. Розподіл обов'язків між заступниками встановлює голова виконавчого комітету.

Структура виконавчого органу ради, за винятком невеликих сільських рад, включає різноманітні підрозділи галузевого і функціонального призначення: відділи, управління, комітети (освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, економічного планування та прогнозування тощо). Окрім цього створюється допоміжний апарат: управління справами, бухгалтерія,



юридична служба, відділ кадрів тощо. Структурні підрозділи виконавчого комітету ради здійснюють свою роботу на основі положення, яке затверджується радою.

Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади головою територіальної громади, а у випадках, передбачених законом, – за погодженням з відповідними органами виконавчої влади.

Самостійне положення виконавчих комітетів рад ґрунтується на специфіці компетенції, яка дещо надмірно деталізована у Законі “Про місцеве самоврядування в Україні”. Надмірне законодавче регулювання повноважень виконавчих органів рад супроводжується тим, що держава делегує значну сферу повноважень цим органам влади. Це створює механізм досить сильного контролю за їх діяльністю з боку державних виконавчих органів влади, що зумовлює зменшення уваги виконавчих органів місцевих рад на вирішення лише питань місцевого самоврядування.

Тому існує потреба теоретичного осмислення забезпечення конституційної гарантії місцевого самоврядування шляхом законодавчої конкретизації повноважень, визначених у частині 1 статті 143 Конституції України. Такі повноваження необхідно розглядати як обов’язкові у сфері місцевого самоврядування і такі повинні бути забезпечені організаційно-правовими, фінансово-економічними та соціальними гарантіями з боку держави. Таким чином, необхідно змінити підхід до нормативного регулювання предмета відання виконавчих органів відповідних місцевих рад із закріпленням належних гарантій їх діяльності та відповідальності за ефективне управління комунальними справами.

Склад компетенції виконавчих органів ради становить виконання її рішень, актів органів державної влади, керівництво галузями комунального господарства.

Серед функцій виконавчих органів рад у системі місцевого самоврядування виділяють: прогнозування, планування, організацію, регулювання, оперативне розпорядження, узгодження,

контроль, облік<sup>120</sup>. У відповідності до закону реалізація функцій голови територіальної громади та виконавчого органу ради реалізується шляхом прийняття правових актів. На реалізацію своїх повноважень голова територіальної громади одноособово приймає розпорядження (ч. 8 ст. 59 Закону).

Виконавчий комітет ради в межах своєї компетенції приймає рішення шляхом розгляду відповідного питання на засіданні більшістю від його загального складу, яке підписується відповідним головою територіальної громади. Серед функцій виконавчого комітету ради можна виділити такі: а) забезпечення виконання рішень актів відповідної ради, нормативно-правових актів органів державної влади; б) загальне керівництво діяльністю відділів, управлінь та іншими структурними підрозділами виконавчого комітету; в) управління комунальним господарством, надання публічних послуг через мережу створюваних комунальних служб; г) розробка та виконання комплексних програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади; д) розробка та виконання місцевого бюджету; е) соціальний захист та соціальна політика; є) політика у сфері освіти, культури, туризму та рекреації; ж) політика у сфері охорони здоров’я тощо.

У своїй діяльності виконавчі комітети рад повинні бути зорієнтовані на виконання управлінських послуг, які слід розглядати як необхідну умову їх наближення до інтересів територіальної громади<sup>121</sup>. Виконання управлінських послуг вимагає комплексу дій по виявленню необхідних потреб та інтересів територіальної громади, особливо у сфері комунального господарства, надання послуг у сфері транспорту, зв’язку, охорони здоров’я, забезпечення правопорядку, архітектури і будівництва тощо.

Таким чином, повноваження виконавчого комітету ради безпосередньо пов’язані із повноваженнями голови територіальної

<sup>120</sup> Див.: Муниципальное право Российской Федерации. – С. 363–364.

<sup>121</sup> Див.: Коліушко І., Тимошук В. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права // Право України. – 2001. – № 5. – С. 31.

громади. Необхідною умовою для прийняття виважених, раціональних рішень в інтересах територіальної громади є забезпечення зворотних зв'язків із жителями територіальної громади, об'єднаннями громадян, засобами масової інформації<sup>122</sup>.

**5. Муніципальна служба.** Згідно з конституційним принципом кожному громадянину гарантується рівний доступ до публічної служби (ч. 2 ст. 38). Спочатку служба в органах місцевого самоврядування ототожнювалася із державною службою. Статус державного службовця і муніципального службовця регулювався однаково. Відповідно до такого погляду муніципальний службовець – це державний службовець, що працює в органах місцевого самоврядування.

Однак органи місцевого самоврядування є самостійною частиною професійного апарату публічної влади. Це відкладає свій відбиток на характер діяльності людей, які працюють у цих органах та реалізують їх повноваження<sup>123</sup>. Така діяльність є одним із видів оплатної суспільно корисної активності, яка полягає в управлінні, його обслуговуванні (наприклад, технічному тощо) або соціально-культурному обслуговуванні людей<sup>124</sup>.

За змістом Закону<sup>125</sup> муніципальна служба – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом (ст. 1).

<sup>122</sup> Зокрема, муніципалітет міста Стокгольма прийняв Політику Стокгольмського муніципалітету щодо засобів масової інформації та Десять інформаційних заповідей для міста Стокгольма. Сутнісний зміст такого роду заходів Стокгольмського муніципалітету є забезпечення відповідального місцевого самоврядування під громадським контролем жителів та засобів масової інформації, що розглядається як конституційні засади діяльності муніципалітетів у Швеції (Див.: Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1–2 (9). – С. 113–116).

<sup>123</sup> Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. – С. 197.

<sup>124</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 1993. – С. 97.

<sup>125</sup> Див.: Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7 червня 2001 р. № 2493-III // Юридичний вісник України. – 2001, 28 липня – 3 серпня 2001. – С. 7–13 (далі – Закон “Про муніципальну службу”).

За своїм статусом муніципальними службовцями виступають: а) особи, які обрані територіальною громадою; б) особи, які обрані або затверджені на посаді відповідною радою; в) особи, які призначаються головою територіальної громади, головою районної, обласної ради на конкурсній основі; г) інші особи, призначені за процедурами, передбаченими законодавством України. Такі особи обіймають посади у муніципальній службі (ст. 3 Закону про муніципальну службу). На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків. Право на муніципальну службу не може бути обмежене з дискримінаційних міркувань (ст. 5 Закону).

Муніципальній службі притаманні певні відмінні риси та ознаки, які визначаються конституційним статусом місцевого самоврядування, його місцем і роллю у системі народовладдя.

1. Муніципальна служба засновується і функціонує у сфері публічної влади, оскільки муніципальна діяльність є формою публічно-владної діяльності. Таким чином муніципальна служба має деякі подібні риси до державної служби. Зокрема, дія Закону “Про державну службу” поширюється на муніципальних службовців у тій частині, що не суперечить законодавству України у сфері місцевого самоврядування (п. 1 Розділу VII Закону “Про муніципальну службу”).

2. Муніципальна служба має специфічні завдання, пов'язані із забезпеченням насамперед повноважень органів місцевого самоврядування. Муніципальні службовці покликані забезпечити функціонування демократичних інститутів влади, які дозволяють виражати волю та інтереси жителів територіальної громади, забезпечувати ефективне виконання питань місцевого значення.

Згідно з конституційним принципом муніципальні службовці є пов'язані із забезпеченням гідного існування людини як соціальної цінності, основними правами і свободами, недоторканністю і безпекою людини. Основні права і свободи особи повинні визначати зміст і спрямованість їх діяльності (ст. 3).

Згідно з принципом верховенства територіальної громади муніципальна служба повинна стояти на сторожі прав і законних інтересів територіальної громади. На муніципальну службу покладається основне завдання по підготовці, виконанню та контролю рішень органів місцевого самоврядування. При цьому слід враховувати, що у віданні територіальної громади знаходяться не тільки питання місцевого значення, але і делеговані державою повноваження.

3. Питання формування персонального складу муніципальної служби, атестації муніципальних службовців, а також деякі інші питання вирішуються територіальною громадою самостійно на основі законодавства про муніципальну службу та її власних нормативно-правових актів.

4. Правовий статус муніципального службовця та державного службовця має спільні риси: стаж муніципальної служби прирівнюється до стажу державної служби (ст. 22 Закону); на муніципального службовця в галузі оплати праці, відпусток, пенсійного забезпечення поширюються права державного службовця (ст. 21 Закону) тощо.

5. Фінансування муніципальної служби здійснюється за рахунок місцевого бюджету.

Відповідно до статті 4 Закону про муніципальну службу служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на таких основних принципах: а) служіння територіальній громаді; б) поєднання місцевих і державних інтересів; в) верховенства права, демократизму і законності; г) гуманізму і соціальної справедливості; д) гласності; е) пріоритету прав і свобод людини і громадянина; є) рівних можливостей доступу громадян до муніципальної служби з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; ж) професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; з) підконтрольності, звітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; и) дотримання прав

місцевого самоврядування; і) правової і соціальної захищеності муніципальних службовців; ї) захисту інтересів відповідної територіальної громади; й) фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; к) самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

**6. Органи самоорганізації населення** – це організаційно-правова форма самоорганізації жителів територіальної громади для самостійного і під свою відповідальність безпосереднього здійснення ними власних ініціатив з питань місцевого значення. За своїм статусом будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів є змішаним типом здійснення місцевого самоврядування, який поєднує громадські та публічно-владні механізми реалізації самоврядних прав територіальної громади.

Цей різновид участі громадян у місцевому самоврядуванні закріплено частиною 6 статті 140 Конституції, статей 1 та 14 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”. Такі положення розвинуто та конкретизовано Законом “Про органи самоорганізації населення” від 11.07.2001 року<sup>126</sup>.

Органи самоорганізації населення утворюються сільськими, селищними, міськими радами за ініціативою загальних зборів громадян за місцем проживання. Правосуб'єктність органів самоорганізації населення базується на делегуванні повноважень цих рад та їх виконавчих органів по вирішенню питань місцевого значення. Повноваження цих органів влади, форми та способи їх реалізації безпосередньо визначаються у Положенні, яке затверджується загальними зборами громадян і підлягає реєстрації у виконавчому комітеті сільської, селищної, міської, районної у місті ради (ст. 8, 9 цього Закону).

Легалізація органу самоорганізації населення є обов'язковою і здійснюється шляхом його реєстрації або повідомлення про заснування. Реєстрація цих органів має наслідком набуття органом самоорганізації статусу юридичної особи. При легалізації за

<sup>126</sup> Див.: Юридичний вісник України. – 2001. – 1–7 вересня. – С. 3–8.

явочною процедурою достатньо повідомити про своє заснування шляхом повідомлення відповідного виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

Закон виділяє сфери власних та делегованих повноважень органів самоорганізації населення (Розділ III). У сфері виключної компетенції відповідних рад забороняється делегування повноважень у сфері їх виключної компетенції.

На думку В. Мягченка, загальними засадами діяльності органів самоорганізації населення виступають такі: забезпечення територіального громадського самоврядування; широка участь громадян, їх об'єднань у виробленні, прийнятті та реалізації владних рішень; принцип самостійності, який забезпечується гарантіями фінансово-економічного характеру; відкритість та публічність; законність; поєднання місцевих і державних інтересів<sup>127</sup>. Згідно зі статтею 5 Закону принципами організації та діяльності органів самоорганізації населення, окрім згаданих вище, також є: добровільність взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради; виборності; підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами; фінансової та організаційної самостійності.

Делегування повноважень місцевою радою повинно супроводжуватися передачею органам самоорганізації населення додаткових коштів, а також матеріально-фінансових ресурсів, необхідних для належного їх здійснення. Якщо такі повноваження не забезпечені організаційно, фінансово-матеріальними ресурсами, збори громадян (конференція), які обрали цей орган самоорганізації населення, можуть звернутися до відповідної ради про їх виключення. При неналежному виконанні делегованих повноважень, за рішенням місцевої ради орган самоорганізації позбавляється їх достроково.

<sup>127</sup> Мягченко В. Загальнотеоретичні засади діяльності органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні // Право України. – 2000. – № 7. – С. 19.

**7. Асоціації та інші форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування.** Згідно зі статтею 15 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад органи місцевого самоврядування можуть об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань, які підлягають легалізації в органах Міністерства юстиції України. Рішення про приєднання до такого роду добровільних об'єднань приймає відповідна місцева рада. При цьому не допускається передача повноважень органів місцевого самоврядування.

За юридичною природою такі добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування виступають муніципальними асоціаціями публічного права, які мають некомерційний характер. Муніципальні асоціації безпосередньо не виконують завдання та функції місцевого самоврядування, а виступають інститутом взаємодії та співпраці з питань місцевого значення між органами місцевого самоврядування, які їх заснували.

На думку М.О. Баймуратова, законодавством України чітко не врегульовано процедуру реєстрації муніципальних асоціацій<sup>128</sup>. Це питання врегульовано на рівні підзаконних актів<sup>129</sup>. У Російській Федерації ця проблема вирішена законодавчо, і муніципальні асоціації реєструються як некомерційні організації<sup>130</sup>.

Рішення про об'єднання в муніципальні асоціації, а також про вихід з їх складу відповідно до пункту 21 статті 26 та пункту 15 статті 43 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” приймається тільки на пленарному засіданні відповідних місцевих

<sup>128</sup> Муніципальне право України. – С. 308.

<sup>129</sup> Див.: Положення про реєстрацію асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування: Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 р. № 175 // Зібрання законодавств України: Серія 1. Постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України. – 1998. – № 6. – Ст. 217.

<sup>130</sup> Див.: Ст. 10 Федерального закону “Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації від 12 серпня 1995 р.” // Муниципальное право Российской Федерации. – С. 607.

рад. Муніципальні асоціації у своїй діяльності керуються статутами і мають у своєму складі органи управління. Повноваження керівних органів асоціацій визначаються відповідно у межах, делегованих їм засновниками.

Муніципальні асоціації взаємодіють з органами державної влади, захищаючи права і законні інтереси місцевого самоврядування, добиваючись врахування інтересів територіальних громад при проведенні державної політики у різних сферах суспільного життя. Добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування беруть участь у розробці та обговоренні проектів законів, що зачіпають інтереси місцевого самоврядування, беруть участь у парламентських слуханнях. Вони також узагальнюють і пропагують кращий досвід організації та діяльності місцевого самоврядування, надають методичну, організаційно-технічну допомогу територіальним громадам при вирішенні питань місцевого значення, здійснюють зовнішньоекономічну діяльність<sup>131</sup>.

Формами муніципальних асоціацій є регіональні, загальнонаціональні та транснаціональні добровільні об'єднання. Регіональні муніципальні утворення створюються в межах району, області. Прикладом загальнонаціональних муніципальних асоціацій є Асоціація міст України, Асоціація демократичного розвитку і самоврядування України. Як зазначає М.О. Баймуратов, простежується тенденція до значного розширення складу учасників таких спілок<sup>132</sup>.

Діяльність транснаціональних муніципальних асоціацій також набуває поширення, зокрема на рівні між окремими регіонами держав та територіальних громад. Зокрема, можна виділити Всесвітню федерацію об'єднаних міст, Міжнародну спілку місцевої влади. Україна є учасником Угоди з ЄЕС про співробітництво і

партнерство<sup>133</sup>, Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами, Додаткового протоколу та Протоколу № 2 до неї<sup>134</sup>. Різні регіони України ввійшли до складу транскордонних асоціацій, серед яких можна виділити Карпатський сврорегіон, Єврорегіони “Буг”, “Нижній Дунай”, “Верхній Прут”.

Аналіз стану проблем представницьких засобів демократії у місцевому самоврядуванні, відповідно до законодавчого регулювання, адміністративної та судової практики дав змогу зробити висновки теоретичного та практичного характеру.

Зокрема, Конституція України встановлює якісно нові засади організації органів місцевого самоврядування. Організаційні засади місцевого самоврядування становлять: а) структура, повноваження, порядок формування та діяльності органів місцевого самоврядування; б) організація муніципальної служби; організація добровільних об'єднань (асоціацій) органів місцевого самоврядування. Організаційні основи місцевого самоврядування становлять єдину систему, між елементами якої функціонує тісний організаційно-правовий зв'язок.

У системі органів місцевого самоврядування має місце субординація її елементів із збереженням відповідного розмежування їх прав та повноважень. У системі представництва місцеві ради виступають органами загальної компетенції, яка втілюється у принципі забезпечення сутнісного змісту місцевого самоврядування. Голова територіальної громади (сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради) за своєю посадою є інтегрованим у структуру виконавчих органів ради, а тому є відповідальним перед радою за належну діяльність її виконавчих органів.

Важливу роль у механізмі представницької демократії у місцевому самоврядуванні відіграють депутати місцевих рад, які

<sup>131</sup> Див.: Кутафін О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – С. 194–195.

<sup>132</sup> Муніципальне право України. – С. 305.

<sup>133</sup> Див.: Закон України про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 10 листопада 1994 р. // ВВРУ. – 1994. – № 46. – Ст. 415.

<sup>134</sup> Див.: Людина і влада. – 1999. – № 11–12. – С. 118–123.

забезпечують тісні зворотні зв'язки між органами місцевого самоврядування та територіальними громадами. Особливо їх роль зростає в обласних та районних радах, оскільки вони одночасно забезпечують захист відповідної територіальної громади на рівні області, району. З метою реалізації та захисту прав і законних інтересів депутати мають право об'єднуватися у групи, які одночасно відіграють важливу роль у забезпеченні депутатської дисципліни у відповідній місцевій раді.

Усе більшого поширення набуває практика діяльності органів самоорганізації населення, які можуть функціонувати у різноманітних формах. Їх специфікою є те, що вони здійснюють як публічні, так і приватноправові функції. Зокрема будинкові комітети виступають одночасно і в якості органу самоорганізації населення, а також в якості кондомініуму (організація співвласників жилого будинку).

Аналіз конституційних засад, загальних засад місцевого самоврядування та засад участі громадян у вирішенні справ місцевого значення дає змогу дати характеристику форм реалізації громадянами свого конституційного права в управлінні публічними справами місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, як одна із засад демократичного ладу, виступає механізмом поєднання засобів безпосередньої і представницької демократії.

На рівні публічної влади територіальних колективів – органів місцевого самоврядування – територіальна громада виступає носієм такої влади у відповідності до конституційного принципу верховенства влади народу України. Територіальний колектив реалізує свою владу шляхом виборів, референдуму та через інші засоби безпосередньої демократії, а також через систему органів місцевого самоврядування. Громадяни реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

Форми безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні становлять цілісну систему. На основі їх системного аналізу можна

виділити за ступенем важливості – основні та допоміжні; за критерієм легітимності – легітимні та нелегітимні; за структурно-функціональною природою – інституційні та громадські; за сферою життєдіяльності індивіда – політичні, економічні, соціальні, культурно-духовні.

Серед інститутів безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні посідають специфічне місце інститути громадського самоврядування жителів територіальних громад, оскільки вони стимулюють участь громадян у місцевому самоврядуванні. Їх реалізація насамперед пов'язана із забезпеченням суб'єктивних публічних прав, що свідчить про рівень заінтересованості жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Місцеве представництво можливе не тільки безпосередньо у прямому значенні цього слова, а також через діяльність певної частини жителів територіальної громади.

Конституція України встановлює якісно нові засади організації органів місцевого самоврядування. Організаційні засади місцевого самоврядування становлять: а) структура, повноваження, порядок формування та діяльності органів місцевого самоврядування; б) організація муніципальної служби; організація добровільних об'єднань (асоціацій) органів місцевого самоврядування. Організаційні основи місцевого самоврядування становлять єдину систему, між елементами якої функціонує тісний організаційно-правовий зв'язок.

У системі органів місцевого самоврядування має місце субординація її елементів із збереженням відповідного розмежування їх прав та повноважень. Органи місцевого самоврядування несуть конституційно-правову відповідальність, якщо їх діями, правовими актами порушуються Конституція та закони України, права і свободи громадян. У контексті конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування з дотриманням принципу наступності інститутів

публічної влади Верховна Рада України може прийняти рішення про призначення позачергових місцевих виборів.

Вразливим є нормативне регулювання у Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” повноважень органів місцевого самоврядування, яке є надмірно деталізованим та передбачає високу питому вагу делегування повноважень виконавчих органів держави. Тому пропонується забезпечити якісно нове законодавче регулювання в якості обов’язкових повноважень, що закріплені у статті 142 Конституції України, та забезпечити їх відповідними гарантіями під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

#### 4.4. Взаємозв’язок публічної влади з громадянським суспільством

Третє тисячоліття з неминучістю ставить перед державною владою важливе завдання – об’єктивно подивитись на себе і на людину. Тому що будь-яка державна система, як і система взагалі, стійка тільки тоді, коли вона зберігає спроможність розвиватися і зміцнюватися при зміні зовнішніх умов.

Тому питання існування системи публічної влади сьогодні – це питання можливості реформування, причому можливості реформування корінної та принципової, яка знаходить своє рішення, перш за все, у вирішенні проблеми зміни пріоритетів. А це значить відмова від ідеї тоталітарної державності – “людина для держави” на користь принципу державницької демократії – “держави для людини”. Тільки у такому випадку держава, публічна влада почне прислухатися до процесів, які відбуваються у суспільстві, ставить своїм основним завданням створення сприятливих умов для самопізнання, саморозвитку особистості, реалізації її численних, запитів та потреб. Щодо цього показовою є думка А. Н. Арініна про те, що “така влада повинна боятися запізнитись, відстати у своєму розвитку від особистостей і викори-

стовувати енергію особистостей, перш за все яскравих, вільних та передових, отже їх енергія надихає всіх інших”<sup>135</sup>.

Дійсно, в історичній перспективі тільки така влада, відправивши в небуття насильство, агресію, психотронні та інші протизаконні методи впливу на людей, шляхом модифікації і трансформації зможе зберегтися, стати гнучкішою, гуманнішою, оперативною і чуйною реагуючою на процеси, які відбуваються в суспільстві, і тим самим уже не протиставляти себе громадянському суспільству, а бути з ним в гармонійних стосунках. Безумовно, не можна не визнати і те, що конфлікти інтересів при цьому обов’язково залишаться, але вони будуть нести другий, неантагоністичний характер, і питання державного управління, реалізації публічної влади стане питанням партнерських відносин її і громадян. Тому продуктивною уявляється теза Б. П. Андресюка про те, що у досягненні цієї цілі, в реалізації цих процесів головною керуючою силою реформування публічної влади виступає громадянське суспільство<sup>136</sup>.

Довгий час держава як суб’єкт авторитету влади виступала єдиною формою організації громадянського життя, організовуючи та направляючи всяку соціально значиму діяльність людей. Однак, як правило, прогнозує виняток, так і державна діяльність не виключає можливість позадержавницької громадської діяльності. Пильна увага до такої форми громадської діяльності привела до того, що у роботах мислителів Нового часу та філософії Просвіти з’являється термін “громадянське суспільство”, формується його ідея.

Ідея громадянського суспільства отримує свій розвиток у роботах Т. Гоббса та Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо та Ш. Монтеск’є. Якщо у роботах мислителів філософії французької Просвіти громадянське суспільство розглядається в позитивну плані, то

<sup>135</sup> Арінін А. Н. Громадянське суспільство та правова держава // Суспільні науки і сучасність. – 2000. – № 6. – С. 48.

<sup>136</sup> Андресюк Б. П. Розвиток громадянського суспільства і реформування системи територіального управління державою. – К.: Стило, 1997. – С. 15 – 16.

негативний відтінок воно отримує у німецькій класичній філософії, особливо у Г. Гегеля.

У подальшому інтерес до проблеми громадянського суспільства слабне. Почасти це пояснюється тим, що з'являється філософський плюралізм з орієнтиром на проблему людини, її індивідуальність, а ще і тим, що ідея громадянського суспільства виконала своє призначення як засіб ідеологічного забезпечення буржуазної революції. І очевидно ще і тому, що вона знайшла свій визначений стан в країнах Старого і Нового світу, хоча цей висновок явно не однозначний.

Тільки через 150 років ідея громадянського суспільства отримала “друге народження” у зв'язку із подіями 80-х років ХХ століття у Східній Європі, коли протистояння Сходу і Заходу закінчилися крахом світової системи соціалізму. Однак аналіз літератури з проблеми громадянського суспільства свідчить, що належної уваги в методологічному та прагматичному аспектах вона ще не отримала<sup>137</sup>.

Закономірно постає питання — що таке громадянське суспільство? Які його прикмети? Формується воно чи вже сформоване в Україні? Це питання по мірі поступального руху реальних економічних і політичних реформ звучить голосно і наполегливо, збуджує громадянську думку, але, на жаль, не знаходить чіткої відповіді.

Слід відмітити, що у вітчизняній правовій науці, політології і соціології не тільки немає єдиної думки щодо визначення феномену громадянського суспільства, але й відсутній єдиний концептуальний підхід, який би дозволив вивести становлення розвитку та функціонування громадянського суспільства в умовах

<sup>137</sup> Див.: Гражданское общество: теория, история, современность. — М., 1999; Канетти Э. Избранное: Опыт о человеке. — М., 1998; Лиотаф Ж.-Ф. Состояние постмодерна. — СПб., 1998; Рорти Р. Случайность, ирония и солидарность. — М., 1996; Будь лицом: ценности гражданского общества. — В 2 т. — Томск, 1993; Галжиев К. Гражданское общество и правовое государство // Мировая экономика и международные отношения. — 1991. — № 9; Черниловский З. М. Гражданское общество: опыт исследования // Государство и право. — 1992. — № 6; Одинцова А. В. Гражданское общество: взгляд экономиста // Государство и право. — 1992. — № 9; Матузов Н. И. Гражданское общество: сущность и основные принципы // Правоведение. — 1995. — № 3.

правової, демократичної державності. Можливо тому і не склався рівень метатеорії, який приймається в юриспруденції як аксіома.

Одні представляють громадянське суспільство як суму “недержавних” почуттів, думок та дій громадян, їх здатність до самоорганізації. Коротше кажучи, держава — це одна сфера, а громадянське суспільство — зовсім друга. Створюються як би два протилежні полюси з негативною дихотомією: один уособлює негативну енергію, другий — позитивну. Державники приписують знак “мінус” громадянському суспільству, в якому бачать тільки жах та суєту. Прибічники демократичного реформізму, навпаки, бачать головне зло у нинішній державі, обіцяючи замінити його власним — добрим і справедливим — правопорядком.

Існують, правда, й інші думки. Але вони, як правило, зводяться до опису різного роду приватних, хоча і важливих рис політичного життя — відміна релігії, ідеологій, віку, статі, етнічного складу, мови та інше. В результаті цього громадянське суспільство як би розпадається на десятки і сотні громадянських суспільств залежно від домінуючої та кваліфікованої ознаки — національних, земляцьких, обласних, корпоративних, а також, партійних, конфесійних, сімейних, групових і т.ін. Аж до кожної особистості, кожного “Я” як самостійного і самодостатнього “суспільства людини” з самим собою. У підсумку, по суті, все зводиться до ідеї переваги індивідуалізму і анархії. Накінець, дуже широко розповсюджена і навіть домінує точка зору, що в Україні не було, нема і, напевно, ніколи не буде справжнього громадянського суспільства, а була, є і буде одна суцільна держава. На підтвердження своєї позиції її прибічники висовують тезис про те, що навіть Конституція України не містить у собі термін “громадянське суспільство” і прямо не вказує його інститути. Вони наводять для прикладу держави Європи або Америки, де панує право, демократія, міцний і прогресує середній клас, а тому добре працює держава, і давним-давно склалось і продовжує функціонувати не те що громадянське, а майже самоврядне суспільство щасливих та мудрих людей.



Якщо говорити серйозно, то здається, що в Україні, незважаючи на всі труднощі, було, є і буде громадянське суспільство. Питання лише в критерії його зрілості, а саме, як громадянське суспільство упорядковане? Наскільки воно вільне в своїх діях, чи здатне впливати на державу та політичне життя країни?

Іншими словами, наскільки кожен громадянин готовий до відповідальності за свій особистий вибір долі і чи задумується він про відповідальність за долю країни.

Таким чином, мова йде не стільки про характеристику формального статусу громадянина, або його прав, про добробут, сімейний стан тощо, скільки про свободу вибору і відповідальність людини за власний життєвий шлях, про характер духовних і діяльних вседержавних зв'язків різних особистостей в одній державі і в визначений історичний час. Мова тут іде про об'єктивне об'єднання між собою фізичних осіб, розташованих на території держави, непомітними громадянськими зв'язками. Звідси неминуче випливає висновок про становлення і формування громадянського суспільства. Дійсно, муніципальна влада є однією із форм соціальної самоорганізації людей, а на регіональному рівні, функціонуючи у форму місцевого самоврядування, є міцним стимулом у процесі вироблення у мешканців внутрішньої мотивації не тільки на вирішення питань місцевого значення, а й у виникненні відповідальності за їх рішення в колективних інтересах. Таким чином, перманентно вироблений локальний інтерес включає в себе як мотивацію, направлену на вирішення самих проблем, так і мотивацію, зумовлюючи відповідальність за їх успішне вирішення.

Слід відмітити, що такий соціальний підхід не є незвичайною чи суперечливою правовою установою держави. Адже сама сфера щоденного життя людей і є сферою реалізації їх життєвих спрямувань, завдань, цілей. Тому в рамках громадянського суспільства держава регламентує тільки його основні інститути, основні аспекти їх функціонування, не зачіпаючи при цьому процес

формування волі конкретної особи стосовно суспільства і його інститутів. Держава ніби створює умови, вибір же залишається за кожним конкретним суб'єктом, який залишається вільним від державного впливу в рамках локального інтересу, але взаємопов'язаним з другими членами територіальної громади.

Глибоке теоретичне осмислення інтересу до місцевого самоврядування у сфері функціонування муніципальної влади проявляється в його взаємовідносинах з інтересами громадянського суспільства. Ще К. Марксу належить висновок про те, що інтерес “зчіплення” членів громадянського суспільства<sup>138</sup>, так як воно, в свою чергу, включає в себе всі матеріальні спілкування індивідів в рамках певного ступеня розвитку продуктивних сил; організацію суспільства, яка розвивається безпосередньо з виробництва і спілкування<sup>139</sup>; сукупність матеріальних життєвих відносин<sup>140</sup>.

Звідси здаються правомірними і конструктивними висновки В. Ф. Сіренко про те, що “громадянське суспільство – це царство інтересів” і що “інтерес – язик громадянського суспільства, першочерговий засіб спілкування між людьми і разом з тим спонукаюча причина діючості людей”<sup>141</sup>.

Інтерес “зчіплює” членів громадянського суспільства в силу того, що він являє собою залежність між необхідністю задоволення потребами суб'єкта та можливістю їх задоволення через його (суб'єкт) цілеспрямовану діяльність. На користь такого висновку, на думку В. Ф. Сіренко, свідчить таке:

а) безпосередня причина всякої цілеспрямованої людської діяльності лежить у сфері необхідності задоволення потреб суб'єкта;

б) так як засіб чи умови задоволення потреб лежать за межами суб'єкта, відчужені від нього, він вимушений вступати у відносини з другими суб'єктами, щоб задовольнити конкретну потребу;

<sup>138</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Святое семейство или критика каритической критики // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. – Т 2. – С. 134.

<sup>139</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология // Там же. – Т. 3. – С. 35.

<sup>140</sup> Маркс К., Энгельс Ф. К критике политической экономии // Там же. – Т 13. – С. 6.

<sup>141</sup> Сиренко В. Ф. Интересы – власть – управление. – К.: Наукова думка, 1991. – С. 6.

в) ці відносини завжди усвідомлені, завжди реалізуються через свідому цільову діяльність людей, яка багатоваріантна в пошуку можливостей потреб суб'єкта<sup>142</sup>.

Таке розуміння інтересу є одним із варіантів об'єктивно-суб'єктивної концепції, де об'єктивним виступає необхідність задоволення потреб суб'єкта, а об'єктивним – усвідомлення цієї необхідності і свідоме задоволення потреб<sup>143</sup>. До цього варіанта концепції достатньо успішно вписується інтерес місцевого самоврядування публічної влади, що обґрунтовується таким:

Витоки самоврядування, в тому числі і місцевого, лежать у рамках громадянського суспільства. По мірі свого становлення та розвитку, місцеве самоврядування, публічна влада, як матеріальна форма реалізації інтересу територіальної громади, легалізується державою і стає репродуктом територіально-особистісних інтересів, які формуються на локальному рівні, в процесі становлення та взаємодії громадянського суспільства і демократичної правової держави;

- Місцеве самоврядування, публічна влада є оптимальним засобом і, одночасно, домінуючою територіальною ареною задоволення існуючих індивідуальних і колективних потреб суб'єкта, за допомогою якого він самоутверджується і самореалізується в громадянському суспільстві;

- Реалізація конкретних потреб суб'єкта переважно здійснюється в рамках систематичного товариства – територіальної громади, що проявляється через призму диверсифікації інтересів. Цей територіальний колектив виступає в якості системи-підсистеми і являється об'єктом-суб'єктом у процесі задоволення інтересів конкретних індивідів, територіальної громади, громадянського суспільства і держави.

<sup>142</sup> Сирено В.Ф. *Интересы – власть – управление*. – К.: Наукова думка, 1991. – С.6.

<sup>143</sup> Див.: Сиренко В. Ф. *Проблема интереса в государственном управлении*. – К.: Наукова думка, 1980. – С. 6–18; Сиренко В. Ф. *Обеспечение приоритетов общегосударственных интересов: (Организационно-правовые вопросы)*. – К.: Наукова думка, 1987. – С. 6–16.

У зв'язку з цим актуальною стає проблема співвідношення інтересів центру і регіонів у територіальному (адміністративно-територіальному) розрізі, яка при її навіть частковій реалізації зміщується в площину державницького суверенітету і трансформується в “суверенні інтереси” територій та їх самоврядування, нехтуючи “святе святих” державної системи, що перетворює цю проблему із власне теоретичної в практичну, перетворює її в сферу гострого, політичного, економічного, релігійного, національного і іншого протистояння держави і її територій.

Кажучи про локальний інтерес, інтерес, що лежить в основі публічної влади в умовах її функціонування в рамках громадянського суспільства, потрібно, як вбачається, зробити акцент не на протистояння, а, перш за все, на зняття антагонізму, на вирівнювання, паритет інтересів центру і регіонів, який може бути виявлений в процесі систематичного аналізу законодавства України, що складає нормативну базу місцевого самоврядування, публічної влади з моменту проголошення незалежності держави.

Так, у преамбулі Закону України від 26 березня 1992 року “Про місцеві ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування”<sup>144</sup> було закріплено положення про те, що він є основою для утвердження повноти народовладдя на відповідних адміністративних територіях. Виходячи із того, що держава являється єдиним і повновладним виразником волі народу як суверена (публічна влада), воно допускає існування місцевого самоврядування (муніципальної влади) з метою сприяння останніх реалізації функцій і завдань держави. У частині 1 статті 1 цього Закону місцеве самоврядування в Україні трактувалось як територіальна самоорганізація громадян для самостійного рішення всіх питань місцевого життя в рамках Конституції України і законів України, а в статті 3 було прямо закріплено, що воно здійснюється на принципах поєднання місцевих і загальнодержавних інтересів;

<sup>144</sup> Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.

інтересів особистості і всього населення відповідної території. Подібні положення містив Закон України від 3 лютого 1994 року “Про формування органів влади та самоврядування”: по-перше, із самої назви правового акта випливає, що держава, виявляючи до місцевого самоврядування підвищений інтерес і довіру трансформує його в органи державної влади на місцях, делегуючи на обласний, районний і міський рівень функції державної влади (ст. 1, ч. 2 Закону)<sup>145</sup>; по-друге, протекціонуючи місцевому самоврядуванню, муніципальній владі держава гарантує її органам самостійне здійснення компетенції, якою вони наділені державою (ст. 1, ч. 1 Закону).

Закон України від 28 червня 1994 року “Про внесення змін та доповнень до Закону України “Про формування місцевих органів влади та місцевого самоврядування”<sup>146</sup>, забравши у місцевого самоврядування функції державної влади, признав таким чином муніципальну владу самостійною, але делегував представницьким органам самоврядування та їх виконавчим органам і комітетам, відповідно в межах, передбачених і визначених законом, функції та повноваження державної виконавчої влади та навіть їх власною компетенцією, в межах якої дозволив їм здійснювати свою діяльність самостійно (ст. 1, ч. 2 Закону).

У розділі VI “Місцеві органи державної влади та управління в Україні” Конституції України 1978 року містилось положення про те, що “місцеві ради народних депутатів в межах своєї компетенції вирішують всі питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян, які проживають на їх території, та загальнодержавних інтересів” (ст. 125)<sup>147</sup>.

У Конституційному Договорі між Верховною Радою України і Президентом України від 8 червня 1995 року місцеve самоврядування трактувалось уже як “гарантоване державою право

територіальних громад і обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення у межах Конституції і Законів України”<sup>148</sup>. Тут же вперше було законодавчо закріплено статус територіальних громад, колективів громадян, що проживають в селах, селищах, містах, як первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Це стало важливою подією, тому що вперше було визнано, що територіальні колективи являються не тільки основними носіями групових (колективних) інтересів місцевого самоврядування, але і акумулюють в собі масу різноякісних та різнорівневих індивідуальних інтересів своїх членів, які можуть проявлятися, враховуватися, функціонувати і реалізовуватися тільки в рамках громадянського суспільства.

Позитивні процеси нормативної диференціації інтересів центру та регіонів спостерігались і на рівні підзаконних правових актів. Так, згідно з Указом Президента України № 1194 від 30 грудня 1995 року “Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам і очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад”<sup>149</sup>, державна виконавча влада передавала на місця свої повноваження, які мали рельєфно виражений локальний інтерес і соціальну значимість, які у сукупності склали інтерес загальнодержавний. Такий же порядок знайшов своє закріплення у новій Конституції України 1996 року (ч. 3 ст. 143)<sup>150</sup>; Законі України від 21 травня 1997 року “Про місцеve самоврядування в Україні”.

Подібний підхід у досягненні паритетності інтересів центру і регіонів демонструє не тільки прагнення законодавця до урівноваження двох видів публічної влади – державної і самоврядування, центральної і муніципальної, але і характеризується певною правовою невизначеністю, яка складається то у розширенні, то у звуженні державних владних повноважень,

<sup>145</sup> Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 144.

<sup>146</sup> Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 26. – Ст. 217.

<sup>147</sup> Конституція (Основний Закон) України 1978 р. (із змінами і доповненнями, внесеними за станом на 25 січня 1995 р.) // Конституционные и Конституционно-проектные акты Украины. – Одесса, 1995. – С. 3 – 25.

<sup>148</sup> Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

<sup>149</sup> Голос України. – 1996. – 11 січня.

<sup>150</sup> Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

делегованих самоврядуванню державою, а, відповідно, у відсутності стабільної компетенційної бази муніципальної влади.

І тут, як видається, на перший план виходить не стільки проблема нормативної регламентації громадянського суспільства, скільки проблема формування установок на поведінку кожної конкретної особи в умовах її формування. Важливими стають складні процеси усвідомлення, розподілу і перерозподілу відповідальності між громадянами – членами територіальної громади, адже кожна людина в її рамках бере на себе таку міру відповідальності, яка їй під силу. Таким чином, у громадянському суспільстві головним виступає не солідарність його членів по будь-яких принципах, а розділення, і, в першу чергу, розділення відповідальності. В ідеалі кожна людина, безумовно, повинна брати на себе посильний тягар відповідальності, і в цій добровільно обраній мірі відповідальності віддзеркалюється ступінь свободи людини. Якраз таке суспільство вільних, активних і відповідальних особистостей і є реальне, живе, а не міфічне громадянське суспільство.

У контексті цього, сфера функціонування муніципальної влади переводить життя людей із абстрактної категорії (громадянського суспільства) в практичну площину, де проявляється реальна присутність людини в соціумі. Якраз на рівні місцевого самоврядування проявляється одна із важливих форм екзистенції людського існування, яке знаходить своє проявлення і вираження у громадянській самодіяльності, самовираженні та самовиявленні особистості і територіальної громади в цілому. При цьому, слід відмітити, що найбільш природними формами екзистенції є ті, які визрівають всередині і незалежно від зовнішнього впливу. В цьому аспекті, муніципальна влада, первинним і активним суб'єктом якої виступають мешканці відповідної території і в рамках якої реалізується комплекс важливих спрямувань людини і груп людей, виступає у якості найважливішого фактора становлення і відтворення громадянського суспільства. Ще Я. Беоме у XVII

столітті пророчуючи сказав: “Кто покоится в собственной воле, как дитя во чреве матери, и представляет руководить собой и направляет себя той внутренней основе, из которой возник человек, тот всех благоднее и богаче на земле”<sup>151</sup>.

Таким чином, тільки людина у своїй внутрішній основі осягає себе та оточуючий світ, знаходить свободу, волю і енергію. Людина виступає самостійним митцем свого життя, а держава і суспільство можуть лише забезпечити йому умови для самопізнання та саморозвитку. В цьому і є їх головне та єдине завдання. Громадянське суспільство поєднано з місцевим самоврядуванням, муніципальною владою, мало того, між ними виявляється взаємозв'язок і взаємозалежність – муніципальна влада, місцеве самоврядування виступає в якості важливого інституту громадянського суспільства, яке інституціоналізує конституційний устрій України. Без муніципальної влади нема громадянського суспільства.

Вже було відмічено, що діюча Конституція України не містить в собі термін “громадянське суспільство”, але вона нормативно визначає його основні параметри, поклавши на державу відповідні обов'язки<sup>152</sup>. Систематичний аналіз статей 3, 14, 19, 23, 36, 38, 46, 48, 60 та інших. Конституції України свідчить про достатньо повну і детальну регламентацію стратегічних напрямків розвитку суспільства на шляху побудови громадянського суспільства. Вбачається, що ця тенденція втілює на практиці положення, які містяться в Конституції України, відповідно до якої “конституційне регулювання громадянських відносин направлено на забезпечення умов життя, достойної людини, формування громадянського суспільства”<sup>153</sup>.

Конституційна регламентація інститутів громадянського суспільства, яка знаходить свою деталізацію в діючому законо-

<sup>151</sup> Цит. по: Шопенгауэр А. Об интересном. – М., 1997. – С. 184.

<sup>152</sup> Орзіх М. П. Конституційний устрій держави і суспільства // Основи правознавства: навчальний посібник. – Одеса: Астро Принт, 2000. – С. 69.

<sup>153</sup> Конституція України.

давстві, свідчить про наявність системного комплексу соціальних і правових зв'язків, що дозволяють забезпечувати процеси конституювання громадянського суспільства. Вона виділяє і охоплює такі основні інститути громадянського суспільства: власність у встановлених законом формах (ст. 13, 41, 54, 85, 92, 116, 142, 143 Конституції України); вільне підприємництво в умовах добросовісної конкуренції і соціальної направленості, захисту інтересів споживачів (ст. 42, 92 Конституції України); екологічну безпеку як систему заходів, які проводяться у відповідних організаційних формах та направлену на збереження навколишнього середовища, генофонду народу і живої природи (ст. 16, 41, 50, 92 Конституції України); сім'ю – як природний і основний соціальний осередок суспільства, в якому шлюб заснований на добровільній і вільній угоді чоловіка і жінки, рівноправних у сімейних стосунках (ст. 51, 52 Конституції України); охорону здоров'я народу як систему соціально-економічних, медико-санітарних, оздоровчо-профілактичних заходів (ст. 49 Конституції України); освіта, розвиток науки, культури і мистецтва в умовах вільного вибору кожною людиною і об'єднанням людей форм та видів освіти, сфер заняття науковою діяльністю, сферою культури, мистецтва (ст. 53, 54 Конституції України); громадські об'єднання – політичні партії, масові рухи, професійні спілки, добровільні товариства, землячества, фонди, асоціації та інші об'єднання людей (ст. 36, 37 Конституції України); церква і релігійні об'єднання (ст. 35 Конституції); засоби масової інформації, які діють на основі свободи, виключення цензури та монополії засобів масової інформації (ст. 15, 34 Конституції України); місцеве самоврядування як самоорганізація мешканців відповідних адміністративно-територіальних одиниць (ст. 140 Конституції України).

Незважаючи на наявність конституційного і іншого нормативного регулювання інститутів громадянського суспільства, слід визнати справедливою думку А. Н. Арініна, який стверджував, що поняття громадянського суспільства не стільки юридичне або

політичне, скільки духовне та енергійне<sup>154</sup>. І в цьому воно перекликається із тезою Р. Дарендорфа, який розглядає феномен громадянського суспільства окремо від інституту держави, визначаючи громадянське суспільство як “ту тканину нашої спільної з іншими життями, котра для свого підтримання не потребує в державі, оскільки створюється за рахунок низових ініціатив”, спираючись на ринок і громадськість<sup>155</sup>.

Дійсно, адже тут мова йде, перш за все, про енергійні стосунки особи в соціумі, що не підлягають формальній необхідності, навіть порушують її по своїй волі і часто проти волі держави. Це і є виявом соціальної енергії людини, громадянина, мешканця, внутрішнього категоричного самоімперативу, його ініціативної волі, самовиявлення своєї установки на поведінку та самоуправління зовні діями по їх впровадженню на практиці. А найоптимальнішою сферою такого волевиявлення, реалізації самодіяльності особи виступає сфера місцевого самоврядування, сфера функціонування муніципальної влади, яка ніби пронизує всі інститути громадянського суспільства – адже абсолютна більшість із них функціонує і реалізується у взаємозв'язку з місцевим самоврядуванням.

Щодо цього прагматичного характеру набуває визначення громадянського суспільства, запропоноване М.П. Орзіхом, який, обґрунтовано даючи йому комплексну характеристику, вважає, що громадянське суспільство – це, по-перше, асоціація людей, в якій кожна людина вільна як така, яка володіюча відчуженими правами, рівноправна з іншими членами асоціації, самостійна у виборі громадянського стану (громадянин, іноземець та ін.); по-друге, позадержавні асоціації людей за соціальною, етнічною, релігійною і іншими належностями, політичними, економічними, професійними інтересами; по-третє, громадянські відносини, що формуються на

<sup>154</sup> Арінін А. Н. Гражданское общество и правовое государство. – С. 49.

<sup>155</sup> Дарендорф Р. После 1989. Мораль, революция и гражданское общество. – М., 1989. – С. 89.

цій основі, розвиваються і функціонують на самоврядних засадах, самовираження інтересів і волі окремих особистостей та їх асоціацій, що діють у вільному і правовому просторі суспільства<sup>156</sup>.

Із цієї дефініції, як здається, логічно витікає інституціоналізуєча роль і значення муніципальної влади у створенні громадянського суспільства. Територіальна громада являє собою асоціацію мешканців, що формується за територіальною ознакою, яка виділяється серед інших асоціацій дуже високим рівнем стабільності, наявністю постійних цілей і завдань, володіє виробленими управлінськими стереотипами їх досягнення та вирішення. У рамках місцевої спільноти виникає та вирішується невизначена кількість локальних інтересів, пов'язаних з територіальною належністю неперсоніфікованої особистості.

Становлення та функціонування громадянського суспільства у позадержавній сфері суспільних відносин не означає його ізоляцію від державно-правових інститутів, організаційної діяльності державних органів і організацій, а передбачає взаємозв'язок громадянського суспільства і держави. Але в рамках громадянського суспільства спостерігається цікавий і багатозначний для перспективного саморозвитку соціуму феномен – відбувається процес самообмеження публічної влади, причому, влади державної і розширення влади самоврядної, в тому числі муніципальної. Як відмічає угорський юрист А. Шайо у своїй книзі “Самообмеження влади (короткий курс конституціоналізму)”, конституційна держава не означає договірне обмеження свободи; у ньому зберігаються природні свободи, більше того, своєї повноти вони досягають якраз в умовах права<sup>157</sup>. Конституційні права існують для обмеження влади. У широкому тлумаченні, держава повинна утримуватися від дій, що забороняються Конституцією у зв'язку із здійсненням будь-якого права. А це можливо тільки шляхом самообмеження державою власної влади.

<sup>156</sup> Орзіх М. П. Конституційний устрій держави і суспільства. – С. 71.

<sup>157</sup> Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). – М.: Юрист, 2001. – С. 270.

Разом з тим, держава не зникає в умовах громадянського суспільства, в його діяльності, що носить скоріше всього службову роль щодо останнього, використовуючи різні державно-правові засоби – законодавчі акти, правові відносини, які виникають у зв'язку з правовим регулюванням поведінки людей, організацією, реорганізацією, діяльністю та припиненням об'єднань, функціонуванням інших інститутів громадянського суспільства, договірні та позадоговірні способи правового регулювання взаємовідносин, взаємодій суспільства і держави, його органів і організацій.

Слід вказати, що засоби державно-правового впливу на громадянське суспільство та його важливі принципи, взаємовідносини правової держави і громадянського суспільства на індивідуальному та масовому рівнях закріплені і оформлені у системі конституційного устрою (див. ст. 6, 7 Конституції України). На відміну від суспільства, в якому держава входить у якості важливої політичної організації, центра, навколо якого “обертається” все політичне життя, громадянське суспільство не включає державу, незважаючи на те, що всі його потреби і інтереси в різних формах знаходять відображення у державній діяльності, переломлюються через волю держави, отримуючи загальне значення в системі законодавства, юридичних засобів, що забезпечують стабільний і нормальний розвиток громадянського суспільства<sup>158</sup>.

І все-таки, як видається, такий державний патерналізм щодо громадянського суспільства здатний перманентним способом втрутитись в діяльність його інститутів, обумовлених бажанням поставити їх на контроль державних структур. В умовах реального громадянського суспільства самообмеження влади держави (публічна державна влада) повинне бути реальним.

Тому, здається, можна оцінити як дуже продуктивну діяльність Інституту муніципальної демократії і прав людини в

<sup>158</sup> Орзіх М. П. Конституційний устрій держави і суспільства. – С. 71.

розробці проекту Закону України “Про громадянське суспільство в Україні”<sup>159</sup>. Основним у цьому проекті є пропозиція по будівництву громадянського суспільства. Загальновідомо, що таке будівництво відбувалось на Заході століттями, безумовно – історичним шляхом, і те, що в Україні громадянського суспільства в його справжньому розумінні ще немає. А тому процес його формування пропонується зробити керованим на основі Права. Ідея доволі смілива, адже часто “громадянське суспільство” можна розуміти як феномен, що формується ніби сам по собі.

Автор законопроекту, А.Г. Мучник, виходить з того, що в умовах сучасних реалій України, де агресивна бюрократія напрому заінтересована у підпорядкуванні всього і всіх, розраховуючи на природну появу громадянського суспільства, на жаль, не доводиться. Поява паростків громадянського суспільства в умовах “агресивного зовнішнього середовища” може бути забезпечена тільки при наявності свого роду правового “скафандра”, який би захищав їх від адміністративного тиску. Розуміння цього оформилось у проекті Закону, головне призначення якого – дати в руки інститутів громадянського суспільства міцну “правову зброю” проти свавілля чиновників і державного втручання.

Інтерес викликає і те, що проект Закону не має своєю метою в будь-якому ступені регламентувати функціонування інститутів громадянського суспільства (інакше він став би тільки причиною для бюрократичного контролю за ними). Навпаки, його мета – окреслити обмежену для втручання і контролю бюрократії сферу розвитку громадянського суспільства, чітко і недвозначно визначити межі, за які жодному органу чи посадовій особі виконавчої влади входити інакше ніж за рішенням незалежного суду суворо заборонено. Більше того: норми проекту Закону сформовані так, що до такого порушника зразу ж застосовуються юридичні норми.

<sup>159</sup> Закон України “О гражданском обществе в Украине: проект” // Юг. – 2001. – 23 июня.

Суть Закону визначається преамбулою: “Даний конституційний Закон визначає правові основи для створення, розвитку і захисту громадянського суспільства в Україні, важливим призначенням якого є забезпечення природних прав її народу на свободу, самовизначення, суверенітет, національну безпеку, розвиток і контроль над своєю державою”.

У першому розділі проекту особлива увага привертається до визначення громадянського суспільства в Україні – це система правових інститутів, яка забезпечує самоорганізацію, структурування та самостворення її населенням в цілісний та повновласний суб’єкт конституційного права – український народ. Таким чином, громадянське суспільство вбачається як структурований народ, здатний захиститись від свавілля державного апарату.

Розділ другий проекту Закону визначає організаційно-правові основи діяльності громадянського суспільства. Тут здається дуже важливим те, що громадянське суспільство структурно побудовано із “неприбуткових організацій, органів місцевого самоврядування і самоорганізації населення, народних засідателів в судах, а також суб’єктів підприємницької діяльності”. При цьому поняття “неприбуткові організації” включають засоби масової інформації, політичні партії, релігійні та благодійні організації, адвокатуру, профспілкові спілки, організації української діаспори, навчальні заклади та інші недержавні юридичні особи, тобто різні інститути громадянського суспільства.

Необхідно відмітити, що хоча діяльність більшості вказаних структур регулюється Законами України: “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про громадян”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про друковані засоби масової інформації” та ін., в даному законопроекті вони виступають всі разом як структурні елементи громадянського суспільства.

Таким чином, громадянське суспільство в структурно-інституційному аспекті являє собою систему відповідних елементів. Однак, для нас має вирішальне значення структура

громадянського суспільства на міжособистому рівні у сфері територіальної громади, на рівні функціонування органів, сформованих цією громадою. Стосовно цього у сфері функціонування муніципальної влади громадянське суспільство являє собою велику сукупність вияву і реалізації волі та енергії багатьох індивідів, які усвідомлюють себе не тільки вільними людьми, але і відповідальними членами своєї громади. “Звужувати їх мораллю і правом можна, але безперспективно: дух все одно вийде наверх, адже він є життя людських душ, їх творчість”<sup>160</sup>.

Слід відмітити, що, по великому рахунку, проект містить і фіксує позитивні тенденції, які намітились у законопроектній регламентації територіальних громад. Зокрема, стаття 5 проекту вказує, що “суб’єктами освіти громадянського суспільства в Україні є люди, їх об’єднання і територіальні громади”.

Підсумовуючи, слід відмітити, що громадянське суспільство – категорія не абстрактна, а екзистенційна, яка зачіпає глибинні аспекти щоденної діяльності людей. Вона відображає не тільки специфічний портрет волі кожної людини, групи людей в житті, але і їх бажання до самоорганізації заради забезпечення життя свого і своїх поколінь. Таким чином, можна сказати, що на локальному рівні за допомогою муніципальної влади формується і функціонує система соціальних і культурних у широкому розумінні цього слова міжособистісних комунікацій, які формують громадянське суспільство. Підтвердженням цьому є конструктивна ідея М. О. Баймуратова про те, що на рівні місцевого самоврядування формується і діє локальна система реалізації та захисту прав людини, яка опосередковується з громадянським суспільством<sup>161</sup>.

На нашу думку, якраз у цьому міститься прямий взаємозв’язок між муніципальною владою і громадянським суспільством,

процесом його створення. Адже для вирішення цього основного завдання людям доводиться в сфері муніципальної влади постійно змінювати і модифікувати існуючі соціальні обставини, постійно впливати як на муніципальну, так і на державну владу та інших людей, шукати самовираження внутрішньої енергії. І все це буде зароджуватися і реалізовуватися в сфері громадянського суспільства.

Звідси, Конституційний Інститут територіальних громад повинен розглядатися не тільки як необхідна правова передумова функціонування територіального самоврядування населення в процесі вирішення питань місцевого значення. Самі територіальні громади повинні розцінюватися перш за все як елементні структури громадянського суспільства, повинні стати важливою частиною політичного процесу, носієм засновницьких функцій. А тому важливо нормативно закріпити значення територіальних громад як суб’єктів громадянського суспільства, оскільки роль соціальних громад у відносинах з елементами політичної системи завжди первинна, вона найбільш відповідає конституційній ідеї суверенітету народу.

<sup>160</sup> Аринин А. Н. Гражданское общество и правовое государство. – С. 52.

<sup>161</sup> Див.: Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність і становлення // Юридична освіта і правова держава. Зб. наукових праць. – Одеса. 1997. – С. 96 – 101.



## Розділ 5

### ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ САМОДОСТАТНЬОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД І РЕГІОНІВ

#### 5.1. Механізм забезпечення самодостатнього розвитку територіальних громад

Сьогодні у системі взаємодії місцевого управління та місцевого самоврядування все більш актуальною стає проблема забезпечення самодостатнього розвитку територіальних громад і регіонів. Ця проблема тісно пов'язана із взаємодією органів держави і місцевого самоврядування, забезпечення вирівнювання розвитку територіальних громад та їх сталого розвитку.

Ці проблеми були неодноразово предметом громадської дискусії серед широкого кола фахівців, представників органів влади, громадських організацій та ділових кіл. Проблема самодостатності територіальних громад є проблемою співвідносин між місцевим самоврядуванням та регіональною політикою держави. За своєю ідеєю така політика повинна забезпечувати вирівнювання можливостей розвитку громад (регіонів) за допомогою правових (правові акти, судовий контроль, муніципальна відповідальність) та ресурсних (бюджет, фінанси, матеріальні ресурси) інструментів. Зокрема група аналітиків зазначають про таке: “На жаль, існуючі форми організації влади як на регіональному і місцевому, так і на центральному рівні залишаються малоефективними і непридатними для динамічного реформування економічних процесів, які відбуваються сьогодні в регіонах. До сьогодні уряд проводив таку регіональну політику, яка характеризувалася фрагментарністю рішень і відсутністю єдиної основи. Регіоналізація соціально-економічного розвитку та адміністративна реформа на місцевому рівні зводилися до чергового перерозподілу владних повноважень або чергової

кадрової перестановки. Проте реорганізація управлінської вертикалі влади повинна супроводжуватися глибинним перетворенням форм і методів управління. Необхідна радикальна переорієнтація адміністративно-розпорядчих і розподільчих функцій влади на економічно-соціальні, тобто на виконання зобов'язань перед громадянами”<sup>1</sup>.

На сучасному етапі спостерігається криза самодостатнього розвитку громад і регіонів в Україні. Через видаткову частину місцевих бюджетів перерозподіляється 7% ВВП. У випадку, коли надходження у місцеві бюджети перевищують видаткову частину, це автоматично призводить до вилучення надлишку коштів до державного бюджету. Це, у свою чергу, знижує заінтересованість органів місцевого самоврядування у нарощуванні фінансового потенціалу територіальної громади (регіону). Тому виходячи з наведених міркувань, на думку аналітиків, місцеві бюджети не є самодостатніми<sup>2</sup>.

Проблему самодостатнього розвитку можна розглядати також у площині організації влади на регіональному рівні. В одному із досліджень підкреслюється, що краще вживати термін “проміжний рівень управління”, ніж “регіональний рівень”<sup>3</sup>.

На думку норвезького вченого Т. Ларсона існування проміжного рівня влади зумовлено тим, що в регіонах поєднується місцеве самоврядування і місцеве управління, тобто публічна влада здійснюється як органами місцевого самоврядування, так і органами держави. Проміжкова влада організовується за трьома моделями: організаційна, функціональна, змішана (фрагментарна). Згідно з *організаційною моделлю* міністерства і відомства мають

<sup>1</sup> Матеріали круглого столу „Проблеми економічного розвитку регіонів”: Український центр незалежних політичних і економічних досліджень ім. Разумкова // URL: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1787=&mode=thread&order=0&thold=0>.

<sup>2</sup> Жемеренко Є., Шевченко О. Роль місцевих бюджетів у стимулюванні економічного розвитку регіонів в Україні // URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor41/03.htm>.

<sup>3</sup> Проміжний рівень управління в європейських країнах: складність проти демократії? / За ред. Т. Ларсона, К. Номлена, Ф. Петітвілля. – К.: К.І.С., 2003.

власні адміністрації на місцях, які контролюють акти органів місцевого самоврядування. *Функціональна модель* передбачає наявність на місцевому рівні представників держави на зразок французького префекта, який наділений повноваженнями здійснювати адміністративний контроль та координувати діяльність органів внутрішніх справ та безпеки на місцях, а також деякі інші питання внутрішньої політики. При цих двох моделях функціонують місцеві регіональні асамблеї – ради, які формують місцеві уряди – управи. *Змішана модель* передбачає широку автономію регіональних рад та урядів, над якими здійснюється адміністративний контроль за допомогою періодичного їх звітування перед державою, інспекцій профільних міністерств та відомств, а також діяльність незалежної адміністративної юстиції<sup>4</sup>.

Таким чином проміжний рівень управління можна розглядати в якості: 1) представництва інтересів територіальних колективів регіонального рівня; 2) інструменту місцевого самоврядування та здійснення функцій виконавчих органів місцевого самоврядування; 3) знаряддя центрального управління; 4) урівноваження державних інтересів та інтересів місцевого самоврядування; 5) інституту забезпечення інтересів регіональної громади, зокрема інтересів національних меншин, що домагаються автономії.

Оскільки в Україні у позитивному законодавстві не визнається існування регіональних громад, а лише територіальних громад на рівні поселень (села, селища, міста), тому існують істотні проблеми інституційного забезпечення прав на саморозвиток цих територіальних спільнот.

У цьому плані законодавство України необхідно привести у відповідність до положень міжнародно-правових актів та загальновизнаних принципів міжнародного права. Перспективним при цьому здається підхід згідно з конституційним законопроектом № 3207–І, який ще потребує повторної перевірки Конституційним

<sup>4</sup> Проміжний рівень управління в європейських країнах: складність проти демократії? /За ред. Т.Ларсона, К.Помдена, Ф.Петівілля. К.:К.І.С., 2003. – С. 8 – 21.

Судом України на предмет конституційності з наступним затвердженням не менше ніж 2/3 від конституційного складу Верховної Ради України, як це вимагає стаття 156 Конституції України. Перспективним здається те, що згідно з цим законопроектом знімається проблема, піднята Т. Ларсоном, оскільки вводиться універсальне поняття „громада”, яка проявляється на місцевому, субрегіональному і регіональному рівнях влади.

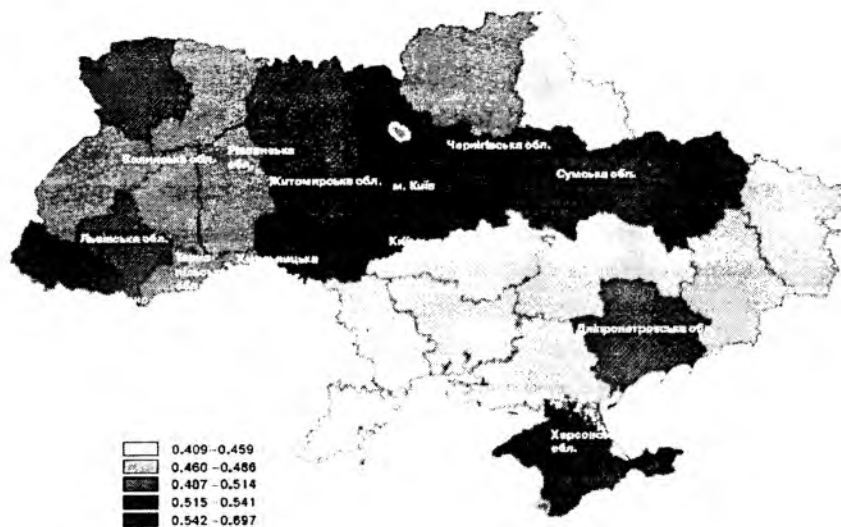
Таким чином, здається, що проблема забезпечення самодостатності громад носить комплексний характер. Таку проблему можна визначити через її гносеологічні, онтологічні, аксіологічні аспекти.

**Онтологічні аспекти.** Самодостатність розвитку громад і регіонів полягає у забезпеченні вільного розвитку жителів територіальних спільнот. Навіть виходячи із аналізу системи конституційних цінностей чітко можна побачити, що Основний Закон переслідує основну мету – вільного розвитку індивіда у контексті відповідальності публічної влади перед ним за ефективність своєї діяльності. Такі приписи зобов'язують законодавця та уряд забезпечити належний рівень публічних послуг жителям відповідних територіальних спільнот.

Згідно з аналітичним звітом за 2003 рік регіони України нерівномірно розвивалися. Зокрема, за критерієм індексу людського розвитку (максимальне значення один бал) в Україні спостерігається така картина (див. карту).

Нерівномірність рівня розвитку індивіда, у які покладено критерії рівня освіти, матеріальний добробут, демографічний розвиток, індекс екологічного розвитку, зумовлений тим, що державна влада неадекватно реагує на стан розвитку територіальних спільнот. Зокрема, однією із таких причин є формування механізму перерозподілу бюджетних коштів між державою та територіальними спільнотами переважно на основі особистих та корпоративних зв'язків. Також незбалансованим є

питання щодо надання публічних послуг з боку різних рівнів влади. Одним із факторів неефективного перерозподілу таких публічних завдань є радянська модель адміністративно-територіального поділу<sup>5</sup>.



### Показник індексу людського розвитку в Україні за 2003 рік

*Джерело:* Сила децентралізації. Україна: звіт з людського розвитку за 2003 рік. – Київ, ПРООН, 2004.

Забезпечення належного рівня розвитку жителів територіальних спільнот, їх доступу до соціальних, матеріальних і духовних благ є важливим фактором у визнанні особою себе у стані правової захищеності. Тому з онтологічної точки зору актуальним здається доступність та якість публічних послуг для жителів територіальної спільноти.

**Гносеологічні аспекти.** В якості основи пізнання основних напрямків забезпечення самодостатнього розвитку територіальних

<sup>5</sup> Максименко С. Перспективи регіональної політики України у контексті європейського досвіду // URL: <http://www.i.lviv.ua/n23texts/maksymenko.htm> від 10.04.2006.

спільнот лежить знаходження балансу у співвідношенні між категоріями “місцевий інтерес” та “державний інтерес” як різновидів публічного інтересу. При цьому здається важливим враховувати у цьому балансі приватні інтереси індивіда, жителя громади. Значення “інтересу” є ключовим, оскільки він за своєю природою ідентифікує будь-яку територіальну спільноту, громаду.

У формально-юридичному аспекті поняття “інтерес”<sup>6</sup> вже було предметом розгляду Конституційним Судом України. В основі правової позиції Суду у справі про законний інтерес лежить ідея про те, що виходячи із ідеї справедливості право не може обмежуватися лише приписами, що містяться у позитивному законодавстві<sup>7</sup>; законний інтерес виходить власне за межі поняття суб’єктивних прав, однак забезпечується правовим захистом<sup>8</sup>.

Це дало підстави судові зробити висновок, що охоронюваний законом інтерес означає “прагнення до користування конкретним... благом, як зумовлений загальним змістом об’єктивного і прямо опосередкований у суб’єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об’єктом судового захисту та інших засобів правової охорони, з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам”<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Конституційний Суд України у цій справі констатував:

„Етимологічний зміст слова “інтерес” включає: а) увагу до кого-, чого-небудь, зацікавлення кимось, чимось; цікавість, захоплення; б) вагу; значення; в) те, що найбільше цікавить кого-небудь, що становить зміст чийось думок і турбот; г) прагнення, потреби; д) те, що йде на користь кому-, чому-небудь, відповідає чийсь прагненням, потребам; вигоду, користь, зиск. У загальносоціологічному значенні категорія “інтерес” розуміється як об’єктивно існуюча і суб’єктивно усвідомлена соціальна потреба, як мотив, стимул, збудник, спонування до дії; у психології – як ставлення особистості до предмета, як до чогось для неї цінного, такого, що притягує. В юридичних актах термін “інтерес”, враховуючи його як етимологічне, так і загальносоціологічне, психологічне значення, вживається у широкому чи вузькому значенні як самостійний об’єкт правовідносин, реалізація якого задовольняється чи блокується нормативними засобами” // Див. п.3.1. рішення КСУ № 18-рп від 01.12.2004 р.

<sup>7</sup> Див. п.3.4. рішення КСУ № 18-рп від 01.12.2004 р.

<sup>8</sup> Див. п.3.3. рішення КСУ № 18-рп від 01.12.2004 р.

<sup>9</sup> Див. резолютивну частину рішення КСУ № 18-рп від 01.12.2004 р.

Європейський Суд з прав людини із поняттям “інтерес” пов’язує питання легітимності публічного втручання у приватне життя індивіда. Виходячи із того, що Суд покликаний забезпечити рівність між основними правами у демократичному суспільстві, було зроблено висновок:

“Складно встановити баланс протилежних інтересів, і держави-учасниці повинні мати у цьому відношенні значну свободу розсуду, причому національні власті знаходяться, у принципі, у кращому становищі, ніж європейський суддя, для оцінки наявності або відсутності “насувної суспільної необхідності”, здатної виправдати втручання в одне із прав, гарантованих Конвенцією.

Інакше стоїть справа, коли обмеження стосуються прав або свободи, гарантованих Конвенцією, і здійснюється з метою захисту “прав і свобод”, які не містяться у Конвенції: при такому стані речей лише безумовна необхідність здатна виправдати втручання у використання гарантованим правом”<sup>10</sup>.

Виходячи з аналізу доктрини і судової практики видно, що поняття “інтерес” є неоднозначним, хоча вже існують деякі спроби його конкретизувати. З наведеної судової практики очевидним здається, що правова позиція Конституційного Суду України дає більше матеріалу для осмислення.

Здається, що у правовій позиції Конституційного Суду ключовими моментами – конструкціями щодо поняття “інтерес” виступають терміни “легітимний дозвіл” та спрямованість на “задоволення індивідуальних і колективних потреб”. Стосовно діяльності місцевої публічної влади такий інтерес буде виступати безумовно як публічний інтерес, як інтерес територіальної спільноти певного рівня.

Стосовно діяльності органів публічної влади “легітимний дозвіл” означає не що інше, як закріплення повноважень в актах законодавства. При тому-таки легітимний дозвіл у змістовному аспекті проявляється у принципові субсидіарності. Відповідно до

<sup>10</sup> Справа *Chassagnou et al.* // Де Сальвіа М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. – СПб.: Издательство Юридический центр Пресс, 2004. – С. 69 – 70.

принципу субсидіарності повноваження повинні бути закріплені на максимально доступному рівні влади до народу. У випадку, коли ні ресурси, ні масштаб завдань не дають змоги ефективно здійснити такі повноваження на певному рівні влади, то такі повноваження підлягають закріпленню на вищому рівні публічної влади.

У цьому контексті важливим є конституційний принцип поділу влади (ст. 6) та конституційна гарантія місцевого самоврядування (ст. 7). Принципово фундаментальні повноваження місцевого самоврядування гарантовані конституційно шляхом позитивного визначення сфер повноважень місцевого самоврядування у статті 140.

Європейська Хартія місцевого самоврядування виходить з трьох основних принципів: а) місцеві органи влади є однією з основних підвалин будь-якого демократичного устрою; б) право громадян брати участь у справах суспільства є центральним принципом демократії, і це право може найбільш ефективно реалізовуватися на місцевому рівні; в) місцеві органи влади, що мають реальні обов’язки, можуть забезпечити одночасно ефективну та наближену до кожного громадянина систему управління; г) місцеві органи державного управління здійснюють значний внесок у справу охорони і зміцнення демократії та децентралізації влади.

Відповідно до Хартії, а) “основні права та обов’язки місцевих органів влади повинні бути визначені конституцією або статутом”; б) “загалом, суспільні обов’язки мають виконуватися переважно тими органами влади, які є найближчими до громадянина” (принцип субсидіарності); в) з метою чіткого визначення обов’язків та запобігання будь-яким тенденціям наростаючого послаблення або дублювання обов’язків, “надані місцевим органам влади повноваження зазвичай повинні бути повними та виключними”; г) “там, де повноваження місцевих органів влади делегуються їх центральним або регіональним органом влади, місцеві органи влади повинні, наскільки це можливо, отримати свободу дій для адаптації таких повноважень до місцевих умов”.

Таким чином, категорії публічний інтерес у його диференціації (державний, субрегіональний, регіональний, місцевий), поділ влади, субсидіарність, легітимність втручання є методологічною основою для визначення перерозподілу владних повноважень, фінансових та матеріальних ресурсів між рівнями публічної влади. Яким чином здійснювати перерозподіл владних та матеріальних ресурсів між “поверхами” влади можливо визначити лише через призму системи цінностей, які є загальноновизнаними у суспільстві.

**Аксіологічні аспекти.** Такий баланс певним чином знаходиться вже у середовищі територіальної спільноти, оскільки тут відбуваються неоднозначні процеси щодо вирівнювання між індивідуальними інтересами їх жителів та інтересами територіальної спільноти як носія певного корпоративного інтересу, який має публічно-правовий характер. Гарантії вільного демократичного обговорення характеру та змісту владних рішень всередині територіальної спільноти – громади ускладнюються, якщо її структуру складають різні національні чи релігійні спільноти. Особливо ця проблема є актуальною для субрегіональних та регіональних спільнот.

При цьому заслуговує на увагу досвід діяльності інститутів ЄС по забезпеченню самодостатності територіальних спільнот. Основними принципами регіональної політики ЄС<sup>11</sup> є концентрація фінансових ресурсів у регіонах, які цього найбільше потребують, використання програмового підходу до розвитку регіонів замість проектного, партнерство і співробітництво різних суспільних секторів на рівнях управління від національного до місцевого, принципи додатковості фінансування та субсидіарності. Гармонізація практики управління регіонами України з принципами ЄС передбачає насамперед чітке розмежування

<sup>11</sup> Холлис К., Плюккер К. На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. – ТАСИС, 1995. – С. 328.

повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в ході адміністративної реформи, законодавче визначення принципів регіональної політики, державної підтримки регіонального розвитку, програм соціально-економічного розвитку регіонів, створення стандартної статистичної системи моніторингу розвитку регіонів.

На думку Ю.В. Наврузова, розробка сучасної регіональної політики має спиратись на головні цілі, притаманні сучасній європейській регіональній політиці: створення і зміцнення єдиного економічного простору, митної, фінансово-бюджетної, податкової системи; збереження унітарної форми державного устрою України при одночасній децентралізації управління; забезпечення економічних, соціальних, правових та організаційних засад державності, зміцнення міжрегіональної інтеграції; збалансування соціально-економічного розвитку регіонів, згладжування міжрегіональних диспропорцій, забезпечення єдиних соціальних стандартів якості і рівня життя громадян, які проживають на різних територіях держави; збереження оптимального співвідношення між регіональною та секторною політикою уряду; пріоритетний розвиток регіонів, які мають особливо важливе стратегічне значення для держави і потенціал для перетворення у “полюси економічного зростання”; розробка спеціальних програм санації проблемних регіонів; оптимальне використання природно-ресурсних особливостей регіонів, їх географічного розташування, інфраструктури, специфіки людських ресурсів; екологізація соціально-економічного розвитку; розвиток внутрішньої та зовнішньої міжрегіональної співпраці<sup>12</sup>.

Забезпечення самодостатнього розвитку територіальних спільнот забезпечується у площині тісної взаємодії органів місцевого самоврядування та державної влади. Тому механізм забезпечення самодостатнього розвитку громад має принаймні дві

<sup>12</sup> Наврузов В. Регіональна політика України: проблеми, принципи, перспективи // URL: <http://www.uapa-dlc.org.ua/ukrmisto/1/n1g2s6.htm> від 10.04.06.

основні складові: а) правову та б) організаційну. Аналіз правових засад забезпечення самодостатнього розвитку територіальних громад зумовлює визначення критеріїв правового змісту органів публічної влади. Особливої уваги заслуговують правові інструменти по забезпеченню фінансово-економічної самодостатності громад.

Потребують свого аналізу основні форми взаємодії між органами місцевого самоврядування та державної влади. У цьому контексті необхідно промодельювати систему адміністративного контролю, яка формується сьогодні на рівні місцевої публічної влади.

## **5.2. Правові засади забезпечення самодостатнього розвитку територіальних громад**

Природа актів місцевого самоврядування полягає також у тому, що вони подібні до адміністративних управлінських актів за характером та процедурою їх розробки та прийняття. Однак їх відмінність полягає в тому, що акти адміністрації підлягають адміністративному наглядові, тобто можуть бути скасовані вищестоящим органом. Акти ж органів місцевого самоврядування підлягають адміністративному контролю, тобто їх нечинність може бути визнана виключно у судовому порядку як за ініціативою місцевої держадміністрації або профільного міністерства/відомства, так за результатами розгляду адміністративного позову фізичних та юридичних осіб.

Така підконтрольність актів органів місцевого самоврядування базується на тому, що вони повинні відповідати критеріям правового змісту.

*Критерії правового змісту актів місцевого самоврядування.* Стосовно правових актів органів місцевого самоврядування, як і будь-яких органів публічної влади, діє презумпція законності правових актів. Це означає, що правовий акт органу місцевого

самоврядування, який прийнято відповідно до визначених формальностей, має юридичну силу закону у межах юрисдикції органу (його повноважень, території поширення влади, процедури прийняття), що прийняв цей акт. Однак у судовому порядку цей правовий акт може бути оспорений і визнаний нечинним згідно з певними правовими критеріями.

Такі критерії правового характеру актів органів влади визначені у судовій практиці лише фрагментарно. Згідно з Рішенням КСУ № 2-зп від 23.06.1997 року та Роз'яснення президії Вищого арбітражного суду України від 26.01.2000 року № 02-5/35 лише окреслено окремі параметри правового змісту актів публічної влади.

Зокрема, КС визначив лише в загальних рисах ознаки ненормативних правових актів, зазначивши, що "... за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи. застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію"<sup>13</sup>.

Дещо пізніше президія Вищого господарського суду дала таке тлумачення природи актів органів публічної влади:

"З метою однакового і правильного вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів, президія Вищого арбітражного [сьогодні – господарського. – П.Т.] суду України вважає за необхідне дати такі роз'яснення.

1. Акт державного чи іншого органу – це юридична форма рішень цих органів, тобто офіційний письмовий документ, який породжує певні правові наслідки, спрямований на регулювання тих чи інших суспільних відносин і має обов'язковий характер для суб'єктів цих відносин.

<sup>13</sup> Рішення КСУ № 2-зп від 23.06.1997р. (справа про акти органів Верховної Ради України).

Залежно від компетенції органу, який прийняв такий документ, і характеру та обсягу відносин, що врегульовано ним, акти поділяються на нормативні і такі, що не мають нормативного характеру, тобто індивідуальні.

Нормативний акт – це прийнятий уповноваженим державним чи іншим органом у межах його компетенції офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, носить загальний чи локальний характер та застосовується неодноразово. Що ж до актів ненормативного характеру (індивідуальних актів), то вони породжують права і обов'язки тільки у того суб'єкта (чи визначеного ними певного кола суб'єктів), якому вони адресовані.

Форми, найменування і порядок прийняття актів державними чи іншими органами (далі – акти) залежать від місця даного органу в системі відповідних органів та його компетенції і регламентуються Конституцією України, відповідними законами України та положенням (статутом) про такий орган.

2. Підставами для визнання акта недійсним є невідповідність його вимогам чинного законодавства та/або визначеній законом компетенції органу, який видав цей акт. Обов'язковою умовою визнання акта недійсним є також порушення у зв'язку з прийняттям відповідного акта прав та охоронюваних законом інтересів підприємства чи організації – позивача у справі. Якщо за результатами розгляду справи факту такого порушення не встановлено, у господарського суду немає правових підстав для задоволення позову.

Недодержання вимог правових норм, які регулюють порядок прийняття акта, у тому числі стосовно його форми, строків прийняття тощо, може бути підставою для визнання такого акта недійсним лише у тому разі, коли відповідне порушення спричинило прийняття неправильного акта. Якщо ж акт у цілому узгоджується з вимогами чинного законодавства і прийнятий відповідно до обставин, що склалися, тобто є вірним по суті, то окремі порушення встановленої процедури прийняття акта не

можуть бути підставою для визнання його недійсним, якщо інше не передбачено законодавством...

3. Відповідно до Указу Президента України від 03.10.92 року “Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади” з 01.01.93 року зазначені нормативні акти підлягають обов'язковій державній реєстрації у Міністерстві юстиції України чи у його відповідних органах.

Господарським судам слід виходити з того, що така реєстрація не є незаперечним доказом відповідності даного акта чинному законодавству України. Тому на підставі статті 4 ГПК України господарські суди не повинні застосовувати акти, які не відповідають законодавству України, хоча б вони і були зареєстровані в установленому порядку <sup>14</sup>.

У правовій державі законодавство повинно бути систематизованим, що є гарантією його правового характеру і стабільності. При систематизації законодавства правові акти приймаються системно і не вносять додаткових суперечностей у правове регулювання, інакше це може загрожувати правовій безпеці (певності) індивіда.

Згідно з принципом верховенства права законодавство не може регулювати конкретні життєві випадки, оскільки це є прерогативою адміністрації та органів юстиції (правосуддя). Правова норма означає те, що законодавець встановлює загальні рамки поведінки, які можуть конкретизуватися у договорі, у адміністративній практиці чи судовому прецеденті.

Виходячи з цього європейська практика виробила такі основні критерії до законодавчих положень: принцип рівності; заборона сваволі; принцип пропорційності (співмірності); заборона нерозумного застосування права; заборона надформалізму.

Згідно з *принципом рівності* із рівним слід поводитися порівнюваному, з нерівними – нерівно; будь-який вид дискримінації забороняється.

<sup>14</sup> Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів: Роз'яснення президії Вищого арбітражного суду України від 26.01.2000 р. № 02-5/35.

*Заборона сваволі* передбачає, що будь-який акт органу управління/самоврядування повинен бути розумно обґрунтований згідно з правилами формальної юридичної логіки. Необґрунтовані акти є оспорюваними у сенсі пунктів 2, 3 частини 3 статті 2 КАС<sup>15</sup> (прийнятті всупереч призначення органу та необґрунтовано) та такими, що володіють вадами легітимності.

*Принцип пропорційності* передбачає, що будь-яке втручання у свободу дій громадянина допустимо настільки, наскільки це необхідно у рамках мети, що переслідується у публічних інтересах; міра обмеження не повинна супроводжуватися надмірним тягарем, необхідно обирати такий захід обмеження, який призводить би до мінімального тягара.

*Заборона нерозумного застосування права* означає, що норма, яка у певній конкретній ситуації втрачає свій сенс (зміст), не підлягає застосуванню.

*Заборона формалізму* передбачає, що є неприпустимим накладати на громадян обмеження виключно із міркувань дотримання формальних вимог. Недодержання форми не повинно трактуватися на шкоду громадянину, якщо мета, яка переслідується формою, може бути досягнута і без її дотримання<sup>16</sup>.

Зокрема, Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України визнала неправомірними дії податкових органів, які відмовляли громадянам робити відмітку у паспорті про їх відмову від присвоєння ідентифікаційного номера. Така позиція податкової адміністрації базувалася на тому, що чинне законодавство не регулювало порядок вчинення таких відміток у паспорті. Однак Судова колегія визнала такі дії надмірно формальними, оскільки

<sup>15</sup> “3. У справах про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:

...  
2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дій)” // Див.: Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06.07.2005 р.

<sup>16</sup> Екштайн К. Основные права и свободы. – М., 2004. – С. 31.

незважаючи на відсутність закону, облік таких платників можна було вести за попередніми формами<sup>17</sup>.

Правові акти ґрунтуються на місцевому публічному інтересі. Проблема публічного інтересу є майже недослідженою, деякою мірою ця проблема розглядається Ю.О. Тихомировим<sup>18</sup>.

КС України зробив спробу тлумачення окремих аспектів публічного інтересу, розкриваючи зміст поняття “інтереси держави”: „Інтереси держави відрізняються від інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб’єктів права власності та господарювання тощо”. Далі КС зазначає, що “інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді”, однак не виключаються її інтереси у приватних підприємств, товариств. І, нарешті, КС робить висновок, що поняття “інтереси держави” є оціночним, тому прокурор на свій розсуд з урахуванням конкретних обставин самостійно визначає правомірність своїх дій, обґрунтовуючи їх положеннями чинного законодавства<sup>19</sup>.

Стосовно місцевого самоврядування в іншому рішенні КС визначив таке: “... предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов’язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад”<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Ухвала судової палати в цивільних справах Верховного Суду України від 05.11.2003 р.

<sup>18</sup> Тихомиров Ю. Публичное право. – М., 1995.

<sup>19</sup> Рішення КСУ № 3-рп/99 від 08.04.1998 р. (у справі про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному [господарському. П.Т.] суді).

<sup>20</sup> Рішення КСУ № 6-рп/2002 від 26.03.2002 р. (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад).



Таким чином, місцевий публічний інтерес стосується питань життєдіяльності громад, що вимагає від органів місцевого самоврядування визначати форми і методи втручання у свободу їх жителів з урахуванням певних правових критеріїв.

Німецькі адміністративісти І. Ріхтер та Г.Ф. Шуперт виділяють такі загальні критерії правового змісту актів адміністрації: а) принцип законності, з якого випливає верховенство закону та заснованість правових актів адміністрації на законі як формального парламентського акта; б) зв'язаність правом і свобода дій адміністрації у випадку наявності положень закону програмного характеру, що зумовлює його конкретизацію в адміністративних актах, невизначених правових понять та свободу розсуду<sup>21</sup>.

Правові труднощі перевірки законності договірного регулювання публічно-правових відносин виникають, у будь-якому випадку, лише **після принципового визнання законності** цієї форми адміністративної діяльності. У кожному конкретному випадку необхідно буде визначити її законність на основі скрупульозного встановлення спеціально-правового регулювання, що застосовується для конституювання правовідносин між державою і громадянами, а також – не в останню чергу – з конституційно-правових позицій. В останньому випадку законність конкретного договору повинна бути ретельно перевірена на предмет відповідності **принципам законності управління, верховенства закону та рівності**<sup>22</sup>.

**Зв'язаність правом актів місцевого самоврядування** можна розуміти як здійснення функцій місцевого самоврядування на основі закону, в рамках закону та виходячи із загальних цілей закону. При цьому в основі правових актів самоврядування повинен бути покладений конституційний принцип зв'язаності правом. Згідно з цим принципом ці акти визначають відповідальність

<sup>21</sup> Ріхтер І., Шуперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву. – М., 2000. – С. 19–35.

<sup>22</sup> Майер О. До вчення про публічно-правовий договір (Meyer O. Zum Lehre vom öffentlich-rechtlichen Vertrag / Archiv des öffentlichen Rechts).

органів місцевого самоврядування перед індивідом та не допускається шляхом їх прийняття звуження змісту та обсягу існуючих основних прав і свобод (ст. 3, 22 Конституції України). При цьому необхідно мати на увазі презумпцію законності актів органів місцевого самоврядування, що означає можливість їх адміністративного судового контролю, а отже і можливість визнання нечинними із міркувань верховенства права та принципу законності, що впливає з нього.

**Свобода розсуду** полягає в тому, що закони можуть містити програмні положення або норми загального характеру, які потребують конкретизації саме в правових актах місцевого самоврядування, оскільки згідно зі статтею 143 Конституції і законів України їм належать такі повноваження. При цьому органи місцевого самоврядування самостійно визначають моделі реалізації таких програмних положень чи установчих правових норм. У випадку наявності конкретного припису чи норми у законі свобода розсуду може означати, що закон наділяє орган місцевого самоврядування правом самостійно визначати форми втілення цієї норми у життя. Якщо ж норма закону носить конкретний характер та містить чітку вказівку на форми, способи і засоби її реалізації, то свободи розсуду немає.

**5) Принцип пропорційності** означає, що засоби управлінських рішень органів місцевого самоврядування повинні відповідати цілям діяльності цих органів і *не встановлювати надмірних обмежень та заборон* для громадян. Тобто звідси випливає, що органи місцевого самоврядування навіть у випадку нечіткості положень законів покликані самостійно визначати правові форми втілення цих положень в життя, що впливає із свободи розсуду при вчиненні управлінських дій у випадку недоліків або прогалин у законі.

**Правовою формою** управлінської діяльності органів місцевого самоврядування є **прийняття правових актів**. Цей висновок випливає із конституційного принципу правової держави, дії якої повинні носити передбачуваний характер. Про зміст управлінських

дій загального характеру населення повинно бути повідомлено належним чином, інакше такі правові акти можна визнати у судовому порядку нечинними, якщо вони звужують існуючий обсяг та об'єм основних прав і свобод. Тому слід скептично відноситися до положень окремих праць, які відображають ще “радянську спадщину”, що нібито органи місцевого самоврядування здійснюють свою управлінську діяльність у організаційних формах. Поняття “організаційна форма” носить невизначений характер і містить в собі потенційну загрозу реалізації прав територіальної громади та окремих її жителів. У цьому випадку скоріше необхідно вести мову про зміст процесуальних процедур у системі місцевого самоврядування, що вже аналізувалося.

1) *Статуту територіальних громад* можна назвати своєрідними “локальними конституціями”. За юридичною природою статуту є заснованими на законі установчими актами, які визначають правові форми діяльності органів місцевого самоврядування та правових форм впливу місцевих жителів на публічне управління на місцях. Статуту територіальних громад, на думку О.В. Батанова, є “важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та її органів, виступаючи необхідним елементом правової основи муніципальної демократії”. У літературі критикується законодавчий підхід, відповідно до якого статуту територіальних громад приймаються місцевими радами, ущемляючи права жителів територіальної громади.

2) *Рішення органів місцевого самоврядування* за правовою формою поділяються на дві категорії: а) рішення місцевих рад та виконкомів місцевих рад; б) розпорядження сільського, селищного, міського голови та голів районних, обласних, районних у містах рад. Згідно зі статтею 59 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” вони можуть носити як нормативний, так і ненормативний характер.

3) *Регламенти та положення органів місцевого самоврядування* регулюють внутрішньо організаційні питання

діяльності цих органів влади. Регламенти місцевих рад регулюють процесуальні процедури у їх діяльності (правотворчі, контрольні, установчі та інші процедури). Виконкоми місцевих рад, їх структурні підрозділи (відділи, управління) у своїй діяльності керуються положеннями. При цьому необхідно відмежовувати положення про структурні підрозділи та положення, які регламентують деякі демократичні процедури (громадські слухання, місцеві ініціативи тощо) для жителів територіальних громад.

4) *Публічно-правовий договір* у системі місцевого самоврядування є специфічним нормативно-правовим актом. Відповідно до пункту 43 статті 26 та пункту 16 статті 42 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” сільський, селищний, міський голова укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради. Практика застосування публічно-правових договорів у сфері публічного управління в Україні є занадто бідною, щоб робити певні висновки. Питання юридичної сили публічно-правових договорів ще майже не ставало предметом судового розгляду, тому заслуговує на увагу іноземний досвід.

У німецькій доктрині визнається, що управлінська діяльність в силу своєї багатогранності не може обмежуватися односторонньою реалізацією державного суверенітету через розробку і прийняття норм. Тому у публічному управлінні необхідно визнавати принципи врахування взаємної довіри, дотримання правил пропорційності (співмірності) та добросовісного виконання повноважень. Це дає змогу, на думку німецьких юристів, налагоджувати більш динамічні та еластичні відносини у конкретних управлінських правовідносинах. На основі цього публічно-правові договори поділяють на дві групи: 1) такі, що мають *координаційно-правовий характер*, тобто укладаються між органами публічної влади; 2) договори, що мають *субординаційно-*

*правовий характер*, тобто укладаються між органами публічної влади та громадянами.

5) *Прості управлінські акти органів місцевого самоврядування* мають індивідуальний, тобто ненормативний характер. За правовою природою вони здійснюють фактичний вплив на виникнення, зміну, припинення управлінських правовідносин. Вони стосуються вчинення певних управлінських дій, які проявляються у формі призначення певних осіб на посаду, вирішення питання про виділення земельної ділянки, надання дозволу на будівництво, питання життєдіяльності територіальної громади (будівництво об'єктів комунального господарства, надання комунальних послуг) тощо.

**Механізм вирівнювання регіонів.** На реалізацію європейських принципів субсидіарності та когерентності розвитку місцевого самоврядування нещодавно прийнято Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів”<sup>23</sup>. Згідно з цим Законом вводиться система моніторингу за рівнем розвитку регіонів з метою виявлення депресивних регіонів, які потребують вирівнювання їхнього розвитку. В основу вирівнювання розвитку регіонів покладається інститут публічно-правового договору у вигляді “угоди щодо регіонального розвитку”, ініціатором якого можуть виступати як центральні органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування в особі місцевих рад (ст. 4, 5 Закону).

З аналізу Закону “Про стимулювання розвитку регіонів” видно його рамковий характер. У Законі не містяться чіткі процедурні інструменти і засоби по забезпеченню вирівнювання розвитку регіонів. Віддавати вирішення цих питань на рівні лише загальних принципів права, як це передбачено у статтях 8 та 11 Закону, та на розсуд сторін публічно-правового договору, навіть не визначивши його типові положення, нівелюють мету такого законодавчого регулювання. По суті тут має місце законодавче упущення і такий закон повинен мати більш розгорнутий характер, містити конкретні інструменти та процесуальні процедури щодо досягнення його цілей.

Звісно, що основним інструментом вирівнювання регіонів служить фінансове вирівнювання<sup>24</sup>. Інститут фінансового вирівнювання має корені у швейцарському конституційному праві. Його метою є забезпечення збалансування розвитку регіонів з урахуванням їх соціально-економічних, демографічних, національно-культурних особливостей.

В умовах слабкої інтеграції країни вирівнювання розвитку регіонів стає гострим політичним питанням, яке може викликати різке протистояння. Тому використання цього інструменту повинно бути збалансованим відповідно до принципу когерентності. Когерентність означає забезпечення балансу інтересів регіональної політики держави, яка повинна враховувати інтереси різних регіонів. Відповідно органи місцевого самоврядування проміжного рівня покликанні узгоджувати свій політичний курс, виходячи із загальних напрямків державної політики. Таке взаємне збалансування стратегічних напрямків державної регіональної політики та рішень органів місцевого самоврядування служить необхідною основою для належного здійснення запланованих заходів у рамках програм вирівнювання розвитку певного регіону.

Для забезпечення такого балансу у багатьох зарубіжних країнах визначають нормативи бюджетного регулювання, розмір мінімального бюджету для депресивних територій. З цією метою використовуються такі форми фінансового вирівнювання: 1) вертикальне вирівнювання (кошти надаються з бюджету вищого рівня бюджету нижчого рівня) та горизонтальне вирівнювання (з бюджету одного рівня до рівня); 2) вирівнювання доходів та вирівнювання видатків місцевих органів влади.

До методів фінансового вирівнювання належать: трансферти, розподіл і перерозподіл податків, зборів та інших обов'язкових платежів; спеціальні фонди фінансового вирівнювання та фінансової підтримки; перерахування (внески) від одного бюджету до іншого<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Муніципальне право зарубіжних країн: У 2 ч. / За ред. П.Ф. Мартиненка. – Ч. 2. – К.: Знання України, 2006. – С. 47–61.

<sup>25</sup> Муніципальне право зарубіжних країн: У 2 ч. / За ред. П.Ф. Мартиненка. – Ч. 2. – С. 48.

<sup>23</sup> Відомості ВРУ. – 2005. – № 3. – Ст. 37.

Органи державної влади розробляють та здійснюють державну політику фінансового вирівнювання. З одного боку, політика фінансового вирівнювання виступає як форма дії механізму, з другого – механізм фінансового вирівнювання ґрунтується на стратегії та принципах державної політики у цій сфері.

Фінансове вирівнювання здійснюється специфічними інструментами – міжбюджетними трансфертами. При побудові та застосуванні певного інструмента використовуються фінансові показники, нормативи, ліміти. Перші характеризують кількісну та якісну сторони соціально-економічних явищ і процесів. До них включаються прогнозовані та фактичні обсяги доходів та видатків бюджетів, обсяг видатків на фінансування окремих повноважень, кількість споживачів суспільних послуг, працівників бюджетної сфери, бюджетних установ, показники їх оснащення (кількість лікарняних ліжок, місць у закладах культури, спорту тощо), податкоспроможність і т. ін.<sup>26</sup>

Нормативи характеризують встановлений рівень фінансування певних видів видатків. Важливою проблемою при формуванні місцевих бюджетів є поєднання доходів з видатками на основі нормативного методу із застосуванням показників мінімальної бюджетної забезпеченості на одного одержувача суспільних послуг. Розрахункові показники видаткової частини бюджетів повинні здійснюватись на основі соціальних нормативів, розроблених і затверджених згідно із Законом “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”. При визначенні нормативів надання соціальних послуг, а також обсягу потреби у видатках розрахунки повинні базуватись на елементах видатків за економічною класифікацією (заробітна плата, харчування, медикаменти, енергоносії, капітальний ремонт тощо). Для врахування міжтериторіальних відмінностей у вартості надання

<sup>26</sup> Балдич Н.І. Механізм фінансового вирівнювання місцевих бюджетів: сутність, структура, функції //URL:<http://www.academy.kiev.ua/ei1/txts/BAL.DICH.htm/> від 10.04.06.

основних суспільних послуг потрібно розрахувати та науково обґрунтувати відповідні коригуючі коефіцієнти.

Ліміти, що використовуються у фінансовому вирівнюванні, є “певними обмеженнями на витрати”<sup>27</sup>. До них включають межу вирівнювання (коефіцієнт вирівнювання), встановлення якої є результатом політичного вибору між ефективністю та рівністю<sup>28</sup>. Ліміти часто застосовуються при наданні лімітованих пайових умовних трансфертів, що передбачають встановлення часток донора і реципієнта у фінансуванні програми, на яку надається трансферт.

Між окремими елементами будь-якого механізму регулювання існує взаємодія і взаємопроникнення<sup>29</sup>. Стосовно механізму фінансового вирівнювання це проявляється в тому, що побудова інструментів фінансового вирівнювання на основі показників, нормативів і лімітів, їх використання органами управління регламентується відповідними правовими положеннями.

Використовуючи засоби фінансового вирівнювання, держава здійснює регулювання соціально-економічного розвитку регіонів. Р. Масгрейв довів, що надання трансфертів субнаціональним органам управління приводить до збільшення споживання приватних і суспільних благ на певній території через скорочення податків<sup>30</sup>. Тобто таким чином відбувається одночасне зниження податкового навантаження на місцеву економіку і збільшення споживчого попиту, що в сукупності виступають досить вагомим фактором економічного розвитку території.

Регулювання розвитку регіонів на основі використання механізму фінансового вирівнювання відбувається, у першу чергу, шляхом надання цільових міжбюджетних трансфертів, а саме

<sup>27</sup> Василик О.Д. Державні фінанси України: Навч. посіб. – К.: Вища шк., 1997. – С. 104.

<sup>28</sup> Напрямок вдосконалення міжбюджетних відносин: Звіт, підготовлений для Світового банку. – К., 2003. – С. 8–9.

<sup>29</sup> Башнянин Г., Вовчак О., Макарець О., Мочерний С. Регулювання // Економічна енциклопедія. – К.: Вид. центр “Академія”, 2002. – Т. 3. – С. 171.

<sup>30</sup> Musgrave R.A. and Musgrave P.B. Public Finance in Theory and Practice. – 5th ed., McGraw-Hill, Inc., USA. – 1989. – P. 461–462.

субвенцій на виконання інвестиційних проектів, що має на меті розбудову місцевої соціально-економічної інфраструктури. Утім, не можна однозначно розмежувати міжбюджетні трансферти за їх функціональним призначенням: фінансового забезпечення або фінансового регулювання. Одні й ті ж міжбюджетні трансферти одночасно виконують функцію забезпечення діяльності органів управління і впливають на соціально-економічний розвиток певної території. Це відбувається шляхом прямого та опосередкованого впливу на стан місцевої економіки як державного, так і приватного її секторів.

Залежно від причини даного стану депресивної території, варіанти її санації мають бути індивідуальними. Тому для кожного окремого міста чи регіону, що дістали статус депресивних, треба розробляти конкретні програми виходу з кризи.

Основними шляхами санації можуть бути такі заходи:

- реструктуризація існуючих підприємств і диверсифікація виробництва;
- створення нових підприємств і робочих місць;
- виведення території з експлуатації, переселення жителів (при техногенних катастрофах, як це було при аварії на Чорнобильській АЕС, а також при закритті добувних підприємств у малих містах та робітничих селищах унаслідок вичерпання корисних копалин);
- тимчасова консервація підприємств і надання адресної допомоги населенню.

Наведений нижче перелік заходів державної підтримки депресивних територій добре відомий. Проблема полягає саме в тому, щоб створити ефективний механізм виведення з кризи даної території чи міста.

Формами державної підтримки депресивних територій можуть бути:

- надання кредитів, інвестиційних субсидій, державних гарантій банківських кредитів для проведення реструктуризації підприємств;

- регіонально орієнтовані державні інвестиції у виробничу, соціальну та екологічну інфраструктуру;
- видача державних замовлень підприємствам ВПК, у першу чергу монофункціональним містам;
- сприяння розвитку малого бізнесу;
- податкова політика;
- використання коштів Фонду зайнятості на створення нових робочих місць саме в депресивних регіонах;
- виділення населенню цільових кредитів для перекваліфікації, отримання вищої освіти;
- виділення населенню цільових кредитів на житлове будівництво або на переселення;
- сприяння в отриманні міжнародної технічної та інвестиційної допомоги.

Статус програм підтримки депресивних територій може бути загальнонаціональним чи регіональним. На даний час в Україні існує чимало регіональних програм, на підтримку яких у Державному бюджеті України на 2000 рік не було закладено ніяких коштів. Тому джерела фінансування програм розвитку депресивних територій мають бути диверсифіковані.

Важливою умовою ефективної реалізації регіональних програм має бути формалізована інформаційна система, що містила б інформацію двох видів: про соціально-економічний стан регіонів та моніторинг ефективності прийнятих рішень з можливістю коригувати заходи.

Реалізація в рамках державної регіональної політики програми допомоги депресивним регіонам має супроводжуватись переглядом існуючих регіональних програм і скасуванням безсистемно наданих пільг<sup>31</sup>.

**Фінансові та ресурсні інструменти.** Розглядаючи стан територіальних громад України, необхідно врахувати, що

<sup>31</sup> Новікова А.М. Депресивні території: європейський досвід та проблеми України //URL:[http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=epol3&issue=2000\\_3-4/vil](http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=epol3&issue=2000_3-4/vil) 10.04.06.

невід'ємною складовою реформування систем територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування є кардинальне зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого і регіонального розвитку. Його нинішня правова, організаційна та фінансова основа не відповідають положенням Європейської Хартії місцевого самоврядування. Сьогодні в Україні державні функції в діяльності органів місцевого самоврядування домінують. Держава втручається в їхню кадрову, майнову, фінансову політику, у земельні відносини. Водночас місцеве самоврядування не може забезпечити виконання своїх функцій на місцях у повному обсязі, бо під них не передано майнові та фінансові права.

Зазначені проблеми при реформуванні повинні розв'язуватись у кількох стратегічних напрямках.

По-перше, це передбачатиме внесення серйозних змін у законодавство, що регламентує відносини власності, бюджету та податкову системи, функціонування комунальних підприємств, житлово-комунального господарства, здійснення муніципальних запозичень, земельні відносини, систему державного фінансового контролю тощо. В зазначених сферах правового регулювання є серйозні прогалини, що стримує розвиток місцевого самоврядування в Україні, значною мірою роблять цей інститут декларативним, оскільки він не спирається на відповідну матеріальну і фінансову базу, не володіє достатніми ресурсами для забезпечення покладених на нього функцій.

По-друге, подальша трансформація системи територіальної організації влади та місцевого самоврядування має супроводжуватись не лише законодавчим врегулюванням проблем матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування та ресурсного забезпечення місцевого і регіонального розвитку. В ході реформи системи територіального управління в Україні має відбутися серйозний перерозподіл повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх з метою наближення надання державних та громадських послуг безпосередньо до їх споживачів,

а також розвантаження центральних органів виконавчої влади від невластивих для них функцій оперативного господарського та соціального управління і створення умов для проведення більш ефективної політики у розв'язанні питань загальнодержавного значення, здійснення цілеспрямованої стратегії соціально-економічного розвитку країни, яка б забезпечила конкурентні переваги нашої держави у міжнародному співтоваристві.

По-третє, реформування системи територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування в частині зміцнення матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування, ресурсного забезпечення місцевого та регіонального розвитку передбачає також серйозну зміну системи державного управління соціально-економічного розвитку країни в цілому. Передбачається значне обмеження втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування в господарську діяльність суб'єктів підприємницької діяльності, створення умов для широкого залучення бізнесу та третього сектору до надання послуг у сфері життєзабезпечення громадян у місцях їх проживання, налагодження партнерських стосунків між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, з однієї сторони, та діловими колами і громадськими організаціями, з іншої, у сфері забезпечення місцевого і регіонального розвитку.

По-четверте, реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування в частині зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування має супроводжуватись серйозними інституційними перетвореннями у фінансовій системі України, які будуть спрямовані на залучення небюджетних джерел фінансування соціального розвитку та соціального забезпечення. Мова, зокрема, йде про створення недержавних пенсійних фондів та запровадження системи пенсійного страхування, утворення лікарняних кас та системи медичного страхування, розвиток інших недержавних систем соціального забезпечення.

По-п'яте, реформування територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування в частині зміцнення

матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування в стратегічному плані передбачатиме значне підвищення ролі територіальних колективів, зокрема, територіальних громад, обласних та районних територіальних колективів у розв'язанні соціально-економічних проблем, перетворення цих колективів у реальних суб'єктів господарської діяльності, спрямованої на розв'язання проблем місцевого значення.

По-шосте. Ця реформа також передбачатиме докорінне підвищення ролі у вирішенні проблем місцевого значення таких суб'єктів, як члени територіальних колективів, розвиток ініціативи громадян, спрямованої на самостійне розв'язання проблем власного життєзабезпечення, обмеження споживацьких настроїв та очікувань на патронат з боку держави та з боку органів місцевого самоврядування.

Цьому сприятиме створення умов для підтримки підприємницької ініціативи громадян за рахунок радикальної реформи існуючої системи оподаткування (передача цієї функції Міністерству фінансів України, ліквідувавши інститут Державної податкової адміністрації), реформування житлово-комунального господарства, докорінне здешевлення кредитів, розвиток системи іпотечного кредитування та індивідуального житлового будівництва, створення приватних закладів соціальної сфери.

У першочерговому порядку до площини практичного розв'язання мають бути віднесені такі проблеми:

- завершення процесів розмежування об'єктів права державної та комунальної власності та процесів приватизації цих об'єктів протягом найближчих двох-трьох років;

- законодавче врегулювання статусу об'єктів права комунальної власності та об'єктів спільної власності територіальних громад;

- запровадження власності територіальних колективів областей та районів як різновиду комунальної спільної власності територіальних громад;

- законодавче врегулювання статусу об'єктів права власності територіальних колективів областей та районів;

- визначення об'єктів права комунальної власності та власності територіальних колективів областей та районів на землю;

- розмежування земель, що знаходяться у державній власності, та земель, що передані до комунальної власності та власності територіальних колективів областей та районів;

- законодавче врегулювання статусу комунальних підприємств та комунальних установ, а також статусу підприємств та установ, що знаходяться у власності територіальних колективів областей та районів;

- реформування системи менеджменту на комунальних підприємствах та підприємствах, що перебувають у власності територіальних колективів областей та районів, запровадження сучасних технологій управління такими підприємствами шляхом створення відповідних господарських товариств, а також залучення представників нової ділової еліти та висококваліфікованих фахівців;

- визначення статусу обласних та районних бюджетів як бюджетів місцевого самоврядування;

- запровадження обласних та районних бюджетів місцевих органів влади як складових частин Державного бюджету України;

- зміна порядку формування обласних і районних бюджетів місцевого самоврядування шляхом переведення їх на власну дохідну базу;

- зміцнення ролі місцевих податків і зборів шляхом віднесення до місцевих податків податку на нерухомість, податку на землю, а також прибуткового податку громадян з одночасним скороченням чисельності місцевих зборів;

- запровадження обласних та районних податків як різновиду місцевих податків і зборів;

- запровадження механізму зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів до Державного бюджету

України на відповідних територіях шляхом зарахування 50% понадпланових доходів до цього бюджету на збільшення доходної бази відповідних місцевих бюджетів;

- подальше реформування системи міжбюджетних відносин шляхом створення прозорої системи взаємовідносин між територіями донорами та реципієнтами з Державним бюджетом України;

- запровадження нової системи трансфертів з Державного бюджету України до місцевих бюджетів, зокрема, субвенцій територіям, що мають статус депресивних, територіям, що постраждали внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС, інвестиційних субвенцій тощо;

- зміцнення місцевих бюджетів розвитку, припинення практики “проїдання” коштів місцевих бюджетів лише на поточні потреби;

- запровадження програмно-цільового методу формування та виконання місцевих бюджетів, а також практики п’ятирічного фінансового планування на місцевому та регіональному рівнях;

- розробка та реалізація спільних інвестиційних програм за участю органів місцевого самоврядування, центральних органів виконавчої влади, а також суб’єктів підприємницької діяльності та з використанням кредитних ресурсів;

- розширення доступу органів місцевого самоврядування на ринок внутрішніх та зовнішніх запозичень;

- законодавче врегулювання системи муніципальних запозичень;

- реформування житлово-комунального господарства шляхом демонополізації надання житлово-комунальних послуг, залучення приватного сектору до надання цих послуг, створення конкурентного середовища на ринку цих послуг, формування кондомініумів;

- розвиток фінансово-кредитних установ, що перебувають у власності органів місцевого самоврядування різних рівнів;

- створення комунальних банків, які забезпечують обслуговування місцевих бюджетів, а також рахунків підприємств та установ, що перебувають у комунальній власності та у власності територіальних колективів областей і районів;

- створення сприятливих умов для розвитку іпотечного кредитування, широкого залучення громадян до такої системи кредитування і розв’язання на цій основі житлової проблеми в містах та інших населених пунктах України;

- звільнення на перші три роки діяльності новостворених суб’єктів підприємницької діяльності від оподаткування за поданням і під контролем органів місцевого самоврядування, і на цій основі створення умов для розвитку підприємницької діяльності, подолання бідності, ліквідації безробіття;

- запровадження лікарняних кас та інших форм небюджетного фінансування охорони здоров’я на місцевому рівні і на цій основі значне підвищення якості медичних послуг, зміцнення матеріальної бази закладів охорони здоров’я, що перебувають у комунальній власності та власності територіальних колективів областей і районів.

Безумовно, реформування системи територіальної організації влади, вдосконалення управління місцевим та регіональним розвитком – це довгостроковий процес, він охоплює різні напрями державної діяльності та передбачає координацію зусиль глави держави, органів законодавчої і виконавчої гілок влади. Цей процес має здійснюватися поетапно і супроводжуватися формуванням нової нормативно-правової бази місцевого та регіонального розвитку на всіх рівнях нормативно-правового регулювання – конституційному, законодавчому та підзаконному – на засадах єдиної законодавчої ідеології, що має базуватися на незмінних концептуальних засадах та принципах.



### 5.3. Організаційні засади забезпечення самодостатнього розвитку територіальних громад

Питання взаємовідносин органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій в Україні має довгу та складну історію і характеризується наявністю цілого кола проблем, пов'язаних із співіснуванням цих двох форм організації місцевої влади у межах певних адміністративно-територіальних одиниць.

Проблема розмежування владних повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування стала предметом чисельних дискусій у вітчизняній юридичній літературі. На думку М.І. Корнієнка складність цієї проблеми обумовлена однорідністю функцій держави та місцевого самоврядування, а також покладенням обов'язків на місцеві державні адміністрації по виконанню функцій відповідних районних, обласних рад<sup>32</sup>. Тому він робить справедливий висновок, що місцеві державні адміністрації у цьому відношенні беруть на себе виконання функцій органів місцевого самоврядування<sup>33</sup>.

При здійсненні відомчого контролю місцевими державними адміністраціями сільський, селищний, міський голова несе перед ними відповідальність за виконання делегованих їм повноважень. Тому за таких обставин, вважає Ю.В. Делія, особливо при виникненні суперечностей між цими органами, механізм цього контролю може виявитися декларативним<sup>34</sup>. Навпаки, на думку І.В. Дробуша, "органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади", тобто вони не повинні переважати власні повноваження органів

місцевого самоврядування<sup>35</sup>. Цьому автору опонує М.І. Корнієнко, оскільки не існує суттєвої різниці між "власними" та "делегованими" повноваженнями виконавчих органів місцевого самоврядування<sup>36</sup>. На думку М.О. Баймуратова у певних сферах публічно-владної діяльності виникає конкуруюча компетенція між органами місцевого самоврядування та органами держави<sup>37</sup>.

Політична централізація є небезпечною для демократичних держав. Централістичні засади не допускають здійснення окремих більш-менш незалежних дій та існування незалежних організацій поза державою. За цих умов організація і діяльність усіх служб суспільства залежить від волі держави, тобто всі дії та організації в державі підпорядковані останній, а громадські формування не можуть виявляти самостійність. Однак сама ж держава, незалежно від досягнутого нею соціально-економічного рівня розвитку без участі громадськості не може оптимально задовольняти різноманітні потреби сучасної людини. Іншими словами, держава не в змозі брати на себе весь тягар соціально-економічного суспільного розвитку. Вона повинна залучати до цієї справи своїх дієздатних громадян. Тому важливим елементом ефективного способу управління є його децентралізація. Децентралізація полягає в передачі прав на прийняття рішень не просто представниками центральної влади, а органам, які не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і які часто вибираються зацікавленими громадянами. Її необхідно відрізнити від такого досить схожого процесу, як деконцентрація, яка полягає в передачі важливих прав по прийняттю рішень представниками центральної влади, що представлені на чолі різних адміністративних одиниць чи державних служб<sup>38</sup>.

<sup>32</sup> Див.: Муніципальне право України. – С. 103–104.

<sup>33</sup> Там само. – С. 105.

<sup>34</sup> Делія Ю. Делеговані повноваження: немає підконтрольності без відповідальності // Право України. – 1999. – № 4. – С. 46. Уявляється, що така думка є хибною. Скоріше всього цей механізм буде ефективнішим при створенні спеціалізованих адміністративних судів, що будуть розглядати спори про компетенцію, оскільки у рамках чинного господарського судочинства цю проблему кваліфіковано "зняти" досить складно.

<sup>35</sup> Дробуш І. Компетенційні спори між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями: шляхи їх вирішення // Управління сучасним містом. – 2001. – № 4–6 (2). – С. 75.

<sup>36</sup> Муніципальне право України. – С. 104.

<sup>37</sup> Баймуратов М. Законодавство України про місцеве самоврядування: актуальні питання реалізації // Зб. наук. праць Академії державного управління. Вип. 1. – К., 1999. – С. 302.

<sup>38</sup> Ведель Ж. Административное право Франции. – М.: Прогрес, 1973. – С.310.

Спільним для деконцентрації і децентралізації є той факт, що повноваження на прийняття важливих рішень вилучаються у центральної влади і здійснюються на місцях. Але їх практичне і політичне значення досить різне. Деконцентрація – це лише техніка управління, яка сама по собі не тягне розвиток демократії, оскільки вона зберігає всю адміністрацію в розпорядженні центральної влади або її представників. Децентралізація має певні демократичні переваги, оскільки передбачає передачу управління максимальним числом справ у руки безпосередньо зацікавлених осіб або їх представників.

Терміном “державне управління на місцях” визначається діяльність різних державних служб у масштабах всієї території країни, в той час як “місцеве самоуправління” повинне бути збережене за органами децентралізованого управління. Децентралізація також не рівнозначна федералізму. Якщо вона і веде до виникнення публічних юридичних осіб, відмінних від держави, то ці публічні юридичні особи носять суто адміністративний характер і зовсім не володіють законодавчою або судовою владами.

Децентралізація можлива тільки при виконанні певних умов<sup>39</sup>. Перша умова полягає в тому, що автори конституції чи законодавець повинні визнати існування визначених інтересів, які самі по собі є всезагальними, але в меншій мірі порівняно з тими, досягнення яких прагне держава. Це, наприклад, інтереси певного міста.

Перша умова доповнюється такою: управління з встановленням подібних автономних інтересів повинне бути доручене органам, що володіють певною незалежністю щодо центральної влади, бо у протилежному випадку буде мати місце деконцентрація, а не децентралізація.

Досить важливою умовою децентралізації є фінансова автономія, тобто не тільки теоретичне право володіти і управляти

майном, але і практична можливість для децентралізованого органу володіти необхідними ресурсами і вирішувати питання про їх використання.

Ці найважливіші ознаки всякого децентралізованого органу або органу місцевого самоврядування закріплені і в Європейській Хартії. Вона визначила їх як правову, організаційну та фінансову автономію. Суть правової автономії полягає в тому, що вона має свої власні повноваження, які визначаються конституцією або законом. Ці повноваження, зазначається в Європейській Хартії, мають бути повними і виключними, тобто такими, які не належать одночасно іншим органам. В межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, віднесеного до його відання. Це правило має діяти тоді, коли орган місцевого самоврядування здійснює делеговані йому державою додаткові повноваження. І тут він повинен мати свободу пристосовувати їх здійснення до місцевих умов.

Суть організаційної автономії полягає в тому, що орган місцевого самоврядування повинен мати можливість сам визначати свою внутрішню структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Головне ж полягає в тому, що діючи в межах закону, орган місцевого самоврядування не знаходиться в підпорядкуванні інших органів і що будь-який адміністративний контроль за його діями може мати місце лише для забезпечення законності і конституційних принципів місцевого самоврядування.

Фінансова автономія полягає у праві органів місцевого самоврядування, в межах загальнодержавної економічної політики, на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень. При цьому принаймні частина вказаних коштів повинна, як це зазначається в Європейській Хартії, надходити за рахунок місцевих зборів і податків, ставки яких у межах закону повинні визначати самі органи місцевого самоврядування. І навіть субсидії, які

<sup>39</sup> Ведель Ж. Административное право Франции. – М.: Прогрес, 1973. – С.312.

виділяються цим органам, не повинні зменшувати свободу дій зазначених органів у власній сфері діяльності.

Вибір між централізацією і децентралізацією являє собою перш за все проблему найефективнішого управління. Серед практичних працівників державного апарату, а також деяких вчених часто виникає таке питання: а чи не можна взагалі обійтися без місцевого самоврядування, оскільки воно є лише формою децентралізації державної виконавчої влади. Адже представники цієї влади, кваліфіковані фахівці в галузі державного управління, і краще, і оперативніше будуть виконувати відповідні функції. Такі міркування, як правило, аргументуються посиланнями на факти некомпетентності, неоперативності, а то й безвідповідальності або й бездіяльності, якими закономірно страждає місцеве самоврядування, особливо за відсутності відповідних демократичних традицій, політичної і правової культури.

Безперечно централізація забезпечує переваги єдиного управління, вільного від місцевих політичних суперечок і запобігає зловживанню владою зі сторони “сільських самодурів”. Вона дозволяє добитися максимальної ефективності управління з меншими затратами, так як центральна адміністрація володіє технічними засобами, необхідними для здійснення будь-якого заходу, яких частіше всього не вистачає місцевим колективам.

Однак децентралізоване управління набагато ближче до населення і краще знає його потреби. Полегшуючи співпрацю населення, воно краще, ніж технічні засоби, служить умовою успіху адміністративної діяльності. З іншої сторони децентралізація може розвинути свої позитивні сторони тільки якщо вона застосовується в достатньо великих адміністративних одиницях.

Чинна Конституція України визнала місцеве самоврядування як забезпечення реалізації права територіальної громади – жителів села, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Тобто місцеве самоврядування вписане в Основному Законі як гарантія. Право на

самоврядування законодавцем розглядається по аналогії з основними правами, тобто як таке, що має сферу захисту. Отже, його суб'єкт, територіальна громада або орган для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і дотримання закріплених Конституцією і законодавством України принципів місцевого самоврядування, підлягає захисту у судовому порядку.

Право на місцеве самоврядування може здійснюватися безпосередньо і через його органи: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, які обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування відповідною територіальною громадою строком на чотири роки. Територіальні громади обирають також сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчі органи ради та головує на її засіданнях. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, є районні та обласні ради. На відміну від сільських, селищних та міських голів голови районної та обласної ради обираються відповідною радою і очолюють її виконавчий апарат.

Якщо порівнювати Конституцію та Європейську Хартію, то привертають увагу дві розбіжності, що містяться в самому визначенні місцевого самоврядування. По-перше, за змістом конституційні дефініції місцевого самоврядування – це право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Європейська Хартія під місцевим самоврядуванням розуміє крім права ще й реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти ними. Тобто вже в самому визначенні закріплені гарантії права на самоврядування.

Інша розбіжність – це те, що Хартія вважає суб'єктом місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування, а Конституція, насамперед, – територіальні громади. Органи ж самоврядування визначено лише як структури, через які громади здійснюють своє право. Тут, напевне, врахована історична традиція

нашої країни, адже в попередні періоди існування місцевого самоврядування в Україні саме громади відігравали в ньому головну роль. Однак проживання на певній території ще не робить населення громадою – свідомим суб'єктом місцевого самоврядування. Адже члени громади обирають органи місцевого самоврядування, щоб вони чимось урядували, тобто управляли. Чимось, до чого мають відношення всі члени громади. Цим об'єктом урядування, на думку В. Пархоменка, є спільна корпоративна власність громадян: місцевий бюджет, комунальне майно, земля, тобто комунальна власність<sup>40</sup>. А такої громади, яка бачить і знає свій інтерес, у нас поки ще не створено. Сьогоднішнє комунальне майно сприймають як свою власність, якою можна володіти, користуватись і розпоряджатись, скоріше урядовці органів самоврядування, ніж члени територіальних громад, яким воно формально належить. Тому можна констатувати, що головного носія місцевого самоврядування – повноцінну громаду – ми де-факто ще не сформували.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування згідно з Конституцією є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землі, природні ресурси, що є у власності територіальних громад, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, тобто комунальна власність. Існує думка, що законодавець занадто звузив матеріальну основу місцевого самоврядування<sup>41</sup>. Фактично матеріальною основою самоврядування є весь господарський комплекс на підвідомчій території незалежно від форм власності.

Проголошення Конституцією фінансової автономії не обмежується визначенням переліку власних коштів і матеріальних об'єктів, якими володіють органи місцевого самоврядування. У статті 142 говориться, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, беручи участь у формуванні доходів бюджетів

<sup>40</sup> Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні в 90-х роках. – К., 1999. – С. 74.

<sup>41</sup> Брайнін Л.М. Про гармонізацію повноважень міського самоврядування // Економіко-правові проблеми.

його органів. Крім того витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Закон також виділив формалізовані ознаки місцевого самоврядування: його суб'єктами (носіями) є жителі села чи добровільно об'єднані у сільську громаду жителі кількох сіл, селища, міста; воно призначене для вирішення питань місцевого значення; здійснюється в межах законодавства України; має самостійну (самоврядну) та державну (делеговану) компетенцію; питання в межах місцевого самоврядування вирішуються самостійно або під відповідальність його органів чи посадових осіб.

Діяльність місцевих державних адміністрацій на відповідних територіях визначається взаємодією з органами місцевого самоврядування. Вони сприяють у здійсненні останніми своїх власних повноважень, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, також контролюють виконання наданих органам місцевого самоврядування законом повноважень органів виконавчої влади, але не мають права втручатися у здійснення ними своїх власних повноважень.

Отже, система органів державної виконавчої влади та система органів місцевого самоврядування, незважаючи на їхню функціональну близькість, не є однією системою. Вони являють собою такий комплекс, що складається з різних за своєю природою органів (державних і громадських), проте об'єднаних в організаційне ціле необхідністю забезпечувати реалізацію практично тих самих управлінських функцій і владних повноважень на місцях. Тому можна говорити, що органи місцевого самоврядування є однією з ланок державного механізму, але на відміну від органів виконавчої влади не компонентом її апарату.

Сьогодні на місцевому рівні діють дві різні за своєю природою системи органів. Це – система органів місцевого

самоврядування, які є органами територіальних громад і представляють їх інтереси, та система органів державної виконавчої влади, що забезпечує державне управління на місцях. Вони різні за юридичною природою, насамперед за функціями і повноваженнями системи владних органів. Адже в кожній державі об'єктивно існують проблеми, які можуть бути вирішеними тільки на загальнодержавному рівні із залученням центральних засобів та ресурсів. До таких проблем слід віднести забезпечення територіальної цілісності, незалежності, створення єдиної правової бази, розробку й реалізацію державної політики у зовнішньополітичній та зовнішньоекономічній галузях, конституційне визнання і гарантії основних прав і свобод громадян, прийняття і реалізація державних програм в галузі науки, культури, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, правопорядку і безпеки.

Але в той же час реалізація багатьох із перерахованих завдань, забезпечення конкретного рівня життя населення здійснюється не в державі в цілому, а в конкретних територіальних утвореннях компактного проживання громадян – муніципальних утвореннях. Якраз тут перш за все повинні бути створені умови для реалізації гарантованих державою прав і свобод, а також забезпечена можливість благовлаштованого проживання. Саме тут громадян потрібно щоденно забезпечувати медичним обслуговуванням, надавати можливість отримання стандартної освіти, створювати робочі місця, надавати транспортні, побутові, торговельні, комунальні послуги. Однак абсолютний розподіл, повне відокремлення державних владних структур від самоврядних є неможливим, оскільки у них єдине джерело влади та у кінцевому підсумку майже єдина мета діяльності.

З'ясувати особливості функцій органів самоврядування та їх відмінність від функцій органів державної виконавчої влади можна, лише ретельно проаналізувавши специфіку, особливу природу двох різних систем органів влади на місцях.

Перш за все необхідно встановити співвідношення таких понять, як державне управління і управління у сфері місцевого самоврядування. Управління насамперед передбачає вплив на поведінку людей, підкорення волі одних волі інших для одержання певних результатів, наявність особливого механізму його реалізації. Управління як організаційна діяльність – це процес реалізації, функціонування влади. В свою чергу, влада – це не просто засіб управління, а його необхідна умова. Без влади немає управління. Таким чином, якщо ми використовуємо дефініцію “місцеве самоврядування”, то необхідно говорити і про місцеву (муніципальну) владу. Відомий російський вчений професор Г.В. Барабашев, аналізуючи досвід місцевого самоврядування зарубіжних держав, визначав місцеве самоврядування як “владу місцевого населення в справах місцевого значення, яка здійснюється громадянами безпосередньо і через виборні органи, в рамках закону, але без втручання центральної влади”: місцеве самоврядування – самостійний рівень здійснення народом належної йому влади.

Муніципальна влада є найближчою до громадян. Однак близькість визначається не стільки її місцем в ієрархічній драбині, скільки тими функціями, що вона виконує. Займаючись вирішенням повсякденних, невідкладних проблем місцевого значення, вона повинна вирішувати їх в інтересах місцевого населення. Але в той же час вона прямо зацікавлена в сильній у правовому відношенні державній владі, яка спроможна забезпечити більш високі соціальні стандарти життя громадян.

Муніципальна влада має ряд ознак, притаманних державній владі. До них належать: чітко виражений інституційований характер (місцеве самоврядування є загальнообов'язковим інститутом, з рішенням якого не може не рахуватися населення території, в межах якої воно здійснюється); наявність специфічного апарату, який здійснює цю владу; універсальність; загальність; встановлення і збір податків та ін. Державознавці зазначали, що юридичне

позбавлення державних начал для органів місцевого самоврядування додасть до їх реальної слабкості ще й слабкість правову<sup>42</sup>. В той же час територія місцевих громад є державною, місцеві жителі є громадянами держави. Необхідно враховувати й ряд обставин: місцеві справи вирішуються самостійно, однак у руслі єдиної державної політики: рішення органів самоврядування обов'язкові для виконання на їх території всіма, кому вони адресовані; органи самоврядування можуть наділятися окремими державними повноваженнями; в них є відповідний комплекс повноважень державно-владного характеру, без якого неможливе управління; вони не мають “компетенції встановлювати свою компетенцію”, тобто не можуть самостійно визначати коло своїх повноважень, на відміну від держави, оскільки місцеве співтовариство не наділене суверенітетом. Дані органи не мають законодавчої влади. Відсутність права видавати закони з тих чи інших питань для даної місцевості, заміняючи закони загальні, є достатньо важливим критерієм, що відрізняє місцеве самоврядування. Органи самоврядування наділені нормотворчою функцією, видають нормативні акти, але вони не мають сили законів, за своєю природою є підзаконними та локальними.

При аналізі проблеми розмежування повноважень державних органів і органів місцевого самоврядування важливим є питання про критерії розмежування. Стаття 143 Конституції України передбачає передачу самоврядуванню деяких державних функцій. Але чи можливо вичерпно розмежувати ознаки, за якими повноваження будуть розподілятися на державні і самоврядні? За суспільним значенням? За простором дії? За об'єктами дії? Будь-який із цих критеріїв є відносним і використовується при побудові аргументації і з однієї, і з іншої сторони. Очевидно, що такий поділ є досить умовним, що і зумовило існування різних підходів до цього питання.

<sup>42</sup> Дробуш І. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади // Право України. – 2001. – № 10. – С. 21.

Точку зору про неможливість такого розділення обстоював, зокрема, В.І. Борденюк. Він зазначав, що “питання про обсяг повноважень органів місцевого самоврядування є тим лакмусовим папірцем, за яким визначається ступінь довіри держави до своїх громадян та обраних ними органів”. Далі він піддав критиці опонентів, які вважають, що “діяльність органів місцевого самоврядування має бути зосереджена виключно на так званих питаннях місцевого значення” і зазначив, що це є “ідеальною абстракцією, яка не має нічого спільного з реальним життям”. Тобто погляди В.І. Борденюка базуються виключно на державницькій теорії місцевого самоврядування, що і обумовлює його висновок про те, що “принцип (розмежування), згідно з яким держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, котрі можуть успішно вирішуватись органами самоврядування”.

Розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади, на думку інших вчених, можна провести за способами реалізації цих повноважень<sup>43</sup>. Так, реалізація функцій держави здійснюється через спеціальний апарат органів державної влади і управління, які мають певний порядок формування, організації та діяльності. Більшість функцій органів місцевого самоврядування мають недержавну природу, оскільки дані органи утворені територіальними громадами, є максимально наближеними до них та несуть відповідальність перед ними. В еволюції від функцій держави, державного управління, місцевих органів державної влади до функцій органів самоврядування лежить один критерій – орієнтація на об'єкт управлінського впливу. Але якщо державне управління, в межах якого переважно реалізуються функції держави та її органів, – це організований процес керівництва, регулювання та контролю з боку державних органів за розвитком певних галузей економіки, культури, інших сфер державного життя, який ґрунтується на

<sup>43</sup> Батанов О.В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права // Право України. – № 8. – 1998. – С. 23.

принципах централізації та ієрархії, має вертикальний та однобічний характер, то самоврядування уособлює переважно зовсім іншу відцентрову тенденцію, що дістає вияв у процесах диференціації, децентралізації та деконцентрації державної влади. Тому функції органів самоврядування, на відміну від функцій державних органів, мають децентралізований характер, відбувається перенесення частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Функції цих органів зумовлені самою природою місцевої демократії, її цілями та завданнями. Адже ради, як представницькі органи, є перш за все засобом реалізації функцій територіальних громад, вони є формою вияву і акумуляцією волі та інтересів своїх виборців. Органи самоврядування повністю опікуються громадянами (територіальними громадами), а держава, державні органи, хоч і підтримують самоврядування, насамперед проводять державну політику та виступають арбітром балансу інтересів людини, суспільства, навколишнього середовища і держави.

Оптимальне розмежування функцій державних і самоврядних органів, на думку інших авторів, можливе шляхом чіткого визначення в законодавстві об'єктів локальної діяльності цих органів<sup>44</sup>. Саме чітке розмежування інтересу держави з локальним інтересом, що можливе лише при визначенні дефініцій таких локальних питань, автоматично призведе до структуризації та розмежування компетенції органів самоврядування і держави, виключення з практики їх функціонування та взаємодії подвійності, дублювання й колізії компетенційних повноважень. Крім того, першочерговим завданням законодавця є вирішення питань щодо форм власності, а саме: органи державної виконавчої влади мають володіти, користуватись та розпоряджатись майном, яке є державною власністю, а органи самоврядування повинні мати всі права щодо комунальної. Такий поділ власності ніяк не має стати

<sup>44</sup> Дробуш І. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади // Право України. – № 10. – 2001. – С. 22.

межею, не буде заважати використанню ефективних способів поєднання державного управління з управлінням, яке здійснюється на самоврядній основі. Однак органи самоврядування фактично позбавлені можливості розпоряджатися належною їм власністю через її невизначений статус.

Із попередньою позицією переграються і погляди В. Пархоменка, який вважає, що при розмежуванні повноважень в управлінні територією потрібно виходити з того, що “місцеве самоврядування виглядає, зокрема, функцією територіальної громади через обрані нею органи самостійно управляти своєю корпоративною власністю (комунальним господарством та місцевим бюджетом) для якнайповнішого задоволення спільних для всіх членів громади потреб”<sup>45</sup>. Тобто у такому разі розподіл повноважень можна здійснити за принципом власності. Кожен керує тим, чим володіє. Звичайно ж у межах чинного законодавства та місцевих норм.

Подібної думки, схоже, дотримується і В.М. Кампо. Накладки і дублювання, а значить і втручання одних органів у справи інших він пояснює тим, що законодавець недостатньо використав досвід зарубіжних країн щодо чіткого розмежування об'єктів управління<sup>46</sup>. Можливо, це пов'язано з тим, що в Україні не завершено процес роздержавлення власності. Оскільки значна кількість таких спорів виникає з приводу комунальної власності, зокрема, хто і як має здійснювати управління комунальною власністю, які об'єкти належать до неї, як вони формуються, то це має чітко визначити закон про комунальну власність, який досі не прийнятий. Урядовою програмою передбачається, що триватиме поетапна передача до комунальної власності державного майна, необхідного для задоволення потреб населення, а також об'єктів соціальної сфери підприємств з фінансовим забезпеченням витрат на їх утримання. При цьому необхідно підтримати й місцеві органи державної

<sup>45</sup> Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. – К., 1999. – С. 159.

<sup>46</sup> Кампо В. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1–2. – С. 37.

виконавчої влади щодо розширення їх компетенції з питань управління окремими об'єктами, які мають важливе значення для розвитку відповідного регіону.

Закон лише в загальних рисах встановлює деякі повноваження щодо правового регулювання комунальної власності. Зокрема, в пункті 10 Розділу V Закону України “Про місцеве самоврядування” визначається, що майно, яке до прийняття Конституції передане державою до комунальної власності та набуто на інших законних підставах, крім відчуженого в установленому законом порядку, є комунальною власністю відповідних територіальних громад, сіл, селищ, міст. Майно, передане до комунальної власності областей і районів, є спільною власністю цих громад, управління яким здійснюють районні та обласні ради. Відчуження зазначеного майна здійснюється лише за рішенням власника або уповноваженого ним органу. За пропозицією сільських, селищних, міських рад, районні, обласні ради повинні приймати рішення про передачу до комунальної власності відповідних територіальних громад окремих об'єктів спільної власності, які знаходяться на їх території і задовольняють колективні потреби виключно цих громад. У цій же нормі передбачається, що правовий режим майна спільної власності визначається окремим законом. Але відповідний закон про комунальну власність досі не прийнятий, а також не визначена норма щодо повноважень обласних і районних рад, що залишає можливість для свавілля з боку відповідних органів у вирішенні питань передачі певних об'єктів до комунальної власності.

Для того ж, крім всього вищесказаного, щоб з'ясувати відмінність функцій органів самоврядування від функцій органів державної влади (місцевих держадміністрацій), необхідно дати визначення функцій останніх. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” визначає місцеву держадміністрацію як місцевий орган виконавчої влади, що входить до системи органів виконавчої влади і в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а

також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Виходячи з цього їх функції можна визначити як основні напрями та види їх діяльності по виконанню завдань центральної влади на локально-регіональному рівні, що мають державний характер, а також здійснення делегованих органами місцевого самоврядування повноважень у межах чинного законодавства. Хоч комплекс окремих проблем цих суб'єктів іноді майже не відрізняється від питань місцевого значення, що постають перед територіальними громадами, юридична природа суб'єктів, які створені для вирішення цих питань, їх функцій і повноважень відмінна. Місцеві держадміністрації – це спеціально створені на місцях урядові органи, які наділені повноваженнями щодо здійснення державної влади. А їх функції – це види управлінської діяльності, що реалізуються у межах державного управління і спрямовані на реалізацію наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень. У даному разі йдеться не стільки про децентралізацію самої виконавчої влади, скільки про деконцентрацію її функцій від верху до низу.

Удосконалюючи розподіл функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади, потрібно виходити з того, що основним призначенням місцевих держадміністрацій є забезпечення виконання Конституції і законів України на відповідній території та здійснення контрольно-наглядових повноважень за дотриманням органами самоврядування чинного законодавства. Здійснення контролю повинно відбуватися лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачений законодавством. Акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, рішенням Конституційного Суду, актам Президента та Кабінету Міністрів України чи інтересам територіальних громад, можуть бути оскаржені до органів виконавчої влади вищого рівня або до суду. Слід зазначити, що у більшості західних демократичних країн суди мають незаперечний конституційний статус арбітрів між різними



рівнями влади. В Україні судова практика таких спорів ще не узагальнена і належним чином не вивчена.

Ця практика робить тільки перші кроки та свідчить, що судово-правові методи розмежування функцій органів влади на місцях можливі, а їх розширення є перспективним. Такі спори мають розглядати адміністративні суди. Держадміністрації, їх посадові особи не мають права втручатись у законну діяльність органів самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених законом. Такий контроль слід обмежити лише перевіркою їх рішень. Тому принципом інституціональної організації влади і управління має стати принцип субсидіарності, основна ідея якого полягає в тому, що політична влада повинна втручатись тільки в тих межах, при яких суспільство і його складові групи неспроможні задовольнити різноманітні потреби. Місцеве самоврядування являє собою рівень політичної участі у вирішенні питань, найбільш наближених до громадянина. Все, що можна вирішити на місцях, не повинно передаватись на вищий рівень влади. При цьому відповідальність органів самоврядування має визначатись з врахуванням економічних, фінансових і інших можливостей.

Отже, розмежування функцій органів місцевого самоврядування та державної виконавчої влади є важливою теоретичною та практичною проблемою під час проведення в життя адміністративної та муніципальної реформ, здійснення нової регіональної політики. В процесі адміністративної реформи уряд, центральні органи виконавчої влади мають звільнитися від виконання невластивих їм функцій шляхом децентралізації державного управління, деконцентрації управлінських повноважень, передачі, делегування відповідних функцій на рівні управління, повинні бути наближені до населення. Має відбутись розмежування функцій і повноважень щодо надання державних і громадських послуг на державному, регіональному та місцевому рівнях. Що стосується

місцевих органів виконавчої влади, то вони мають поступово трансформуватись з органів державного господарського управління в органи, в яких головними будуть контрольно-наглядові функції.

Звичайно ж, такий або інший розподіл повноважень не має бути жорстким. Він може в розумних межах змінюватись шляхом делегування державним органом частини своїх повноважень органу місцевого самоврядування або ж їх перерозподілом на договірних засадах.

Виконання місцевим співтовариством і його органами не тільки власних питань місцевого значення, але й деякої частини державних повноважень історично було завжди. Цей процес є об'єктивно необхідним і більшою частиною взаємовигідним як для населення, так і для держави в цілому. Він обумовлений економічною, соціальною, управлінською і організаційно-технічною вигодою.

На відміну від попередніх законодавчих актів Конституція України закріпила норму, яка передбачає надання окремих повноважень органів виконавчої влади безпосередньо органам самоврядування (ст. 143). У Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" дається визначення делегованих повноважень як повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, що передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад (ст. 1). Однак, прийняття саме цього закону і створило колізійну ситуацію, зокрема: кому надаються делеговані повноваження. Згідно зі статтею 143 Конституції останні надаються органам місцевого самоврядування. Стаття 140 Конституції до таких відносить сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради. Звідси випливає, що такі повноваження надаються як радам, так і їх виконавчим комітетам. Однак чинний Закон України "Про місцеве самоврядування" передбачає надання делегованих повноважень тільки виконавчим органам сільських,

селищних, міських рад. Тобто глава 2 Розділу II цього Закону відступає від конституційної норми. В ній законодавець, незважаючи на Конституцію, надає делеговані повноваження тільки виконавчим органам сільських, селищних і міських рад. Тому районні та обласні ради взагалі не мають делегованих повноважень, хоча вони є органами самоврядування, але згідно із законом виконавчих комітетів не утворюють. Відповідно до пункту 3 статті 11 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” в сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, делеговані повноваження мали б надаватися сільському голові, який є посадовою особою. Але це суперечить Конституції України. Пункт 5 статті 42 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає, що сільські, селищні, міські голови з питань здійснення виконавчими органами рад повноважень органів виконавчої влади підконтрольні останнім. Тобто вони як посадові особи мали б нести відповідальність за невиконання делегованих їм повноважень. Однак будь-якого механізму такої відповідальності чинне законодавство не передбачає. Тому за певних обставин, особливо при виникненні суперечностей між цими органами, така підконтрольність може виявитись декларативною.

У науковій літературі виникло і дискутується питання стосовно того, яким повинно бути співвідношення власних і делегованих повноважень у загальній компетенції органів місцевого самоврядування.

А на сьогоднішній день Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” містить 67 власних повноважень виконавчих органів рад, а делегованих – 80. Існує думка, що органам самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади і, принаймні, вони не повинні переважати власні повноваження органів самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого життя. Тобто ситуація, що склалася в Україні, із цієї

позиції не сприяє тому, щоб логічно обґрунтувати основні засади місцевого самоврядування.

Однак, слід зазначити, що у світі по мірі розвитку урбанізації та індустріалізації, становлення і розвитку держав загального благоденства місцеві громади все більше ставали залежними від загальнонаціональних і державних інтересів, а разом із тим зростав і обсяг державних справ, які виконувалися на місцях. На теперішній час у багатьох державах із розвинутим місцевим самоврядуванням частка комунальних справ має тенденцію до скорочення, а частка державних повноважень, яка вже перевищила 50%, продовжує зростати<sup>47</sup>. Такий розвиток місцевого самоврядування, на думку Г.В. Барабашева<sup>48</sup>, посилив державну природу муніципальних інститутів і поставив виборні муніципальні органи у сильну адміністративну і фінансову залежність від уряду і міністрів. Це, в кінці кінців, перетворило муніципальне управління в різновид виконавчої діяльності, що здійснюється в рамках загальної державної політики. Тому не дивно, що і в Україні співвідношення делегованих і самоврядних повноважень визначено на користь делегованих.

В юридичній літературі існує думка, що делегування органам місцевого самоврядування делегованих повноважень зовсім не обов’язково повинне супроводжуватися процесом створення місцевих органів державної виконавчої влади, що входять до так званої “президентської вертикалі”. Адже в окремих країнах відсутня така вертикаль, а на місцях діють лише органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи. Наприклад, у США вони здійснюють як власні, так і делеговані їм функції місцевих держадміністрацій. В деяких країнах запроваджена урядова вертикаль, але її місцеві ланки не беруть на себе всіх функцій керівництва відповідними територіями, а здійснюють лише так

<sup>47</sup> Пылин В.В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления // Государство и право. – № 9. – 1999. – С.13.

<sup>48</sup> Там же. – С.14.

звану адміністративну опіку над органами самоврядування (Італія). Звичайно, адміністративна опіка не є ознакою демократії, але вона не позбавляє органи самоврядування самостійності у вирішенні місцевих проблем. Тобто протягом останніх двох десятиліть у країнах Європи, з одного боку, спостерігається тенденція розширення кола делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, а з іншого – децентралізація та автономізація цих органів. Це пояснюється двома причинами: зростанням потреби в демократії на місцевому рівні та розосередженням фінансово-бюджетних функцій, які передаються від центру до органів влади на місцях.

Наявність поряд з місцевим самоврядуванням прямого державного управління на місцях, на думку В.Є. Чиркіна, необхідна, оскільки “воно дозволяє посилити державні засади в місцевому управлінні, спрямувати діяльність місцевих органів на вирішення не тільки локальних, а й певних загальнонаціональних завдань, що підвищує ефективність функціонування державної виконавчої влади”<sup>49</sup>. Однак таке державне управління на місцях потребує реформування.

Згідно з проектом конституційного закону № 3207–1 передбачається ліквідація місцевих державних адміністрацій на районному рівні та утворення виконавчих органів районних та обласних рад. За сутністю цього законопроекту місцеві державні адміністрації будуть виконувати функції, подібні до французького інституту префекта. Однак, навіть при прийнятті такого закону виникає необхідність внесення змін до Законів “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, оскільки такі положення Конституції України не будуть володіти прямою дією. Таким чином, існує необхідність у детальній розробці відповідних змін до чинного законодавства України, які б визначили механізм взаємодії між органами влади на її проміжному рівні.

Проект концепції державної регіональної політики України, схвалений II Всеукраїнським з’їздом Спільки лідерів місцевих та регіональних влад України 9 вересня 2000 року передбачає реформування системи територіальної організації влади шляхом ліквідації районних держадміністрацій, а їх функції передаються відповідним органам самоврядування і частково держадміністраціям, які функціонуватимуть на регіональному рівні. При цьому можуть бути створені районні та окружні департаменти держадміністрацій, які здійснюватимуть адміністративний нагляд за діяльністю органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, юридичних осіб на території районів, міського округу, району в місті. Концепція передбачає істотно розширити повноваження районної ради: віднести до її компетенції вирішення у спільних інтересах територіальних громад району питань місцевого значення, значну частину яких нині вирішують районні держадміністрації і вирішення яких безпосередньо територіальними громадами не може бути належним чином фінансово та матеріально забезпечене. Районна рада має утворювати виконавчий орган, керівник якого призначається даною радою. На думку творців цієї концепції, необхідно також істотно розширити повноваження обласної ради, а саме, віднести до її компетенції всі питання регіонального управління, значну частину яких вирішують держадміністрації. Обласна рада має утворювати виконавчий орган регіонального самоврядування, який реалізовуватиме самоврядні та делеговані повноваження з вирішення питань регіонального значення. Таким чином може бути вирішена проблема делегованих повноважень.

Стосовно делегованих повноважень, що передаються органам місцевого самоврядування, органам державної виконавчої влади, то тут виникає ще “Про місцеві державні адміністрації” залишив поза увагою питання їх підзвітності та підконтрольності органам самоврядування щодо виконання делегованих повноважень. Даний закон не розмежує повноваження держадміністрацій на власні та делеговані, в ньому перераховані лише основні галузеві

<sup>49</sup> Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С.589.

повноваження. За таких обставин практично неможливо визначити, які з них є власними, а які делегуються органами самоврядування (виконання останніх і передбачає їх підзвітність та підконтрольність). Наприклад, згідно з пунктом 1 статті 44 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку районів і областей, цільових програм з інших питань є повноваженням, яке ради делегують держадміністраціям. Однак, пункт 1 статті 17 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” визначає дане повноваження галузевим, не згадуючи, що воно делеговане.

Таких повноважень, які за своїм змістом збігаються з деякими повноваженнями місцевих державних адміністрацій, чимало. Зокрема, пункт 3 статті 44 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів делегованим повноваженням місцевим державним адміністраціям, а пункт 2 статті 17 Закону “Про місцеві державні адміністрації” відносить зазначене вище до основних галузевих повноважень місцевих державних адміністрацій.

Зрозуміло, така нечіткість розмежування повноважень названих органів влади на місцях допущена в двох нормативних актах, розроблення яких відбувалося майже одночасно, вимагає подальшої роботи над ними законодавців. У протилежному випадку застосування норм цих законів може призвести за певних умов до виникнення конфронтації між державними адміністраціями та відповідними радами. Оскільки у наведених вище випадках важко встановити які повноваження державним адміністраціям є делегованими, за виконання котрих вони підзвітні й підконтрольні радам, а які є їх власними, за котрі вони підзвітні і підконтрольні тільки органам виконавчої влади вищого рівня.

Наступна колізія у цій сфері пов'язана із способом делегування повноважень державним адміністраціям. Так, Закон

“Про місцеве самоврядування в Україні” зазначає, що делеговані повноваження – це повноваження органів місцевого самоврядування, що передаються державним адміністраціям за рішенням районних і обласних рад (ст.1). Звідси випливає, що закріплення зазначених повноважень Верховною Радою в Законі “Про місцеві державні адміністрації” без рішення по цьому питанню відповідних рад суперечить Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”. Крім того, делегування за своєю природою – це не обов'язок, а право відповідних рад, яке в одному випадку може бути використане, а в іншому – ні. Тому таке протиріччя у законах може також бути причиною конфліктів між радами і держадміністраціями.

Закони України “Про місцеве самоврядування” та “Про місцеві державні адміністрації” також не дають відповіді на питання, яким документом повинні керуватися підприємства, організації та установи в разі видання, наприклад, міською державною адміністрацією і виконкомом міської ради нормативних актів, які стосуються одного і того ж питання. Тут також спостерігається колізія інтересів та повноважень органів держави та органів місцевого самоврядування, виникає своєрідна конкуруюча компетенція.

У цілому переважна більшість вітчизняних вчених тяжіє до думки, що законодавство України не встановлює чіткий механізм розмежування компетенції між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Разом з тим дивно здається позиція авторів, що нібито розподіляються предмети відання між державними органами виконавчої влади (а чомусь не держави у цілому) та органами місцевого самоврядування.

При вирішенні цієї дискусійної проблеми необхідно виходити із єдиної публічно-владної природи держави і місцевого самоврядування як специфічного механізму реалізації суверенної волі народу України. Юридичний режим реалізації прав територіальної громади ґрунтується на функціональному розподілі

владних повноважень в Україні на засадах її децентралізації. Зокрема, на думку дослідника, такий механізм перерозподілу владних повноважень ґрунтується на тому, що держава делегує виконання своїх повноважень на основі закону, в якій проявляються елементи австрійської моделі децентралізації публічної влади<sup>50</sup>. З іншого боку існує як очевидна проблема конкуруючої (спільної) компетенції держави і місцевого самоврядування.

Тому у законодавстві України необхідно ввести чітку модель перерозподілу владних повноважень між державою та місцевим самоврядуванням. Зокрема, можливо визначити галузеву компетенцію діяльності органів держави та місцевого самоврядування таким чином:

а) виключну компетенцію держави, яка забезпечується через відомчий контроль держави за законністю актів та дій органів місцевого самоврядування. Зокрема необхідно визначити чіткий механізм такого контролю, його правові форми та засоби. Тому у законодавстві пропонується визначити чітку процедуру здійснення інспектування діяльності органів місцевого самоврядування у сфері делегованих державою повноважень та інших правових форм взаємодії між органами держави і місцевого самоврядування (моніторинг правових актів органів місцевого самоврядування шляхом їх реєстрації в органах юстиції, діяльності спільних комісій щодо передачі державного майна у комунальну власність тощо);

б) сферу конкуруючої компетенції, яка реалізується спільно органами держави і місцевого самоврядування шляхом прийняття ними правових актів або проведення консультацій, створення

<sup>50</sup> Австрійська модель розмежування повноважень базується на перерозподілі владних функцій. Згідно з Конституцією Австрії виділяються: 1) питання, з яких приймаються закони федерації, і виконують закони тільки федерації; 2) питання, з яких приймає закони федерація, а їх виконання забезпечують суб'єкти федерації; 3) питання, з яких федерація встановлює основи законодавства, а землі видають конкретизуючі закони і виконують федеральні та "земельні" закони; 4) питання, з яких законодавство та виконання законів віднесено до предмета відання земель. Див.: Сравнительное конституционное право. – С. 493.

спільних комісій або шляхом затвердження місцевими державними адміністраціями правових актів органів місцевого самоврядування. Сфера конкуруючої компетенції принаймні передбачає встановлення чіткого механізму правового контролю органів адміністративної юстиції за правовими актами органів місцевого самоврядування та інституту втручання держави у здійснення питань місцевого значення з метою забезпечення єдиного конституційного простору України, вирівнювання прав територіальних громад на рівномірність (пропорційність) стану їх розвитку, здійснення фінансово-матеріальної підтримки місцевого самоврядування за зверненням місцевих рад до органів державної влади;

г) виключну компетенцію органів місцевого самоврядування, зокрема конкретизувати механізм врегулювання на основі Конституції реалізації представницькими органами місцевого самоврядування права визначити особливості здійснення своїх прав у статуті територіальної громади<sup>51</sup>.

Існує необхідність по забезпеченню належного рівня фінансово-матеріального забезпечення територіальних громад, зокрема конституційного принципу самостійності місцевих бюджетів. Щодо цього також необхідно передбачити інститут втручання держави за ініціативою місцевих рад у вирішення питань місцевого значення у випадку необхідності вирівнювання прав територіальних громад чи неналежного рівня фінансово-матеріального забезпечення місцевого самоврядування, зокрема нижче "мінімального розміру місцевого бюджету". Згідно з правовою позицією Конституційного Суду<sup>52</sup>, необхідно законодавчо врегулювати процедури визначення нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану

<sup>51</sup> Див.: Рішення Конституційного Суду України у справі про місцеве самоврядування // Конституційне законодавство України. – К., 2000. – С. 877.

<sup>52</sup> Див.: Там само. – С. 878.

відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб. Це лягатиме в основу мінімального розміру місцевого бюджету, джерел та форм фінансової підтримки місцевого самоврядування з боку держави. Необхідною складовою цього є втілення на рівні місцевого самоврядування децентралізованого механізму формування місцевих бюджетів шляхом розширення податкової бази місцевих податків і зборів.

## **Розділ 6**

### **ГАРАНТІЇ УЧАСТІ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ У ЗДІЙСНЕННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

#### **6.1. Система гарантій участі громадян у місцевому самоврядуванні**

Реальне існування місцевого самоврядування у демократичному суспільстві характеризується гарантованістю, наявністю широких реальних можливостей для участі місцевого самоврядування в управлінні місцевими справами. Гарантованість місцевого самоврядування досягається багатьма умовами, у тому числі й нормативно-обов'язковими установленнями, тобто ступенем закріплення у законодавстві держави.

Незважаючи на принципову важливість гарантій для існування та функціонування місцевого самоврядування, їх зміст, юридична природа, система не знайшли належного відображення у конституційно-правовій науці. Право територіальних громад на вирішення справ місцевого значення у статті 7 Основного Закону сформульоване як природне право територіального колективу та в якості конституційної гарантії. Останнє положення Конституції України має принципове значення, оскільки визначає організаційно-правові засади забезпечення прав територіальних громад, зокрема окремих їх жителів, на саморозвиток з урахуванням соціально-економічних, етнічно-культурних, демографічних та інших особливостей.

У державознавстві немає єдності думок щодо класифікації гарантій, їхньої системи. Більшість авторів виділяють *загальні гарантії*, до яких відносяться економічні, політичні, духовні та

спеціальні (юридичні) гарантії<sup>1</sup>. Ю.Д. Казанчев та О.М. Писарев розглядають лише правові гарантії, до числа яких відносять організаційні, право на звернення, право на об'єднання у союзи та асоціації, самостійність у формуванні органів та призначенні посадових осіб місцевого самоврядування та право мати власну символіку<sup>2</sup>.

Деякі автори розширюють число видів цих гарантії. Так, І.І. Овчинников лише про загальні гарантії, які забезпечують організаційну, фінансово-економічну самостійність органів місцевого самоврядування та про форми правового захисту місцевого самоврядування<sup>3</sup>. О.І. Коваленко вважає, що гарантії поділяються на політичні, економічні, соціальні, організаційні та юридичні, які, у свою чергу, мають підсистему<sup>4</sup>.

Більш повною, на наш погляд, слід вважати систему гарантії місцевого самоврядування, запропоновану вітчизняними вченими. Так, М.І. Корнієнко та М.О. Пухтинський серед гарантії місцевого самоврядування виділяють загальні, обумовлені особливостями соціально-політичного ладу, ступенем розвитку економіки, духовної сфери; конституційні, які визначені Конституцією та присвячені безпосередньо принципам організації місцевого самоврядування; організаційно-правові, тобто які забезпечують організаційну та правову автономію територіальних громад та органів місцевого самоврядування; фінансово-економічні, спрямовані на дотримання фінансової та економічної самостійності місцевого самоврядування; міжнародно-правові, які декларовані у міжнародно-правових актах<sup>5</sup>. В.В. Кравченко у системі гарантії місцевого

самоврядування виділяє гарантії організаційної самостійності; гарантії фінансово-економічної самостійності та гарантії захисту прав місцевого самоврядування<sup>6</sup>. Цікавою є точка зору Ю.М. Тодики з цього питання. Він розглядає систему гарантії місцевого самоврядування як сукупність економічних, юридичних, організаційних, кадрових та інформаційних гарантії<sup>7</sup>.

Такі розбіжності викликані відсутністю чітких критеріїв їхньої класифікації. Крім того, наведені класифікації не віддзеркалюють повною мірою розмаїття та специфіку гарантії, враховуючи, що класифікація явища за одним критерієм не може передати усі особливості його змісту.

У літературі була зроблена спроба класифікувати гарантії за кількома ознаками. Так, І.І. Сігов пропонує два критерії поділу правових гарантії: 1) за призначенням; 2) залежно від характеру діяльності, на забезпечення реальності якої спрямовані гарантії. Залежно від призначення пропонується розрізняти загальні гарантії, організаційні та судові<sup>8</sup>. Незважаючи на ряд позитивних якостей запропонованого критерію (спрошеність, стрункість, можливість використання у практичних цілях), сама класифікація не позбавлена певних недоліків: за її межами залишилися такі важливі гарантії, як фінансово-економічні. Що стосується іншого критерію, то обґрунтування його відсутнє та залишається нез'ясованим питання щодо авторського розуміння "характеру діяльності", на забезпечення реальності якої гарантії спрямовані.

На наш погляд, завдання класифікації полягає у систематизації об'єктів та фіксуванні їх якостей та відносин для полегшення орієнтації у них. Ось чому при класифікації гарантії місцевого самоврядування необхідно дотримуватися певних стандартів, які засновані на правилах поділу поняття: а) поділ має бути адекватним та сумірним; б) поділ має здійснюватися за однією

<sup>1</sup> Кутафін О.Е., Фадєєв В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. пос. – М., 1996. – С. 232–235; Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. пос. – М., 1997. – С. 412–413.

<sup>2</sup> Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право: Курс лекций. – М.: 1995. – С. 14–16.

<sup>3</sup> Овчинников И.И. Местное самоуправление: теория и практика. – М., 1997. – С. 114–116.

<sup>4</sup> Муниципальное право: Вопросы и ответы / Под ред. проф. А.И. Коваленко. – М., 1998. – С. 82–89.

<sup>5</sup> Муниципальное право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К., 2001. – С. 110–111; Пухтинський М.О. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні // Основи муніципального права України: Навчальний посібник / За ред. проф. М.І. Корнієнка. – К., 2000. – С. 90.

<sup>6</sup> Кравченко В.В. Основи конституційного права України. – К., 1997. – С. 196–197.

<sup>7</sup> Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины: Монография. –Х., 2000. –С.78–80.

<sup>8</sup> Сигов И.И. Местное самоуправление в системе обеспечения демократизации общества // Государственное регулирование и местное самоуправление. – СПб.:ГУ, 1996. –С.20–24.

підставою; в) елементи поділу повинні виключати один одного; г) поділ має бути безперервним<sup>9</sup>.

Якщо цих правил не дотримуватися, то класифікація не може вважатися упорядкованою, не може виявити ознаки об'єктів та порівняти їх з ознаками понять. Такими неупорядкованими є класифікації І.П. Ільїнського та В.О. Кирпичникова. Перший автор виділяє політичні, організаційні та майнові гарантії прав<sup>10</sup>, інший – економічні, політичні, організаційні, процесуальні та гарантії прав посадових осіб місцевого самоврядування<sup>11</sup>. Такий поділ гарантії проводиться за різними підставами та не є сумірним. У даному плані більш чіткою є систематизація правових гарантії, запропонована російськими вченими О.О. Кутафіним та В.І. Фадєєвим, які під системою гарантії прав місцевого самоврядування розуміють сукупність умов та засобів, що забезпечують їх реалізацію і правовий захист, закріплену муніципальним правом. Серед гарантії вони виділяють загальні (економічні, політичні, духовні) та спеціальні (власне юридичні) гарантії<sup>12</sup>.

У контексті теми нашого дослідження слід звернути увагу на те, що система гарантії участі громадян у вирішенні питань місцевого значення є похідною від сукупності гарантії місцевого самоврядування в Україні. Так, на думку М.І. Корнієнка, гарантії місцевого самоврядування становить комплекс заходів, за допомогою яких забезпечується реальне здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами та органами місцевого самоврядування, а також захист права на місцеве самоврядування<sup>13</sup>. Вчений виділяє загальні, конституційні, організаційно-правові, фінансово-економічні, міжнародно-правові гарантії місцевого самоврядування.

Під час аналізу гарантії місцевого самоврядування у ФРН, О.В. Гриценко зазначає, що вже саме конституційне закріплення

права місцевого самоврядування у статті 28 Основного закону<sup>14</sup> має характер гарантії, яка полягає у обов'язковому наданні громадам права регулювати усі питання місцевих спільностей у рамках закону і під власну відповідальність. Зокрема такі гарантії проявляються також у правах на самоврядування об'єднань громад, конституційна гарантія місцевого самоврядування охоплює засади власної відповідальності громад у фінансовій сфері<sup>15</sup>.

Аналіз положень зазначених думок свідчить, що у літературі проблема гарантії участі громадян у місцевому самоврядуванні безпосередньо ще є не дослідженою. Під правовими гарантіями розуміють встановлені законом засоби забезпечення реалізації норм права. Серед них виділяють нормативно-правові (матеріальні і процесуальні) та організаційно-правові<sup>16</sup>.

Аналіз положень Конституції і законів України, теоретичних положень про гарантії місцевого самоврядування дає змогу визначити поняття гарантії участі громадян у місцевому самоврядуванні. При цьому необхідно виходити із сутності нормативного положення статті 140 Конституції України, яка поєднує природно-правовий<sup>17</sup> та позитивістський<sup>18</sup> підходи у визначенні статусу місцевого самоврядування. Щодо цього юридичні засоби (регулювання і охорони, заохочення і позбавлення благ та можливостей тощо) забезпечення участі громадян у місцевому самоврядуванні дають змогу впливати на політичні,

<sup>14</sup> Згідно з абз. 3 ст. 28 Основного закону ФРН: "Федерація гарантує відповідність конституційного ладу земель основним правам і положенням абзаців 1 та 2 цієї статті" // Конституции зарубежных государств. – М., 1998.

<sup>15</sup> Гриценко Е.В. Правовые аспекты обеспечения гарантии местного самоуправления в Федеративной Республике Германии // Журнал российского права. – 2001. – № 9. – С. 97–98.

<sup>16</sup> Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 1998. – Т. 1: А–Г. – С. 555.

<sup>17</sup> Частина 1 ст. 140 Конституції України визначає: "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..."

<sup>18</sup> Право територіальної громади вирішувати справи місцевого значення засноване на законі, тобто згідно з конституційною формулою: "...в межах Конституції і законів України", що передбачає чіткий юридичний механізм забезпечення прав територіальної громади самостійно вирішувати справи місцевого значення під власну відповідальність.

<sup>9</sup> Горский Д.П. Логика. – М., 1963. – С. 84–85.

<sup>10</sup> Ильинский И.П. Самоуправление народом. – М., 1997 – С. 112–126.

<sup>11</sup> Кирпичников В.А. Власть, которой пока нет. – СПб., 1995. – С. 90–112.

<sup>12</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – С. 517.

<sup>13</sup> Муниципальное право Украины. – С. 110.



соціальні, економічні, культурні чи духовні чинники реалізації конституційного права жителя територіальної громади на вільний розвиток своєї особистості<sup>19</sup>. Таким чином, систему гарантій громадян на участь у місцевому самоврядуванні необхідно розглядати у співвідношенні між основним правом та обов'язком, інакше система таких гарантій втрачає свій сенс.

*Система гарантій участі громадян у місцевому самоврядуванні є органічним комплексом правових, інституційних та процедурних засобів реалізації та захисту прав жителів територіальної громади на вирішення публічних справ місцевого значення, які безпосередньо пов'язані із відповідальною їх життєвою позицією.*

Правові гарантії насамперед пов'язані із нормативно-правовим змістом механізмів забезпечення участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Інституційні гарантії мають організаційно-правову природу і втілюються у безпосередніх та представницьких механізмах прийняття рішень з питань місцевого значення, їх реалізації та охорони, а також обумовлені механізмом взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади. Сукупність цих засобів вирішення завдань публічного характеру на місцевому рівні забезпечують політичні, економічні, соціальні, культурно-духовні та інші функції місцевого самоврядування.

Процесуальні гарантії пов'язані із функціонуванням юрисдикційних установ і втілюються у процедурах правового контролю та судового захисту прав жителів територіальної громади на вирішення справ місцевого значення.

1. *Правові гарантії участі громадян у місцевому самоврядуванні* обумовлені загальноконституційними гарантіями основних прав і свобод. Серед правових гарантій основних прав і

свобод у літературі<sup>20</sup> розглядаються такі принципи-норми: застереження про закон; принцип пропорційності; принцип збереження сутнісного змісту основного права; принцип правової безпеки індивіда. Ці конституційні положення конкретизовані також у чинному законодавстві про місцеве самоврядування України:

а) *Застереження про закон* у місцевому самоврядуванні проявляється у правовому оформленні засобів впливу громадян на вирішення справ місцевого значення. Обмеження прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні повинні впливати із норм і принципів Конституції України та її загального контексту (ч. 1 ст. 64). Конституційна гарантія місцевого самоврядування (ст. 7) конкретизується положенням про визнання права жителів територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах закону. Органи та посадові особи місцевого самоврядування вирішують питання місцевого значення під свою відповідальність на основі закону (ч. 1 ст. 2 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні").

Згідно зі статтею 21 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану на основі Конституції та законів України. При цьому політичні права і свободи підлягають обмеженню на основі закону (ч. 2 ст. 64 Конституції).

Зокрема, згідно зі спеціальним законом<sup>21</sup> (ст. 18) в умовах надзвичайного стану на рівні місцевого самоврядування може бути введено пряме президентське правління, тобто органи місцевого самоврядування можуть бути поставлені у пряму підпорядкованість Президентові України. У разі неналежного здійснення своїх функцій органами місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану можуть бути утворені главою держави або

<sup>19</sup> Положення ст. 23 Конституції України визначає зобов'язальну природу такого основного права: "Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості".

<sup>20</sup> Див.: Сравнительное конституционное право. – С. 311; Защита прав человека в современном мире: Сборник статей. – М., 1993.

<sup>21</sup> Про надзвичайний стан: Закон України від 26 червня 1992 р. № 2501-XII // ВВРУ. – № 37. – Ст. 358.

парламентом тимчасові надзвичайні органи влади, які несуть відповідальність за нормалізацію обстановки і додержання законності на території, де введено надзвичайний стан (ст. 19 Закону);

б) *Принцип пропорційності*. Обмеження прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні повинно відповідати вимогам співмірності із загальним юридичним режимом функціонування демократичних інститутів та процедур здійснення місцевого самоврядування. Даний принцип пропорційності впливає із конституційних гарантій забезпечення демократичних засад суспільства (ст. 5, 15), належного функціонування публічної влади та правонаступності її інститутів (ст. 6, 7, ч. 2 ст. 19).

Зокрема, розглядається як несумісне із принципом демократії самовільне присвоєння (узурпація) владних повноважень або самоуправних діянь, які переслідуються у кримінальному порядку (ст. 353, 356 Кримінального кодексу України<sup>22</sup>);

в) *Збереження сутнісного змісту прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні*. Дана конституційна гарантія конкретизується у Основному Законі (ст. 143). Згідно з засадами субсидіарності встановлюється перерозподіл тягаря по вирішенню питань місцевого значення відповідно до рівня місцевого самоврядування. За змістом статті 143 Конституції гарантується верховенство територіальних громад та районних, обласних рад як їх асоціативних утворень у вирішенні питань місцевого значення, які і становлять сутнісний зміст участі громадян у місцевому самоврядуванні.

З контексту статті 143 Основного Закону сутнісний зміст участі громадян у місцевому самоврядуванні становить механізм прийняття рішень безпосередньо або через представницькі органи місцевого самоврядування з таких питань: а) планування та забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного

розвитку територіальної спільності; б) верховенство з питань володіння, управління та контролю комунальної власності; в) верховенство з місцевих фінансів, взаємодія з органами держави з питань вирівнювання фінансових можливостей територіальних спільностей та перерозподілу відповідних фінансових тягарів та зобов'язань; г) верховенство у формуванні органів місцевого самоврядування та прийняття найважливіших питань саморозвитку територіальної громади, регіону, реалізації кадрової муніципальної політики; д) верховенство у веденні комунального господарства, управлінні комунальними установами, підприємствами, організаціями. Таким чином, Конституція України визначила мінімальні стандарти здійснення місцевого самоврядування жителями територіальних громад, їх впливу на зміст та характер владних рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

г) *Принцип правової безпеки жителів* – членів територіальної громади полягає у належному доведенні до населення змісту нормативно-правових актів органами місцевого самоврядування, забезпечення широкої участі громадян в обговоренні змісту правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

2. *Інституційні гарантії* виражають безпосередньо діяльність жителів територіальної громади або через органи та посадових осіб місцевого самоврядування вирішення принаймні тих завдань та функцій, які становлять сутнісний зміст місцевого самоврядування, тобто його кістяк, правову основу:

а) *Інституційною основою* гарантій участі громадян у місцевому самоврядуванні виступають такі принципи положення:

1) сфера реалізації цих прав громадян та сфера їх діяльності поширюється на всі “питання місцевого значення” (ч. 1 ст. 140 Конституції);

2) характер діяльності громадян полягає у їх безпосередніх і представницьких (“через органи місцевого самоврядування:

<sup>22</sup> Див.: Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // ВВРУ. – 2001. – № 25–26.

сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи”, а також районні, обласні ради) формах (ч. 3, 4 ст. 140 Конституції), за допомогою яких здійснюються функції регулювання, управління та упорядкування, визначених статтею 143 Основного Закону;

3) способами їх реалізації визнаються вибори, місцеві референдуми та інші інститути безпосередньої демократії, а засобами – матеріально-фінансові ресурси муніципалітетів (ст. 141, 142 Конституції);

4) межею діяльності громадян визнається предмет відання місцевого самоврядування, який визначається законом (ч. 1 ст. 140, ст. 144 Конституції);

*б) Розмежування владних повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.* Дана проблема стала предметом чисельних дискусій у вітчизняній юридичній літературі. На думку М.І. Корнієнка складність цієї проблеми обумовлена однорідністю функцій держави та місцевого самоврядування, а також покладенням обов'язків на місцеві державні адміністрації по виконанню функцій відповідних районних, обласних рад<sup>23</sup>. Тому він робить справедливий висновок, що місцеві державні адміністрації щодо цього беруть на себе виконання функцій органів місцевого самоврядування<sup>24</sup>.

При здійсненні відомчого контролю місцевими державними адміністраціями сільський, селищний, міський голова несе перед ними відповідальність за виконання делегованих їм повноважень. Тому за таких обставин, вважає Ю.В. Делія, особливо при виникненні суперечностей між цими органами, механізм цього контролю може виявитися декларативним<sup>25</sup>. Навпаки, на думку І.В. Дробуша, “органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади”, тобто вони не повинні переважати власні повноваження органів

місцевого самоврядування<sup>26</sup>. Цьому автору опонує М.І. Корнієнко, оскільки не існує суттєвої різниці між “власними” та “делегованими” повноваженнями виконавчих органів місцевого самоврядування<sup>27</sup>. На думку М.О. Баймуратова у певних сферах публічно-владної діяльності виникає конкуруюча компетенція між органами місцевого самоврядування та органами держави<sup>28</sup>.

У цілому переважна більшість вітчизняних вчених тяжіє до думки, що законодавство України не встановлює чіткого механізму розмежування компетенції між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Разом з тим дивною здається позиція авторів, що нібито розподіляються предмети відання між органами виконавчої влади (а чомусь не держави у цілому) та органами місцевого самоврядування.

При вирішенні цієї дискусійної проблеми необхідно виходити із єдиної публічно-владної природи держави і місцевого самоврядування як специфічного механізму реалізації суверенної волі українського народу. Юридичний режим реалізації прав територіальної громади ґрунтується на функціональному розподілі владних повноважень в Україні на засадах її децентралізації. Зокрема, такий механізм перерозподілу владних повноважень ґрунтується на тому, що держава делегує виконання своїх повноважень на основі закону, в якому проявляються елементи австрійської моделі децентралізації публічної влади<sup>29</sup>. З іншого боку існує як очевидна проблема конкуруючої (спільної) компетенції держави і місцевого самоврядування.

<sup>26</sup> Дробуш І. Компетенційні спори між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями: шляхи їх вирішення // Управління сучасним містом. – 2001. – № 4–6 (2). – С. 75.

<sup>27</sup> Муніципальне право України. – С. 104.

<sup>28</sup> Баймуратов М. Законодавство України про місцеве самоврядування: актуальні питання реалізації // Зб. наук. праць Академії державного управління. Вип. 1. – К., 1999. – С. 302.

<sup>29</sup> Австрійська модель розмежування повноважень базується на перерозподілі владних функцій. Згідно з Конституцією Австрії виділяються: 1) питання, з яких приймає закони федерація, і виконує закони тільки федерація; 2) питання, з яких приймає закони федерація, а їх виконання забезпечують суб'єкти федерації; 3) питання, з яких федерація встановлює основи законодавства, а землі видають конкретизуючі закони і виконують федеральні та “земельні” закони; 4) питання, з яких законодавство та виконання законів віднесено до предмета відання земель. Див.: Сравнительное конституционное право. – С. 493.

<sup>23</sup> Див.: Муніципальне право України. – С. 103–104.

<sup>24</sup> Там само. – С. 105.

<sup>25</sup> Делія Ю. Делеговані повноваження: немає підконтрольності без відповідальності // Право України. – 1999. – № 4. – С. 46. Уявляється, що така думка є хибною. Скоріше всього цей механізм буде ефективнішим при створенні спеціалізованих адміністративних судів, що будуть розглядати спори про компетенцію, оскільки у рамках чинного господарського судочинства цю проблему кваліфіковано “зняти” досить складно.

Необхідно у законодавстві України ввести чітку модель перерозподілу владних повноважень між державою та місцевим самоврядуванням таким чином:

1) визначити галузеву компетенцію діяльності органів держави та місцевого самоврядування:

а) виключну компетенцію держави, яка забезпечується через відомчий контроль держави за законністю актів та дій органів місцевого самоврядування. Зокрема необхідно визначити чіткий механізм такого контролю, його правові форми та засоби. Тому у законодавстві пропонується визначити чітку процедуру здійснення інспектування діяльності органів місцевого самоврядування у сфері делегованих державою повноважень та інших правових форм взаємодії між органами держави і місцевого самоврядування (моніторинг правових актів органів місцевого самоврядування шляхом їх реєстрації в органах юстиції, діяльності спільних комісій щодо передачі державного майна у комунальну власність тощо);

б) сферу конкуруючої компетенції, яка реалізується спільно органами держави і місцевого самоврядування шляхом прийняття ними правових актів або проведення консультацій, створення спільних комісій або шляхом затвердження місцевими державними адміністраціями правових актів органів місцевого самоврядування. Сфера конкуруючої компетенції принаймні передбачає встановлення чіткого механізму правового контролю органів адміністративної юстиції за правовими актами органів місцевого самоврядування та інституту втручання держави у здійснення питань місцевого значення з метою забезпечення єдиного конституційного простору України, вирівнювання прав територіальних громад на рівномірність (пропорційність) стану їх розвитку, здійснення фінансово-матеріальної підтримки місцевого самоврядування за зверненням місцевих рад до органів державної влади;

в) виключну компетенцію органів місцевого самоврядування, зокрема конкретизувати механізм врегулювання на основі

Конституції реалізації представницькими органами місцевого самоврядування права визначати особливості здійснення своїх прав у статуті територіальної громади<sup>30</sup>.

2) Забезпечити належний рівень фінансово-матеріального забезпечення територіальних громад, зокрема конституційного принципу самостійності місцевих бюджетів. Стосовно цього також необхідно передбачити інститут втручання держави за ініціативою місцевих рад у вирішенні питань місцевого значення у випадку необхідності вирівнювання прав територіальних громад чи неналежного рівня фінансово-матеріального забезпечення місцевого самоврядування, зокрема нижче “мінімального розміру місцевого бюджету”. Згідно з правовою позицією Конституційного Суду<sup>31</sup>, необхідно законодавчо врегулювати процедури визначення нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб. Це лягатиме в основу мінімального розміру місцевого бюджету, джерел та форм фінансової підтримки місцевого самоврядування з боку держави.

3) Втілити на рівні місцевого самоврядування децентралізований механізм формування місцевих бюджетів шляхом розширення податкової бази місцевих податків і зборів.

*Інституційні гарантії та сутнісний зміст (ядро) місцевого самоврядування.* Виходячи із свого сутнісного змісту жителі – члени територіальної громади вправі вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції та законів України. Саме тому права територіальної громади не можна розглядати в якості конституційної гарантії, оскільки одна гарантія не може суперечити іншій (тобто конституційні положення, визначені у статтях 7 та 140, оскільки перше володіє вищим ступенем правового захисту

<sup>30</sup> Див.: Рішення Конституційного Суду України у справі про місцеве самоврядування // Конституційне законодавство України. – С. 877.

<sup>31</sup> Див.: Там само. – С. 878.

згідно з розділом XIII Основного Закону). Право територіальної громади не можна розглядати також у якості конституційної свободи об'єднань, оскільки воно є специфічною формою прояву публічної влади в Україні.

Таким чином, в якості елементів інституційних гарантій місцевого самоврядування в Україні можна розглядати принаймні такі положення:

1) *Принцип виборності місцевих рад та сільського, селищного, міського голови.* Через цей механізм формуються постійно діючі органи місцевого самоврядування, які функціонують на професійній основі та які володіють верховенством з питань муніципальної кадрової політики. Як виняток розглядаються випадки безпосереднього здійснення управлінських (виконавчих) функцій сільським головою.

2) *Визнання правосуб'єктності територіальної громади як специфічного виду територіальної спільності.* Територіальні громади сусідніх сіл самостійно вирішують питання про об'єднання в одну територіальну громаду, утворення єдиних органів місцевого самоврядування чи обирають єдиного сільського голову шляхом прийняття відповідного рішення на місцевому референдумі (ч. 2 ст. 6 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”).

Держава повинна забезпечити механізм консультацій з територіальною громадою, органами місцевого самоврядування при вирішенні питань адміністративно-територіального поділу, що впливатиме на статус відповідної територіальної громади. Держава не володіє правом приймати рішення про ліквідацію територіальної громади чи їх об'єднання, оскільки рішення такого роду вирішуються за своєю природою місцевим референдумом. Разом з тим це не означає, що повноваження парламенту (п. 29 ст. 85 Основного Закону) щодо прийняття рішень про зміну статусу територіальної громади суперечать конституційній гарантії місцевого самоврядування (ст. 7).

3) *Принцип функціональної, організаційної та фінансово-матеріальної відособленості місцевого самоврядування.* Така інституційна гарантія втілюється у різноманітних функціях територіальних громад, серед яких можна виділити правотворчу (через статутне право територіальних громад), комплексного розвитку територіального колективу, фінансову, економічну тощо.

4) *Принцип безпосереднього волевиявлення жителів – членів територіальної громади з питань місцевого значення.* Даний принцип розглядається як фундаментальний, який лежить в основі забезпечення багатоманітності громадських форм участі народу в управлінні публічними справами.

Важливим здається використання громадянами свого конституційного права на звернення до органів місцевого самоврядування, проведення періодичних громадських слухань тощо. Функціонування постійно діючих громадських об'єднань при органах місцевого самоврядування можна розглядати як конструктивний механізм професійного вирішення питань місцевого значення, реально наближеного до законних інтересів та реального життя жителів територіальної громади.

3. *Процесуальні гарантії* місцевого самоврядування безпосередньо втілюються у механізмах реалізації та юрисдикційних процедурах правового захисту прав та законних інтересів територіальної громади та її жителів. У цьому контексті особливе значення має конституційна гарантія права на судовий захист суб'єктивного публічного права (ст. 55, 124, 145).

Як процесуальну гарантію місцевого самоврядування можна розглядати право на самозахист (ч. 2 ст. 55 Конституції, ст. 77 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, гл. 31-А ЦПК), правовий контроль за правовими актами органів місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 144 Конституції, ч. 10 ст. 59, ч. 2 ст. 77 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”), відомчий контроль за діями та рішеннями органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 144 Конституції, ст. 76 Закону

“Про місцеве самоврядування в Україні”). Специфічне місце серед процесуальних гарантій місцевого самоврядування посідає функція конституційного контролю та офіційне тлумачення норм Конституції і законів України Конституційним Судом, внаслідок чого вирішуються справи про компетенцію органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Згідно з частиною 4 статті 55 Конституції житель – член територіальної громади володіє правом після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом свого суб’єктивного публічного права до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Аналіз цих положень законодавства України свідчить, що функціонує цілісна система субсидіарності процедур правового захисту прав місцевого самоврядування. Принцип субсидіарності, на важливість якого вказував папа римський Пій XI, розкривається через функціонування різних рівнів публічної влади (поверхів), розподіл повноважень між ними у процесі прийняття рішень, їх взаємодії та співпраці у цьому аспекті<sup>32</sup>.

Чітке розмежування повноважень між органами публічної влади, що служить основою прийняття компетентних рішень правового характеру, доповнюється особливим механізмом їх вирішення, якщо компетенція певного відомства не дозволяє їх вирішити належним чином, через функціонування інших структур, які покликані забезпечити їх ефективне вирішення. “Саме тут необхідне не тільки чітке розмежування повноважень, але й використання, доповнення норм однієї сторони нормами іншої сторони, особливо тоді, коли відповідні відносини залишаються не врегульовані правом”<sup>33</sup>.

Таким чином, систему процесуальних гарантій участі громадян у місцевому самоврядуванні становлять відносини щодо

реалізації громадянами права на самозахист, адміністративного контролю, судового конституційного контролю, функціонування міжнародних механізмів правового захисту прав місцевого самоврядування.

1. *Право громадян на самозахист.* Основне (конституційне) право особи на самозахист є суб’єктивним публічним правом, тобто його використання залежить від волі особи, права якої порушено, від рівня її правової культури, правосвідомості. Насамперед громадянин реалізує право на самозахист шляхом звернення до органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що регулюється Законом “Про звернення громадян”.

2. *Відомчий контроль у системі адміністративного контролю.* У відповідності до статті 76 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” органи та посадові особи місцевого самоврядування є відповідальними за дотримання вимог публічного порядку та належної реалізації делегованих повноважень органів виконавчої влади. Стосовно цього правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають контролю з боку місцевих державних адміністрацій та центральних органів державної влади.

Отже, місцеві та центральні органи державної влади вправі вирішувати питання про незаконність актів органів місцевого самоврядування виключно у випадку здійснення останніми делегованих повноважень держави. З метою забезпечення належного здійснення делегованих повноважень органами місцевого самоврядування можна запропонувати механізм узгодження рішень у цій сфері повноважень з відповідними органами державної влади, про що необхідно внести відповідні зміни до законодавства України. У разі порушення законності з боку органів та посадових осіб місцевого самоврядування, місцеві або центральні органи держави можуть звернутися до господарського суду про визнання незаконними їх дій або акта.

3. *Судові засоби захисту прав громадян у системі адміністративного контролю* на участь у місцевому самовряду-

<sup>32</sup> Голорнин Б.Н. Европейское право: Учебн. – М., 1999. – С. 59.

<sup>33</sup> Там само. – С. 60.

ванні доцільніше розглядати у сфері розгляду судами спорів між органами місцевого самоврядування та держави. Засади функціонування судових установ, зокрема через здійснення конституційного та адміністративного правосуддя, “надають суду якості самостійної державної влади, здатної брати участь у реалізації демократичної концепції устрою держави на основі принципу поділу влад”<sup>34</sup>. Згідно з принципом субсидіарності у демократичній правовій державі захист прав і свобод людини в основному забезпечується через розгляд справ судами загальної юрисдикції. Суди загальної юрисдикції в Україні повинні застосовувати положення Конституції як норми прямої дії<sup>35</sup>, що ґрунтується на положеннях статей 8 та 55 Основного Закону.

Вирішення спорів про компетенцію між органами державної влади та органами місцевого самоврядування регулюється опосередковано у господарсько-процесуальному законодавстві України. Юрисдикція господарських судів поширюється на вирішення правових спорів про “визнання недійсними правових актів”<sup>36</sup>.

Таке суб’єктивне публічне право прирівнюється чинним законодавством також до цивільного процесуального права. Зокрема, у Цивільному процесуальному кодексі України<sup>37</sup> дане право конкретизується положеннями глав 30, 30-А, 31-А, 31-Б. В якості основних у системі даних процедур захисту прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні можна розглядати процедури у порядку глави 31-А ЦПК, інші глави відрізняються спеціалізованим характером.

<sup>34</sup> Сравнительное конституционное право. – С. 645.

<sup>35</sup> Див.: Постанова Пленуму Верховного Суду України про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя від 1 листопада 1996 № 9 // Постанови Пленуму Верховного Суду України (1995–1998). Правові позиції щодо розгляду судами окремих категорій цивільних справ / Відп. ред. І.П. Шевчук. – К., 1998.

<sup>36</sup> Господарський процесуальний кодекс України в редакції від 21 червня 2001 р. № 2539-III // ВВРУ. – 2001. – № 36. – Ст. 188. Застереження у кодексі про обмеження предмета підвідомчості даної категорії справ по суті не стосується спорів щодо повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Обмеження такого характеру стосуються виключно господарських спорів. Згідно з п. 3 ч. 1 ст. 12 ГПК та загальноновизнаними нормами і принципами міжнародного права вирішення спорів про компетенцію між органами місцевого самоврядування та органами державної влади здійснюється саме господарськими судами.

<sup>37</sup> Цивільний процесуальний кодекс України: Станом на 1 серпня 2001 р. – К., 2001.

Відповідно до статті 77 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів.

Таким чином, громадянин вправі захистити суб’єктивне публічне право або інтерес у позовному порядку, якщо органом чи посадовою особою місцевого самоврядування нанесено йому майнову або моральну шкоду, а також шляхом оспорування як неправомірного акту органу влади чи посадової особи, яким наноситься шкода його суб’єктивному публічному праву у випадку вчинення перешкод щодо його реалізації (наприклад, не внесення громадянина у списки виборців).

При цьому виникає питання, до якого роду судової юрисдикції відноситься розгляд справ даної категорії, оскільки чинне законодавство України це питання вирішує винятково у рамках цивільно-процесуального права. Можна приєднатися до думки, що відносини такого характеру не є цивільно-процесуальними, а публічно-правовими<sup>38</sup>. Суддя Верховного Суду України В. Стефанюк вбачає перспективу у введенні інституту адміністративних судів, покликаних розглядати таку категорію справ, з чим не можна не погодитися<sup>39</sup>.

Адміністративна юстиція, організаційне оформлення якої в окрему судову підсистему в Україні ще не склалося, може служити основним засобом забезпечення муніципальних прав і свобод від адміністративної сваволі. Як спеціалізована система судових установ, адміністративна юстиція дозволить забезпечити

<sup>38</sup> Див.: Штефан М. Цивільний процес: Підручник для юрид. спеціальностей вищих закладів освіти. – К.: Ін Юре, 1997. – С. 375–382; Тертышников В.И. Гражданский процесс. – Х.: Консум, 2001. – С. 152.

<sup>39</sup> Стефанюк В. Запровадження адміністративної юрисдикції в Україні // Право України – 1999. – № 7.

відповідність адміністративних актів (як індивідуальних, так і підзаконних) сутнісному змісту основних прав і свобод<sup>40</sup>.

Слід зазначити, що вперше створення системи адміністративних судів з метою повноцінного судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади було передбачено Концепцією адміністративної реформи в Україні, що затверджена Указом Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22 липня 1998 року № 810/98. Разом з тим адміністративно-правова реформа та реформа адміністративного права зачіпають і проблеми місцевого самоврядування. Тому Закон України “Про судоустрій України” 2002 року закріплює, що місцеві адміністративні суди розглядають адміністративні справи, пов’язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування (справи адміністративної юрисдикції)<sup>41</sup>. Адже права і свободи громадянина здійснюються передусім на рівні місцевого управління, тобто там, де він проживає та реалізує не лише свій муніципально-правовий, а й адміністративно-правовий статус. Тому адміністративна юстиція як адміністративно-правовий інститут рівною мірою розповсюджується і на відносини, які регламентуються нормами муніципального права<sup>42</sup>.

Однак, незважаючи на прийняття Закону “Про судоустрій України”, слід констатувати, що процес реформування судової влади, передусім запровадження адміністративної юстиції, в Україні йде повільно. Серед перепон запровадження системи адміністративного судочинства насамперед привертають увагу проблеми політичного характеру. Адже основною стратегічною метою адміністративної юстиції є належний судовий захист прав і свобод громадян від порушень з боку органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Центр

<sup>40</sup> Авер’янов А.Б. Забезпечення прав людини в сфері виконавчої влади // Правова держава: щорічник наук. праць. – 1999. – Вип. 9. – С. 16–20.

<sup>41</sup> Про судоустрій України: Закон України від 7 лютого 2002 року // Голос України. – 2002. – 19 березня.

<sup>42</sup> Галлиган Д., Полянський В., Стариков Ю. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М., 2002. – С. 162–163.

тяжіння адміністративної юстиції, як складової всієї судової системи, полягає в тому, що вона остаточно ліквідує недоліки партійного управління у конституційній державі, які передбачають, що між сферою юстиції і сферою повної свободи адміністрації існує третя сфера, в якій уряд, формально функціонуючи в законних межах, має можливість діяти в інтересах правлячої партії, при цьому тлумачити один і той же закон в різних життєвих випадках по-різному. Ця теза вказує на можливість виникнення ситуації, в умовах якої адміністративний суд може опосередковано, через розгляд конкретної справи, реально вплинути на політичну ситуацію в країні, що, можливо, і робить свій вплив на обережність держави щодо запровадження даної правозахисної інституції. По суті адміністративна юстиція має стати тим реальним правозахисним бар’єром між людиною, територіальними громадами та державою, зловживаннями її бюрократичних інститутів – посадових осіб, чиновників – у випадку порушення останніми прав громадян.

Серед функцій адміністративної юстиції в юридичній літературі цілком справедливо виділяються:

– *контрольна функція*, яка полягає в перевірці правомірності актів (дій чи бездіяльності) органів державного управління при розгляді в адміністративно-процесуальному порядку адміністративно-правових спорів, метою якої є сприяння поновленню порушених прав і забезпеченню охорони інших прав і свобод громадян шляхом зміни чи відміни адміністративного акта у випадку його протизаконності;

– *правопоновлювана функція*, яка уособлює органічне завершення правозахисної діяльності і передбачає відновлення порушених прав громадян;

– *превенційна функція*, яка повинна слугувати попередженню порушень прав і свобод громадян, що передбачає з’ясування управлінсько-правових причин і обставин відповідних порушень (особливо систематичних), виявлення винних у цих порушеннях посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування;



– *виховна функція*, яка пов'язана з проявом попереджувально-виховного впливу адміністративної юстиції на державних і муніципальних службовців з метою стимулювання дотримання ними принципів публічної служби, які безпосередньо пов'язані із забезпеченням і охороною прав і свобод громадян;

– *юрисдикційна функція*, яка має визначальне значення для розкриття шляху досягнення поставленої перед цим інститутом мети і передбачає, що захист прав і свобод громадян здійснюється за допомогою судового захисту конкретної адміністративної справи.

Проект Концепції реформи адміністративного права передбачає виконання адміністративною юстицією функції специфічного плану, так званого *управлінського спрямування*, а саме – розгляд і вирішення управлінських спорів, що виникають між органами публічного управління (насамперед – органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями) з приводу розмежування їх компетенційних сфер діяльності<sup>43</sup>.

Таким чином, адміністративна юстиція, як складова системи організаційно-правових гарантій конституційного права на судовий захист громадян в їх правовідносинах з державою та місцевим самоврядуванням, повинна стати інтегрованим у правову систему України інститутом, який сприяв би процесам демократизації держави і суспільства, виконуючи при цьому, перш за все, роль правозахисного інструментарію, яким може скористатися громадянин у разі порушення його прав і свобод органами державної влади і місцевого самоврядування та їх посадовими особами, а також сприяв би усуненню компетенційних колізій між муніципальною та державною владою.

Згідно з пунктом 2 статті 24 ЦПК судам загальної юрисдикції підвідомчі справи, що виникають з адміністративно-правових відносин, перерахованих у ст. 236 ЦПК:

<sup>43</sup> Педько Ю.С. Роль адміністративної юстиції в процесі демократизації правової системи України // Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем: Матеріали міжнародної наукової конференції (м. Київ, 17–20 жовтня 2000 року). – К., 2000. – С.338–339.

а) за скаргами на неправильність у списках виборців та в списках громадян, які мають право брати участь у референдумі;

б) за скаргами на рішення і дії територіальної, окружної виборчої комісії по виборах депутатів і голів сільських, селищних, міських, районних у містах, обласних рад та заявах про скасування рішення виборчої комісії про реєстрацію кандидата;

в) за скаргами громадян на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи посадових осіб у сфері управлінської діяльності;

г) за скаргами на рішення, прийняті щодо релігійних організацій.

Таким чином, система процесуальних засобів забезпечення участі громадян у місцевому самоврядуванні на рівні судів загальної юрисдикції перебуває лише на стадії свого становлення. Цілісна система судових гарантій складеться у тому випадку, коли будуть створені адміністративні суди<sup>44</sup>, які будуть спеціалізуватися на розгляді скарг громадян про порушення їх прав (зокрема, муніципальних прав) та вирішенні спорів про компетенцію між різними органами влади.

4. *Судовий конституційний контроль*. Органи місцевого самоврядування можуть забезпечити захист своїх прав та повноважень шляхом внесення конституційного подання до Конституційного Суду України про офіційне тлумачення Конституції та законів України. В силу положень частини 3 статті 61 Закону “Про Конституційний Суд України” орган конституційної юрисдикції може вирішити питання про конституційність положень інших правових актів (їх окремих положень), крім тих, які є предметом розгляду справи, і які впливають на надання висновку у справі. Конституційний Суд

<sup>44</sup> Проблеми адміністративної юстиції окрім вищезгаданих праць також знайшли своє висвітлення у працях інших вчених. Див.: Бойцова В.В., Бойцов В.Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 51–52; Стариков Ю.И. К вопросу о новом понимании административной юстиции // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2000. – № 12. – С. 101–114; Тихомиров Ю. Курс административного права и процесса. – М., 1998.

України обмежений розглядом справи на предмет конституційності положень правових актів про розподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування (ч. 3 ст. 142, ч. 4 ст. 143 та ст. 145 Конституції), а також розподіл компетенції між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування (ст. 143).

Обсяг повноважень та їх розподіл між органами публічної влади здійснюється через розгляд спорів про визнання компетенції, про заперечення компетенції та про неправомірне присвоєння компетенції органами публічної влади<sup>45</sup>. Спори про компетенцію розглядаються Конституційним Судом України у безпосередній та опосередкованій формі, оскільки необхідно виділяти правові форми забезпечення принципів належного функціонування публічної влади та гарантування прав місцевого самоврядування.

Згідно з правовими позиціями Конституційного Суду України<sup>46</sup> територіальна громада виступає як первинне джерело публічної влади на рівні місцевого самоврядування у відповідності до конституційного принципу суверенної влади народу. Згідно з Конституцією України безпосередньо засади місцевого самоврядування, питання формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.

У системі органів місцевого самоврядування має місце субординація її елементів із збереженням відповідного розмежування їх прав та повноважень. Органи місцевого самоврядування несуть конституційно-правову відповідальність, якщо їх діями, правовими актами порушуються Конституція та закони України, права і свободи громадян. У контексті конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування з дотриманням принципу наступності інститутів

публічної влади Верховна Рада України може прийняти рішення про призначення позачергових місцевих виборів.

На відміну від здійснення конституційного контролю при розгляді справ про компетенцію їх предметом можуть бути як нормативні, так і ненормативні правові акти, дії правового характеру. Якщо предметом розгляду є нормативний акт, то при вирішенні спору про компетенцію він оцінюється лише з точки зору забезпечення принципу поділу влад. При розгляді конституційності дій та ненормативних правових актів Конституційний Суд не вправі встановлювати фактичні обставини, які є предметом розгляду судів загальної юрисдикції. З іншого боку Суд не вправі вивчати ті обставини справи, які лежать у площині реалізації органами публічної влади власної регламентарної самостійності, забезпечення організаційної єдності, оскільки вони є несумісними із принципом поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. За змістом такі нормативні акти підлягають перевірці Конституційним Судом за процедурою конституційного контролю.

Аналіз чинного законодавства України, висловлених думок у юридичній літературі дає змогу зробити висновок, що право жителів – членів територіальних громад вирішувати справи місцевого значення виступає конституційною гарантією.

Змістом конституційної гарантії участі громадян у місцевому самоврядуванні виступає сутнісний зміст (ядро) такого права, яке у концентрованому виразі сформульовано у статті 143 Конституції України. Система гарантій участі громадян у місцевому самоврядуванні є органічним комплексом правових, інституційних та процедурних засобів реалізації та захисту прав жителів – членів територіальної громади на вирішення публічних справ місцевого значення, які безпосередньо пов'язані із відповідальною їх життєвою позицією.

Правові гарантії насамперед пов'язані із нормативно-правовим змістом механізмів забезпечення участі громадян у місцевому самоврядуванні. Інституційні гарантії мають

<sup>45</sup> Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – С. 121.

<sup>46</sup> Див.: Рішення Конституційного Суду України у справі про місцеve самоврядування від 09.02.2000 року № 1-рп/2000 // Конституційне законодавство України. – С. 869–878.

організаційно-правову природу і їх сукупність становлять засоби вирішення завдань публічного характеру, на місцевому рівні забезпечують політичні, економічні, соціальні, культурно-духовні та інші функції місцевого самоврядування. Процесуальні гарантії пов'язані із функціонуванням юрисдикційних установ і втілюються у процедурах правового контролю та судового захисту прав жителів – членів територіальної громади на вирішення справ місцевого значення.

## 6.2. Юридична відповідальність у системі місцевого самоврядування

У теорії місцевого самоврядування особливе місце займає інститут відповідальності суб'єктів муніципальних правовідносин, який виступає важливим засобом гарантування прав та свобод місцевого самоврядування, його захисту від можливих порушень. Адже сама філософія та практика місцевого самоврядування ґрунтується на ідеях відповідальної муніципальної влади. Продумане та ефективне здійснення цієї влади передбачає прояв ініціативи, творчості, самостійних дій з боку кожного учасника муніципального процесу, який може здійснюватися лише в умовах справжнього самоврядування та свободи вибору оптимальних варіантів рішень і використання засобів з їхньої реалізації. У свою чергу така свобода неможлива без відповідального ставлення до самоврядування та конкретної відповідальності усіх учасників муніципального процесу за соціальні наслідки своїх дій. Самоврядування й свобода, з одного боку, та відповідальність, з іншого, – це дві сторони однієї медалі, які можуть існувати та розвиватися взаємопов'язано, доповнюючи та зміцнюючи одне одного.

Уся справа, однак, у тому, що саме слід розуміти під цим, які межі такої відповідальності, форми вираження. В законодавчому визначенні місцевого самоврядування однією з ключових є вказівка на “самостійне або *під відповідальність* органів та посадових осіб

місцевого самоврядування”<sup>47</sup> вирішення питань місцевого значення. Аналогічна формула міститься й у Всесвітній декларації місцевого самоврядування (1985) та Європейській Хартії місцевого самоврядування (1985) – загальновизнаних міжнародно-правових стандартах місцевого самоврядування. Так, стаття 2 Всесвітньої декларації встановлює, що місцеве самоврядування – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи, *під свою особисту відповідальність* і в інтересах місцевого населення. Згідно зі статтею 3 Європейської Хартії під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи у межах закону, *під свою відповідальність* і в інтересах місцевого населення.

Безумовно, позитивним фактором є те, що в останні роки об'єктом наукових пошуків як в зарубіжній юридичній літературі, так і в Україні стає конституційно-правова відповідальність, але в той же час конституційно-правові аспекти відповідальності в місцевому самоврядуванні фактично випадають з поля зору дослідників. Досліджуючи інститут відповідальності у місцевому самоврядуванні, О.В. Батанов відмічає, що незважаючи на важливість інституту юридичної відповідальності в праві взагалі та у конституційному та муніципальному зокрема, він мало розроблений у науці, має багато прогалин та, мабуть, тому й не знайшов свого належного висвітлення в науковій літературі з питань місцевого самоврядування<sup>48</sup>.

Вважаємо, що дослідження інституту відповідальності у місцевому самоврядуванні доцільно проводити через призму загальних проблем юридичної відповідальності. Сучасним проблемам теорії юридичної відповідальності присвячено чимало

<sup>47</sup> Ст.2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст.170.

<sup>48</sup> Батанов О.В. Відповідальність в місцевому самоврядуванні: деякі питання теорії // Правова держава: Щорічник наук. праць Інституту держави і права ім. В.М. Корсецького НАН України. Вип. 13. – К., 2002. – С.135–146; Батанов О.В. Санкції в муніципальному праві України: проблеми теорії та практики // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 4. – С.34–41.

літератури<sup>49</sup>, однак немає єдності в її розумінні. У цілому позиції вчених зводяться до того, що юридична відповідальність є своєрідною формою санкції, інші розуміють її як процес застосування санкції, треті – як вид правоохоронних відносин. Ототожнення юридичної відповідальності з санкцією правової норми чи правоохоронною функцією права штучно звужує її зміст<sup>50</sup>. Юридична санкція виконує стимулюючу та обмежувальну функції, стан юридичної відповідальності доцільно пов'язувати функціонально з правами чи повноваженнями суб'єкта права. Нез'ясованою залишається юридична природа муніципально-правової відповідальності.

Особливо проблематичним у визначенні юридичної природи муніципально-правової відповідальності є комплексність відповідних правовідносин, які є відносинами з приводу організації та здійснення публічної влади територіальних громад<sup>51</sup>. У багатьох своїх елементах муніципально-правова відповідальність подібна до конституційної відповідальності, і між ними спостерігається тісний взаємозв'язок. У вітчизняній літературі<sup>52</sup>, присвяченій проблемам конституційної відповідальності, приділяється увага проблемам “позитивної” основи конституційної відповідальності, системних зв'язків між конституційними нормами і іншими юридичними нормами, а також іншими соціальними нормами (політичними, моральними тощо).

<sup>49</sup> Див.: Алексеев С.С. Теория права. – М., 1994. – С. 180; Духно А.Н., Ивакин В.И. Понятие и виды юридической ответственности // Государство и право. – 2000. – № 6. – С. 12–17; Самошенко И.С., Фарушкин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. – М., 1971; Теория государства и права: Учебн. / Под ред. А.И. Денисова. – М., 1972. – С. 5000; Хропанюк В.Н. Теория государства и права. – М., 1993.

<sup>50</sup> Див.: Тихонравов Ю.В. Основы философии права: Учебное пособие. – М., 1997. – С. 178–262.

<sup>51</sup> Муніципальне право України. – С. 24.

<sup>52</sup> Мелашенко В.Ф. Конституційно-правова відповідальність // Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К., 2000. – С. 19–22; Наливайко Л. Проблеми застосування специфічних ознак та функцій конституційної відповідальності // Право України. – 1999. – № 10. – С. 45–50; Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. – К., 1997. – С. 17–18; Фрицький О.Ф. Проблема конституційної відповідальності в Конституції України (окремі питання) // Державно-правова реформа в Україні: Матеріали науково-практичної конференції. – К., 1997. – С. 185.

Якісною характеристикою юридичної відповідальності є обов'язок суб'єкта понести обмеження організаційно-особистого та матеріального характеру у випадку порушення норм права<sup>53</sup>. Юридична відповідальність у будь-яких правовідносинах забезпечується процесуальними нормами. Оскільки найчастіше процесуальні правовідносини ототожнюються з діяльністю суду, то виникають проблеми у розумінні змісту юридичної відповідальності<sup>54</sup>. Дана проблема є важливою, так як належна правова процедура виступає гарантією законності при застосуванні заходів юридичної відповідальності.

Як і в сфері конституційних відносин<sup>55</sup>, у муніципально-правових відносинах важливу роль відіграє позитивна відповідальність поряд із ретроспективною. Позитивна відповідальність насамперед характерна для органів публічної влади та її посадових осіб. Із логіки норм вітчизняного муніципального законодавства випливає необхідність забезпечення належного функціонування публічної влади на рівні регіонів та територіальних громад, яка гарантує режим законності та публічний інтерес.

На цій підставі можна виділити муніципально-правову відповідальність двох видів: а) публічно-правову відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування за неналежне здійснення своїх функцій та повноважень; б) юридичну відповідальність за створення перепон в участі громадян у місцевому самоврядуванні. Таким чином, муніципально-правова

<sup>53</sup> У даному визначенні юридичної відповідальності через категорію “обов'язок” немає особливих семантичних вивертів чи розкриття поняття через визначене (див.: Общая теория государства и права. Акад. курс в 2-х т. – Т. 2. Теория права. – М., 1998. – С. 595). Насамперед, дане визначення розкриває зміст юридичної відповідальності через права та відповідні їм обов'язки суб'єкта права. Не можна також погодитися із голосливими твердженнями щодо можливості вимоги до суб'єкта права доводити свою невинуватість у вчиненні правопорушення, навіть, “примусово вимагати звіту у вчиненому правопорушенні” (див.: Общая теория права: Курс лекций. – Нижний Новгород, 1993. – С. 462; Головкин Л.В. Вопросы теории юридической ответственности: Труды ВЮЗИ. – Т. 39. – Ленинград, 1975. – С. 239). Категорія обов'язку у даному випадку означає невідворотність заходів державного примусу у випадку порушення норм права і кореспондуюче йому суб'єктивне право особи на захист.

<sup>54</sup> Общая теория государства и права. Акад. курс в 2-х т. – Т. 2. Теория права. – М., 1998. – С. 593–594, 600.

<sup>55</sup> Мелашенко В.Ф. Вказ. праця. – С. 21.

відповідальність поєднує в собі елементи компенсаційної та репресивної юридичної відповідальності.

**1. Муніципальна публічно-правова відповідальність.** Органи та посадові особи місцевого самоврядування як носії публічної влади територіальних колективів несуть публічну відповідальність перед жителями відповідних територіальних громад, державою, юридичними і фізичними особами у відповідності до Конституції і законів України. Поряд із встановленням повноважень, прав і обов'язків органів влади та посадових осіб законодавством та іншими нормативними правовими актами встановлюється їх відповідальність за невиконання цих повноважень, прав та обов'язків.

Публічно-правова відповідальність відрізняється від інших видів відповідальності тим, що в ній поєднуються моральні, політичні та правові заходи відповідальності, і суб'єкти відповідальності несуть її перед основним джерелом публічної влади – громадянином, народом, населенням<sup>56</sup>. Публічна відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, врегульована правом, стає муніципальною публічно-правовою відповідальністю.

За підставами заходи муніципальної публічно-правової відповідальності можна поділити на дві групи: а) відповідальність за порушення законодавства та б) відповідальність за неналежне виконання суб'єктом публічної влади покладених на нього функцій та повноважень:

*а) Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед жителями територіальної громади.* Специфіка юридичного режиму функціонування органів та посадових осіб місцевого самоврядування обумовлює їх юридичну відповідальність перед жителями територіальної громади.

Згідно зі статтею 75 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” органи і посадові особи місцевого самоврядування є

підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед жителями територіальної громади. Вони періодично звітують (не менше ніж два рази на рік) перед територіальною громадою про виконання програм комплексного розвитку територіальної громади та інших програм, з інших питань місцевого значення.

На підставі неналежного виконання своїх повноважень, порушення Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина територіальна громада може припинити достроково повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування згідно з процедурами, визначеними статтями 78–80 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”. Зміст цих процедур полягає у проведенні місцевих референдумів по достроковому припиненню повноважень місцевої ради (ч. 2 ст. 78 Закону) чи сільського, селищного, міського голови (ч. 3 ст. 79 Закону), а також шляхом прийняття рішення про дострокове припинення повноваження органу самоорганізації населення за рішенням загальних зборів громадян, що утворили даний орган влади (ч. 2 ст. 80 Закону);

*б) Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними і фізичними особами.* Підставою такої відповідальності є неправомірні рішення, дії або бездіяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що порушують права і свободи особи, наносячи їм майнову чи моральну шкоду.

Згідно з основним правом на судовий захист порушених прав і свобод у порядку цивільного та господарського судочинства вирішується питання про дострокове припинення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Така відповідальність полягає у визнанні незаконними рішень та дій органів і посадових осіб місцевого самоврядування та відшкодуванні завданої майнової та моральної шкоди за рішенням судових органів. У судовому порядку також вирішуються спори з приводу поновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб (ст. 77 Закону).

Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування може наставати також у результаті невиконання

<sup>56</sup> Савин В.Н. Ответственность государственной власти перед обществом // Государство и право. – 2000. – № 12. – С. 66.

ними умов договорів та угод із фізичними та юридичними особами, які укладають органи місцевого самоврядування, що здійснюють права власника по відношенню до комунальної власності;

в) *Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою.* Підставою для відповідальності органів місцевого самоврядування перед державою виступає: порушення єдиного правового простору в державі, тобто Конституції і законів України та неналежне здійснення ними делегованих державою повноважень. Формою такої відповідальності є дострокове припинення повноважень органів місцевого самоврядування та визнання у судовому порядку незаконними актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції або законам України (ч. 10 ст. 59 та ст. 76 Закону).

У літературі висловлюється думка<sup>57</sup>, що чинне законодавство України нечітко врегулює підстави та порядок муніципальної публічно-правової відповідальності. Зокрема, з якихось причин вказується, що єдиною формою муніципальної публічно-правової відповідальності є тільки дострокове припинення повноважень органів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування. Це положення обґрунтовується тим, що необхідно прийняти спеціальне законодавство, яке б врегулювало насамперед питання відповідальності органів місцевого самоврядування за неналежне виконання делегованих державою повноважень.

Такі доктринальні положення, які панують як у вітчизняній, так і російській юридичній думці, є досить дивними. Слабкість цих теоретичних положень полягає насамперед у тому, що у більшості випадків преюдиційним фактом для прийняття рішення парламентом про дострокове припинення повноважень органів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування і призначення дострокових їх виборів є наявність рішень суду про визнання актів

органів місцевого самоврядування незаконними (ч. 4 ст. 78, ч. 5 ст. 79 Закону).

Згідно з принципом правової держави факт правопорушення встановлюють органи правосуддя. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ч. 2 ст. 124 Конституції). Оскільки органи публічної влади повинні забезпечити своє належне функціонування шляхом взаємодії та співпраці, більшою мірою тягар по вирішенню спорів такого роду лягає саме на органи правосуддя. По суті, органи судової влади згідно з принципом верховенства права володіють достатнім набором правових засобів для визначення питання про законність актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Тому із вищенаведеною думкою можна погодитися лише в тій частині, що не врегульовано процедури призначення та визначення заходів муніципальної публічно-правової відповідальності.

З наведених міркувань можна зробити висновок, що муніципальна публічно-правова відповідальність перед державою носить комплексний характер і невід'ємним її атрибутом виступають правозахисні функції правосуддя у механізмі публічної влади. Розгляд судами України справ про законність актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування є механізмом визначення складу муніципального делікту, оскільки рішення парламенту більшою мірою залежать від наявності відповідних рішень органів судової влади, хоча не слід відкидати організаційно-технократичний характер деяких рішень парламенту такого роду з певних підстав.

Верховна Рада України вправі прийняти рішення про дострокове припинення повноважень органів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування на підставі порушення законності при ухваленні ними правових актів та у випадку не проведення місцевою радою без поважних причин чергових сесій у строки, визначені законом, або не вирішення нею питань, віднесених законом до предмета її відання. Згідно з принципом

<sup>57</sup> Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку. – С. 111–112.

верховенства права межі розсуду суду у даному випадку є досить широкими, оскільки питання такого роду досить складно врегулювати нормативно в силу їх казуального характеру. Майбутнє прецедентне право судів, судова практика повинні орієнтуватися на встановлення фактів: грубого порушення законності та систематичного неналежного здійснення владних функцій у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Аналіз норм і принципів законодавства України дає змогу виділити основні аспекти, які стосуються форм неправомірної діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. *Грубе порушення законності* у діяльності органів місцевого самоврядування повинно мати своїм наслідком ущемлення сутнісного змісту права місцевого самоврядування та прав і свобод людини і громадянина. Якісною характеристикою такого роду муніципального делікту є суттєві упущення під час виконання обов'язкових повноважень місцевого самоврядування, сфера якого принаймні визначена Конституцією (ст. 143). Прикладом грубого порушення законності у діяльності місцевих рад може виступати їх упущення у випадку порушення строків прийняття місцевого бюджету або непропорційного скорочення видатків за певними статтями місцевого бюджету, що веде до порушення нормативів забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб тощо.

*Систематичне неналежне здійснення владних функцій* у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування полягає в упущеннях щодо комплексного розвитку територіальних колективів, неприйняття правових актів або невиконання функцій у сфері управління комунальною власністю, місцевих фінансів та здійснення відповідної муніципальної фінансової політики, незабезпечення населення послугами на рівні нормативів мінімальних соціальних потреб територіальної громади тощо. Таким чином, під систематичним неналежним здійсненням функцій

місцевого самоврядування можна розуміти відсутність єдиної, комплексної муніципальної політики щодо упорядкування та планомірного розвитку відповідних територіальних колективів. Наприклад, в якості такого роду муніципального делікту можна розглядати упущення органів місцевого самоврядування у сфері управління комунальною власністю, яке веде до порушення балансу розвитку житлово-комунального господарства села, селища, міста, упущення у фінансуванні необхідних витрат на утримання його у якісному стані, необхідного для забезпечення гідного рівня життя жителів територіальної громади (шляхово-дорожнє господарство, комунікації, зв'язок, охорона довкілля, житлово-побутові послуги тощо).

Якщо у випадку порушення законності внаслідок прийняття неправомірних актів органами місцевого самоврядування преюдиційним фактом виступають рішення суду, то у випадку неналежного виконання ними функцій розгляд питання парламентом щодо відповідальності органів місцевого самоврядування виступає засобом державної політики у сфері вирівнювання рівня розвитку територіальних колективів. Таким чином, ухвалення Верховною Радою рішень про дострокове припинення повноважень органів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування одночасно є складовим елементом інституту втручання держави у діяльність органів місцевого самоврядування та засобом вирівнювання розвитку територіальних колективів в Україні. Відповідна постанова Верховної Ради повинна містити положення про дострокове припинення відповідного органу місцевого самоврядування та призначення позачергових виборів. Позачергові вибори також можуть призначатися Верховною Радою відповідно до місцевої ради – відповідним сільським, селищним, міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської місцевої державної адміністрації, виборних посадових осіб місцевого самоврядування – відповідною сільською, селищною, міською радою, головою

обласної ради, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

Складніший механізм муніципальної публічно-правової відповідальності у випадку неналежного виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень. Вважаємо, що сьгоднішній стан нормативного регулювання такого виду відповідальності взагалі не створює його легітимного механізму, оскільки відсутність процесуальних гарантій притягнення до юридичної відповідальності по суті у таких умовах перекладає тягар доведення відсутності вини на органи місцевого самоврядування, що ускладнюється також неналежним рівнем фінансово-матеріального забезпечення цих функцій та передачі державою органам місцевого самоврядування відповідних ресурсів. Однак така підконтрольність органів місцевого самоврядування державі є безумовно невід'ємною складовою державної регіональної політики.

Згідно з принципом верховенства права та конституційної гарантії місцевого самоврядування інститут втручання держави у здійснення місцевого самоврядування повинен застосовуватися за ініціативою відповідної територіальної громади, органів та виборних осіб місцевого самоврядування. Тому у законодавстві України слід закріпити імперативну норму про проведення періодичних звітів органів місцевого самоврядування перед державою про стан виконання ними делегованих державою повноважень.

Спеціальним законом необхідно чітко врегулювати механізми втручання держави у здійснення справ місцевого значення. У даному випадку необхідно закласти конструктивний механізм звітності органів місцевого самоврядування перед виконавчими органами державної влади, який би передбачав можливість перших ставити перед парламентом питання про прийняття спеціального закону, пропонуючи певну форму втручання держави у здійснення справ місцевого значення. Сутність таких пропозицій полягає в

тому, щоб створити превентивний механізм забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень.

Аналіз вищенаведених положень дає змогу зробити висновок, що дострокове припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування виступає екстраординарним видом муніципальної публічно-правової відповідальності. Найважливішим, найефективнішим засобом муніципальної публічно-правової відповідальності виступає вирішення судами справ про законність актів та дій органів та посадових осіб місцевого самоврядування. В останньому випадку спостерігається значна економія правових засобів забезпечення законності та вирішення юридичних конфліктів у розумні строки.

Характерною рисою відповідальності в місцевому самоврядуванні є специфіка її санкцій. Санкція – обов'язковий елемент відповідальності в муніципальному праві. На нашу думку, слід критично відноситися до пануючого раніше у літературі підходу, згідно з яким у конституційного та муніципального права немає санкцій і тому реалізація їх норм забезпечується санкціями інших галузей права: кримінального, адміністративного та частково цивільного. Так, наприклад, автори одного з навчальних посібників з муніципального права України В.В. Кравченко та М.В. Пітцик, аналізуючи питання відповідальності у муніципальному праві, зазначають, що переважна більшість норм муніципального права не містить санкцій і відповідальність за їх порушення передбачається іншими галузями національного права України<sup>58</sup>. Такий підхід є помилковим принаймні тому, що кожна галузь права повинна забезпечувати реалізацію своїх норм власними засобами і в тому числі, якщо це необхідно, санкціями: наявність мір відповідальності – це така саме ознака галузі, як і “власні” суспільні відносини та “власні” норми, які регулюють дані відносини<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навч. посіб. – К., 2003. – С.334.

<sup>59</sup> Див. про це: Батанов О.В. Санкції в муніципальному праві України: проблеми теорії та практики // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 4. – С.35.



Санкцією, в точному сенсі цього слова, слід називати лише закладену в юридичній формі можливість (загрозу) примусу щодо зобов'язаної особи на випадок невиконання нею обов'язку. Саме санкція вказує на ті несприятливі наслідки (правові втрати, обтяження, правові позбавлення та ущемлення матеріального або юридичного характеру), які наступають (можуть наступити) для суб'єктів муніципально-правових відносин у процесі неадекватної реалізації (діяльності або бездіяльності) ними своїх прав у сфері місцевого самоврядування. Таким чином, відповідальність виступає у якості форми реалізації відповідної санкції, а санкція – мірою цієї відповідальності.

До основних (власне муніципально-правових) санкцій на думку О.В.Батанова відносяться: 1) дострокове позбавлення (зміна) конституційного статусу органу місцевого самоврядування, органу державної влади, їх посадових осіб, громадського об'єднання; 2) ліквідація конституційного порушення, зокрема, визнання неконституційними актів або їх окремих положень, призупинення дії актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 3) визнання недійсним юридично значущого результату; 4) відкликання депутата місцевої ради виборцями; 5) дострокове припинення повноважень депутата за рішенням представницького органу; 6) дисциплінарні санкції; 7) позбавлення спеціального або почесного звання; 8) процесуальні санкції; 9) обмеження (позбавлення) спеціального або загального статусу фізичної особи – члена територіальної громади<sup>60</sup>. Проаналізуємо дані санкції.

1. *Дострокове позбавлення (зміна) конституційного статусу органу місцевого самоврядування, органу державної влади, їх посадових осіб, громадського об'єднання тощо.* Наприклад, дострокове припинення повноважень органів місцевого самоврядування або сільського, селищного, міського голови. Так, за статтею 75 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування,

<sup>60</sup> Батанов О.В. Відповідальність в місцевому самоврядуванні: деякі питання теорії // Правова держава: Щорічник наук. праць Інституту держави і права ім. В.М. Корсецького НАН України. Вип. 13. – К., 2002. – С.142–143.

якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Стаття 80 даного Закону встановлює, що повноваження органу самоорганізації населення можуть припинитися достроково у разі невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання своїх повноважень. По суті аналогічна за своєю природою санкція, однак щодо посадової особи державної виконавчої влади, передбачена стаття 72 цього Закону, за якою районна, обласна рада може шляхом таємного голосування висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної, обласної державної адміністрації висловили не менш як дві третини депутатів від загального складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації. Дострокова зміна конституційного статусу може застосовуватися й щодо виборчих комісій. Так, за статтею 23 Закону “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” повноваження відповідної виборчої комісії чи окремих осіб, які входять до її складу, можуть бути достроково припинені органом, який утворив комісію, якщо вони порушують Конституцію та закони України.

2. *Ліквідація конституційного порушення, зокрема, визнання неконституційними актів або їх окремих положень, призупинення дії актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування.* Так, відповідно до пункту 7 статті 59 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” у разі незгоди сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті ради) з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради; за пунктом 9 рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради,

можуть бути скасовані відповідною радою; за пунктом 10 цієї статті акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

Варто зазначити, що в літературі призупинення та скасування актів переважно розглядалося як міра конституційної відповідальності<sup>61</sup> або як самостійний вид відповідальності<sup>62</sup>. Так, С.А. Авак'ян пише, що скасування акта одного органу іншим означає, що акт був незаконним або недоцільним. Скасування є оцінкою діяльності органу, який прийняв акт. Це міра державного примусу, що характеризує її як санкцію<sup>63</sup>. М.Д. Шиндяпіна вважає, що видання незаконних актів та рішень слід розглядати як різновид конституційних правопорушень, якщо воно порушує передусім конституційні норми. Скасування, призупинення дії неконституційного акта, на її думку, є в даному випадку мірою конституційної відповідальності, що, в свою чергу, не виключає застосування до правопорушника заходів дисциплінарної або іншої відповідальності<sup>64</sup>.

Деякі ж вчені вважають, що ця міра є лише усуненням з правового простору акта, якого в ньому бути не може: тут ніхто нікого не наказує. Саме по собі визнання правового акта частково або повністю є незаконним або навіть неконституційним, стверджує Д.Т. Шон, не викликає будь-яких обмежень або позбавлень матеріального або юридичного характеру для тих, хто їх видав. Скасування акта не позбавляє від відповідальності її авторів<sup>65</sup>. На даних позиціях знаходяться й деякі вітчизняні

<sup>61</sup> Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву. – Воронеж, 1980. – С.84; Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. – 1997. – № 2. – С.90.

<sup>62</sup> Самошенко И.С., Фарушкин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. – М., 1971. – С.212–213.

<sup>63</sup> Авак'ян С.А. Санкции в советском государственном праве // Советское государство и право. – 1973. – № 11. – С.35.

<sup>64</sup> Шиндяпина М.Д. Стадии юридической ответственности: Учеб. пос. – М., 1998. – С.86.

<sup>65</sup> Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. – 1995. – № 7. – С.41.

науковці. Зокрема, Д.М. Лук'янець, по суті заперечуючи існування конституційної відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності, вважає, що в даному випадку має місце ліквідація наслідків протиправної діяльності у вигляді неконституційних актів, а не вплив на особу, яка вчинила ці дії<sup>66</sup>.

Ми солідарні з О.В. Батановим, який вважає, що призупинення дії та скасування незаконних актів є однією з санкцій муніципально-правової відповідальності: в даному випадку наявна негативна публічно-правова оцінка діяльності тих, хто видав незаконний акт, та несприятливих наслідків для них. Так, систематичне скасування актів того чи іншого органу дозволить поставити питання про неналежне виконання ним своїх обов'язків. Саме ці дві ознаки (негативна оцінка діяння та несприятливі наслідки для суб'єкта) мають стати основним критерієм для віднесення тієї чи іншої міри до санкцій юридичної, в тому числі конституційної та муніципальної відповідальності, причому несприятливі наслідки в даному випадку мають розширювальне тлумачення. Скасування акта передбачає жорсткий, категоричний імператив та позбавляє акт усіх його юридичних потенцій, в тому числі ретроспективно. Вона може усувати всі правові наслідки дії такого акта з моменту його прийняття. Також слід зазначити, що призупинення та скасування – близькі, але не тотожні міри відповідальності. Призупинення – це також відміна, але з умовою, обмежена в часі, така міра, яка не вирішує остаточно долю акта та не анулює його дію в попередній період<sup>67</sup>.

3. *Визнання недійсним юридично значущого результату (анулювання юридичних результатів тих чи інших конституційно-муніципально-правових дій).* Дана санкція зустрічається в сфері відносин по виборах депутатів або виборних посадових осіб місцевого самоврядування: скасування результатів голосування, визнання виборів недійсними, касація повноважень депутатів та ін. На своєрідний характер даної міри відповідальності ще у 1975 році

<sup>66</sup> Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. – К., 2001. – С.13.

<sup>67</sup> Батанов О.В. Санкції в муніципальному праві України: проблеми теорії та практики // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 4. – С.37.

звертав увагу С.А. Авак'ян, який зазначав, що “порушення закону про вибори депутата тягне скасування виборів. Воно може розглядатися як міра державно-правової відповідальності тих учасників державно-правових відносин, які не забезпечили (хоча й зобов'язані були забезпечити) належне проведення виборів. Анулювання результатів державно-правових дій може бути доповнено іншими мірами, зокрема оновленням складу органу (наприклад, тієї ж виборчої комісії)”<sup>68</sup>.

Так, згідно зі статтею 47 Закону України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” 1998 року окружна (територіальна) виборча комісія може визнати вибори недійсними по виборчому округу чи по окремих виборчих дільницях, якщо в ході їх проведення або під час підрахунку голосів допущено порушення законодавства про місцеві вибори, яке вплинуло на результати виборів. Аналогічні за своєю природою санкції ми знаходимо й у референдумному законодавстві України. Так, згідно з частиною 8 статті 41 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” 1991 року референдум вважається таким, що не відбувся, якщо в ньому взяло участь менше половини громадян, внесених у списки для голосування, а за статтею 43 цього Закону якщо під час проведення місцевого референдуму було допущено грубі порушення законодавства про референдуми, відповідна місцева рада у 15-денний строк може призначити повторний місцевий референдум на всій території відповідної адміністративно-територіальної одиниці або її частини.

Аналіз такого роду санкцій дозволив С.А. Авак'яну виділити існування “сумісних складів правопорушення”, коли одне діяння породжує два види відповідальності. Наприклад, підлог на виборах тягне таку конституційну міру, як визнання виборів недійсними (дана міра стосується усіх – виборчих комісій, виборців, кандидатів) та одночасно – кримінальну відповідальність щодо винних осіб, які його зробили. Таким чином, відповідальність

<sup>68</sup> Авак'ян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. – 1975. – №10. – С.21.

різного виду застосовується до різних суб'єктів, тобто не порушується вимога про одне покарання за одне правопорушення<sup>69</sup>.

Скасування результатів виборів за своєю природою є правопоновлювальною санкцією. Хоча, передусім, вона служить в основному усуненню збитків, які завдані суспільним відносинам у сфері виборчого процесу, дана міра не позбавлена також і певних карних якостей. Разом з тим визнання виборів такими, що не відбулися, або недійсними є по суті державним примусом, який застосовується у зв'язку з правопорушеннями, і тому служить мірою юридичної відповідальності.

4. *Відкликання депутата місцевої ради виборцями.* В юридичній літературі дана міра тривалий час визнається як санкція<sup>70</sup>, для чого, на наш погляд, є всі підстави. Відкликання є мірою впливу, яка застосовується щодо депутата як суб'єкта муніципально-правових відносин. Призначення цієї міри – організуюче-превентивне: депутат зобов'язаний певним чином виконувати свої обов'язки, а в протилежному випадку його можуть відкликати. Саме відкликання, поза сумнівом, негативна оцінка поведінки депутата. Згідно з законодавством України повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково у разі відкликання депутата виборцями у встановленому порядку (п.1 ч.1 ст.5 Закону “Про статус депутатів місцевих рад”). Закріплення цієї санкції обумовлено тим, що у своїй діяльності депутат несе

<sup>69</sup> Див.: Сивицкий В.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности: обзор научной конференции // Государство и право. – 2002. – №2. – С.115.

<sup>70</sup> Авак'ян С.А. Санкции в советском государственном праве // Советское государство и право. – 1973. – №11. – С.35; Батанов О.В. Санкции в муниципальном праве Украины: проблемы теории та практики // Часопис Київського університету права. – 2002. – №4. – С.38; Безуглов А.А. Советский депутат. Государственно-правовой статус. – М., 1971. – С.201; Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты). – Воронеж, 1985. – С.57; Глушенко П.П., Пылин В.В. Муниципальное право. – СПб., 2000. – С.93–98; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебн. / Отв. ред. А.В. Иванченко. – М., 1999. – С.576–605; Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учебн. пос. – М., 1998. – С.251–263; Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М., 2001. – С.412 та ін.

відповідальність, насамперед, перед виборцями. Він зобов'язаний підтримувати постійний зв'язок зі своїми виборцями, систематично, не рідше одного разу на місяць, вести особистий прийом громадян. Звітувати (не рідше одного разу на рік) про свою роботу перед територіальною громадою на зборах виборців за місцем їх трудової діяльності чи проживання. Підставами для відкликання виборцями обраного ними депутата представницького органу місцевого самоврядування можуть бути: порушення депутатом положень Конституції і законів України; пропуск депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів; невідповідність практичної діяльності депутата основним принципам і положенням його передвиборної програми; використання депутатського мандата в особистих або корисливих цілях; систематичне порушення депутатом норм депутатської етики. Виборці мають право порушувати питання про відкликання депутата також за інших підстав, які вони вважатимуть суттєвими.

5. *Дострокове припинення повноважень депутата за рішенням представницького органу.* Дана санкція може застосовуватися у зв'язку з набранням чинності обвинувальним вироком суду, за яким депутата засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі (п.1 ч.2 ст.5 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад"). Слід зазначити, що позбавлення за рішенням представницького органу місцевого самоврядування повноважень не означає, що таке рішення приймається тільки тому, що в зв'язку з судовим вироком депутат позбавляється фактичної можливості виконувати свої обов'язки. Головне в даному випадку в тому, що, здійснивши злочин, депутат втрачає саме право продовжувати здійснення депутатських повноважень. Він порушує одночасно й кримінальний закон, і норму муніципального права, яка зобов'язує депутата в своїй діяльності керуватися Конституцією України та чинним законодавством. Тому депутат у таких

випадках несе подвійну відповідальність: і як депутат (позбавлення мандату), і як фізична особа (кримінальне покарання)<sup>71</sup>.

6. *Дисциплінарні санкції.* Можна виділити таку систему засобів муніципально-дисциплінарного впливу: попередження про позбавлення слова, позбавлення слова з обговорюваного питання, усунення з залу засідання, утримання з місячної депутатської винагороди певної суми, догана, порушення питання про відкликання. Щодо попередження про позбавлення слова та позбавлення слова – це дві міри, які послідовно накладаються на депутата. По суті це дві міри, які пов'язані зі змістом депутатського виступу: якщо в ньому містяться некоректні висловлювання, образи, заклики до насильницьких дій, відхилення від теми обговорення тощо. Рішення про усунення з залу засідання може прийматись, наприклад, на період до чергового засідання ради. Так, наприклад, згідно з пунктом 15.1 статті 15 Регламенту Київської міської ради XXIII скликання, на засіданнях Київської ради промовець не повинен вживати образливі висловлювання та непристойні і лайливі слова, закликати до незаконних і насильницьких дій. Головуючий на засіданні має право попередити промовця про неприпустимість таких висловлювань і закликів або припинити його виступ, а у разі повторного порушення – позбавити його права виступу на даному засіданні<sup>72</sup>.

Така санкція, як утримання з депутатського заробітку, дивлячись на її певну невластивість нашим традиціям, є більш природною та ефективною щодо осіб, які працюють в органах місцевого самоврядування на постійній основі. Мірою менш оперативного, але набагато ширшого характеру є догана та порушення питання про відкликання. На перший погляд, догана поступається по дієвості іншим санкціям, має здебільше психологічний характер, однак якщо передбачити, що накладатися така міра повинна радою на сесії та той факт, що повторне

<sup>71</sup> Батанов О.В. Санкції в муніципальному праві України: проблеми теорії та практики // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 4. – С.38.

<sup>72</sup> Регламент Київської міської ради XXIII скликання // Київська міська рада XXIII скликання. Рішення II сесії. Ч.2. – К., 1998. – С.58.

порушення після винесення догани служить підставою для порушення питання про відкликання даного депутата, то даний вид санкції виступає достатньо жорсткою та ефективною мірою<sup>73</sup>. Так, наприклад, згідно з пунктом 4.3 статті 4 Регламенту Київської міської ради XXIII скликання у разі невиконання депутатом своїх обов'язків у Київграді та її органах, систематичного порушення ним встановленого порядку їх роботи рада за попередніми висновками Постійної комісії мандатної, з питань законності, правопорядку, прав громадян та боротьби зі злочинністю може прийняти рішення про часткове або повне позбавлення його на певний період компенсаційних виплат як депутату, повідомлення виборців про ставлення депутата до виконання своїх обов'язків або про призначення голосування щодо відкликання депутата<sup>74</sup>.

7. *Майнові санкції*. Так, відповідно до статті 77 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом.

8. *Процесуальні санкції*. Вони містяться в регламентах різних місцевих рад у випадку порушення процесуальних норм. Так, відповідно до пункту 25.2 статті 25 Регламенту Київської міської ради XXIII скликання, рішення Київради (крім процедурних) приймаються лише з питань, внесених до порядку денного засідання ради, за винятком випадків, встановлених Регламентом. У разі порушення цієї вимоги прийняте рішення є недійсним. Аналогічного роду санкція міститься і в пункті 25.17 статті 25 цього Регламенту. Зокрема, в цьому пункті закріплюється порядок проведення таємного голосування при обранні та погодженні

<sup>73</sup> Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства: Автореф... д.ю.н. / 12.00.02. – М., 1993. – С.29.

<sup>74</sup> Регламент Київської міської ради XXIII скликання // Київська міська рада XXIII скликання. Рішення II сесії. Ч.2. – К., 1998. – С.48.

посадових осіб ради та передбачається, що в разі порушення процедури голосування сесія може прийняти рішення ради про визначення виборів недійсними<sup>75</sup>.

9. *Обмеження (позбавлення) або призупинення спеціального або загального статусу фізичної особи – члена територіальної громади*. Даного роду санкції можуть застосовуватися в зв'язку з певними протиправними діями громадян. Так, згідно з частиною 3 статті 7 Закону “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” у референдумах не беруть участі особи, які утримуються в місцях позбавлення волі. Дана санкція є тимчасовим обмеженням з боку держави деяких правомочностей громадян України. Також в ряді випадків обмеження прав і свобод використовується не тільки для впливу на правопорушників, але й для попередження правопорушень. Наприклад, за статтею 64 Конституції України в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Аналогічну норму містить Закон “Про місцеве самоврядування в Україні”, у статті 21 якого передбачається можливість обмеження прав місцевого самоврядування в умовах надзвичайного чи воєнного стану.

2. *Юридична відповідальність за створення перепон в участі громадян у місцевому самоврядуванні*. У юридичній літературі точаться суперечки щодо проблеми співвідношення між адміністративним деліктом та злочином. Дослідження інституту адміністративної відповідальності свідчать про те, що вона настає за порушення не всіх, а тільки певної групи адміністративно-правових норм, а також при порушенні норм не тільки адміністративного права<sup>76</sup>. Таким чином, вчинення адміністративних деліктів можливе також і в сфері муніципально-правових відносин.

При вирішенні проблеми співвідношення між адміністративним деліктом та злочином, як правило, звертають увагу на

<sup>75</sup> Регламент Київської міської ради XXIII скликання // Київська міська рада XXIII скликання. Рішення II сесії. Ч.2. – К., 1998. – С.65,67.

<sup>76</sup> Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручн. – К., 1999. – С. 290.

ступінь суспільної небезпеки діяння та його тяжкості. При цьому визнається те, що таке співвідношення більшою мірою обумовлене конкретно-історичними обставинами. Зокрема у літературі зазначається, що все залежить від волі законодавця, вираженого у праві й зумовленого соціально-політичними та іншими потребами суспільства, а також ситуацією, що в ньому склалася<sup>77</sup>. На думку М.Д. Шаргородського, між різними категоріями правопорушень об'єктивно існує лише кількісна відмінність у ступені суспільної небезпеки, а якісну відмінність надає законодавець<sup>78</sup>.

Вчинення правопорушень, що ведуть до порушення прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні, веде до порушення ряду його демократичних принципів, зокрема свободи волевиявлення громадян, партиципації, свободи агітації тощо. Аналіз правопорушень такого роду, визначених чинним законодавством України, дає змогу виділити дві основні форми їх прояву. Першу групу правопорушень становлять діяння, спрямовані на порушення порядку управління, його демократичних засад у цілому. Іншу групу правопорушень становлять діяння, пов'язані із використанням владних повноважень на хід здійснення демократичних процедур та публічної влади. Остання група правопорушень проявляється у вчиненні дій, пов'язаних із наявністю так званого "адміністративного ресурсу".

Відповідальність за правопорушення, які характеризують порушення порядку управління та пов'язані із використанням владних повноважень на хід здійснення демократичних процедур та належного здійснення публічної влади, встановлені Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом України<sup>79</sup>.

До першої групи належать такі адміністративні делікти: самоуправство (ст. 186 КУпАП), порушення порядку організації і

проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 185<sup>1</sup>), створення умов для організації і проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій (ст. 185<sup>2</sup>); серед злочинів – незаконне перешкоджання організації або проведенню зборів, мітингів, походів та демонстрацій (ст. 340 КК), захоплення державних або громадських будівель чи споруд (ст. 341), захоплення представника влади як заручника (ст. 349), погроза або насильство щодо службової особи, яка виконує громадський обов'язок (ст. 350), перешкоджання діяльності депутата місцевої ради (ст. 351), умисне знищення або пошкодження майна службової особи чи громадянина, який виконує громадський обов'язок (ст. 352), самовільне присвоєння владних повноважень або звання службової особи (ст. 353), самоуправство (ст. 356).

Інша група правопорушень характеризується тим, що використання "адміністративного ресурсу" може проявлятися у різноманітних і насамперед в опосередкованих формах. Латентний характер використання "адміністративного ресурсу" ставить під загрозу демократичний режим правління, дискредитує саму ідею демократії, зокрема місцевого самоврядування.

На думку директора політико-правових програм Центру Разумкова І. Жданова, під адміністративним ресурсом слід розуміти вплив посадових осіб з використанням їх владних повноважень на розвиток політичного процесу, зокрема на хід, результати та інші складові виборчого процесу, з метою збереження влади<sup>80</sup>. На його думку, адміністративний ресурс може проявлятися у різноманітних формах. На прикладі аналізу стадій виборчого процесу дослідження Центру Разумкова показали, що використання адміністративного ресурсу суттєво викривлює ступінь партиципації громадян, тісно пов'язаний із використанням у ході виборів брудних PR-технологій, владних повноважень

<sup>77</sup> Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручн. – К., 1999. – С. 244.

<sup>78</sup> Курс советского уголовного права. – Л., 1968. – Т. 1. – С. 226.

<sup>79</sup> Кримінальний кодекс України. – К.: Парламентське видавництво, 2001.

<sup>80</sup> Жданов И. Выборы – 2002: Соло для административного ресурса? // Зеркало недели. – 2001. – 22 декабря. – № 50 (374). – С. 3; Національна безпека і оборона. – 2001. – № 12.

посадових осіб у вчиненні тиску на свободу агітації, та перешкод у реалізації цієї свободи тощо<sup>81</sup>.

Стосовно діянь, пов'язаних із використанням владних повноважень на хід здійснення демократичних процедур та належного здійснення публічної влади, законодавство України встановлює безпосередньо тільки адміністративну відповідальність за порушення законодавства про референдум (ст. 186<sup>4</sup> КУпАП), порушення законодавства про об'єднання громадян (ст. 186<sup>5</sup>). Тому існує необхідність встановлення адміністративної відповідальності за неправомірне втручання органів публічної влади та їх посадових осіб у хід місцевих виборів, за упереджене ставлення посадових осіб органів публічної влади до окремих кандидатів, за підкуп виборців тощо.

Опосередковано юридична відповідальність за вчинення такого роду діянь також встановлюється інформаційним законодавством тощо. Можна погодитися з думкою дослідників Центру Разумкова<sup>82</sup>, найефективнішим механізмом забезпечення демократичності партиципації населення є громадські засоби контролю над владою та здійсненням політичного процесу в Україні.

При аналізі думок вчених та норм чинного законодавства України можна виділити муніципально-правову відповідальність як новий вид юридичної відповідальності, розуміння якої сьогодні тільки формується.

Якісною характеристикою муніципальної публічно-правової відповідальності є те, що муніципально-правова відповідальність поєднує в собі елементи компенсаційної та репресивної юридичної відповідальності. Така відповідальність може проявлятися у двох формах: а) публічно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування за неналежне здійснення

<sup>81</sup> Жданов И. Выборы – 2002; Соло для административного ресурса? //Зеркало недели. – 2001. – 22 декабря. – № 50 (374). – С. 3; Національна безпека і оборона. – 2001. – № 12.

<sup>82</sup> Див.: Там само.

своїх функцій та повноважень; б) юридичної відповідальності за створення перепон в участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Поряд із встановленням повноважень, прав і обов'язків органів влади та посадових осіб законодавством та іншими нормативними правовими актами встановлюється їх відповідальність за невиконання цих повноважень, прав та обов'язків. Тому публічна відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, врегульована правом, стає муніципальною публічно-правовою відповідальністю.

За підставами відповідальності заходи муніципальної публічно-правової відповідальності можна поділити на дві групи: а) відповідальність за порушення законодавства та б) відповідальність за неналежне виконання суб'єктом публічної влади покладених на нього функцій та повноважень.

Підставою юридичної відповідальності за створення перепон в участі громадян у місцевому самоврядуванні є вчинення діянь, які створюють певні перешкоди, викривлюють юридичну форму участі громадян у місцевому самоврядуванні. Формою їх виступає вчинення діянь, в яких вбачається склад адміністративного правопорушення (делікту) або склад злочину. Вчинення правопорушень, що ведуть до зниження рівня участі громадян у місцевому самоврядуванні, веде до звуження його легітимної бази, вихолощення його сутності.

Публічна відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування є трьох видів:

а) відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед жителями територіальної громади. На підставі неналежного виконання своїх повноважень, порушення Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина територіальна громада може припинити достроково повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування згідно з процедурами, визначеними статтями 78–80 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”;

б) відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними і фізичними особами. Підставою такої відповідальності є неправомірні рішення, дії або бездіяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що порушують права і свободи особи, наносячи їм майнову чи моральну шкоду;

в) відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою. Підставою для відповідальності органів місцевого самоврядування перед державою виступає: а) порушення єдиного правового простору в державі, тобто Конституції і законів України та б) неналежне здійснення ними делегованих державою повноважень.

Підставою для юридичної відповідальності за створення перепон в участі громадян у місцевому самоврядуванні є вчинення діянь, які створюють певні перешкоди, викривлюють юридичну форму участі громадян у місцевому самоврядуванні. Формою їх виступає вчинення діянь, в яких вбачається склад адміністративного правопорушення (делікту) або склад злочину.

### **6.3. Муніципальна правотворчість: деякі питання теорії і практики**

Становлення України як демократичної держави, соціальної і правової держави сприяє розвитку та закріпленню нормативно-правових гарантій прав і свобод людини і громадянина. Одним із видів нормативно-правових гарантій є муніципально-правова відповідальність як різновид конституційної відповідальності, яка посідає особливе місце у системі гарантій участі громадян України у місцевому самоврядуванні. Вона є специфічним юридичним засобом, що регламентує відносини в сфері місцевого самоврядування.

Звичайно, ще тривають гарячі дискусії щодо доцільності, природи, значення й ролі місцевого самоврядування, але дедалі

відчутнішими та очевиднішими є результати його функціонування в селах, селищах та містах, значно більше поваги виявляють до інститутів муніципальної демократії органи та посадові особи державної влади.

Визнання територіальних громад первинними суб'єктами місцевого самоврядування, основними носіями його функцій і повноважень, запровадження цілісної системи муніципальної безпосередньої демократії, надання якісно нового статусу місцевим радам та утворення одноособових інститутів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських голів – змінило не лише механізм здійснення публічної влади на місцях, а й політичну та правову систему всього суспільства.

Становлення місцевого самоврядування супроводжується бурхливим розвитком законодавства в цій галузі, багатосторонньою локальною нормотворчістю та перманентними процесами ратифікації відповідних міжнародно-правових актів.

Масив муніципального законодавства в сучасній Україні складають Конституція України, Закони “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997), “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” (1991), “Про столицю України – місто-герой Київ” (1999), “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” (1998), “Про службу в органах місцевого самоврядування” (2001), “Про органи самоорганізації населення” (2001), “Про статус депутатів місцевих рад” (2002), “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” (2004) тощо.

За останні десятиліття світовим співтовариством проголошено Всесвітню декларацію місцевого самоврядування та Європейську Хартію місцевого самоврядування, інші міжнародно-правові акти. Україна, як член Ради Європи приєдналась до більшості міжнародних стандартів у сфері локальної демократії і це лише закріпило загальноновизнані принципи та норми й збагатило їх національним змістом.



Також в Україні тривають процеси прийняття локальних нормативних актів, зокрема, Конституція Автономної Республіки Крим, статuti територіальних громад, рішення місцевих референдумів та інших форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад, акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Розвиток демократії в Україні природно посилює роль законодавства, що регламентує відносини в сфері місцевого самоврядування. Імплементация норм і міжнародно-правових стандартів у внутрішньодержавне законодавство змушує законодавця активізувати пошуки оптимальних і ефективних шляхів та форм розвитку системи нормативних актів. Адже конституційно-правове регулювання, захист і зміцнення правової системи місцевої демократії, місцевої економіки та місцевих фінансів – не тільки запорука успіху соціально-економічних реформ та фіксація демократичних перетворень в країні, але й надійний шлях до європейської спільноти, втілення європейських та світових стандартів у життя українського суспільства. А це, в свою чергу, визначає необхідність дослідження питань муніципальної правотворчості.

Однак, на сучасному етапі суттєвим недоліком законодавчого процесу є відсутність комплексного, системного підходу до розвитку законодавства про місцеве самоврядування. Цей факт зафіксовано в Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування, схваленої Кабінетом Міністрів України № 416–р від 25.07.2002 року. Зміна підходу є позитивним моментом Програми, яка має забезпечити прогрес на шляху розвитку законодавства із врахуванням стратегічного планування взаємопов'язаних процесів реформування. У Програмі міститься перелік найбільш важливих сфер життєдіяльності територіальних громад, які потребують законодавчого врегулювання і в ній задекларовано відмову від практики внесення незначних змін до базового Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

На сьогодні продовжується робота щодо доопрацювання і таких проектів законів, як “Про адміністративно-територіальний устрій України”, “Про місцеві податки і збори”, “Про право комунальної власності”, “Про комунальний кредит та місцеві запозичення”, “Про державний земельний кадастр”, “Про охорону земель”, “Про порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання”, “Про статус сільського, селищного, міського голови”, “Про референдуми Автономної Республіки Крим, місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади”, “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, “Про делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування”, “Про засади стимулювання розвитку регіонів”, “Про засади стимулювання розвитку регіонів”, “Про асоціації та інші добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування”.

Це неповний список необхідних законодавчих актів, оскільки ефективна система публічної влади на центральному і місцевому рівнях потребує також прийняття законів України “Про Кабінет Міністрів України”, “Про нормотворчу діяльність органів виконавчої влади”, “Про нормотворчу діяльність органів місцевого самоврядування”, “Про державний контроль у сфері виконавчої влади”, “Про нормативно-правові акти в Україні”. Для проведення адміністративної реформи необхідним є прийняття нової редакції Кодексу про адміністративні правопорушення, а в подальшому – Адміністративного кодексу України. Все це надасть змогу закінчити кодифікацію правових норм у сфері державно-управлінських відносин.

На нашу думку, в сфері муніципальної правотворчості, як і правотворчості взагалі, можна виділити три основні функції: вдосконалення нормативно-правового матеріалу; подолання прогалів у праві; систематизація нормативно-правових актів.

Безумовно, важливою і необхідною умовою становлення і розвитку територіальних громад є вдосконалення існуючої правової

бази місцевого самоврядування. Конституція України, керуючись принципом економії, фіксує щодо організації місцевої влади норми-орієнтири, які вимагають обов'язкової подальшої конкретизації у нормах різних законодавчих актів. Для уніфікації концептуальних підходів до інституту місцевого самоврядування, а також запобігання хитань від однієї концепції організації місцевої влади до діаметрально протилежної, доцільним було б прийняття спеціального законодавчого акта – Української Хартії місцевого самоврядування. В цьому документі має бути викладена концепція розвитку місцевого самоврядування в Україні; визначена правова природа локальної демократії; сформовані її основні принципи та найважливіші аспекти взаємовідносин центральної влади і місцевої демократії, вірність держави своїм міжнародним обов'язкам і міжнародно-правовим стандартам місцевого самоврядування тощо.

Як уже відмічалось, для усунення “білих плям” у нормативно-правовому масиві муніципальної демократії значної уваги потребує також вдосконалення існуючої або розробка нової правової бази і прийняття законодавчих актів, що встановлюють форми безпосередньої реалізації місцевого самоврядування територіальних громад та форми реалізації окремими громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні, законодавства з питань зміцнення матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування. Насамперед, це закони про статус територіальних громад, місцеві референдуми та інші форми безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні, комунальну власність, муніципальну бюджетну систему тощо.

Ідея локальної демократії неможлива і без ідеї відповідальності муніципальної влади. Відповідальність є неодмінним складовим елементом конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. У даний час питання відповідальності в місцевому самоврядуванні, зокрема її видів, форм, суб'єктів, підстав, санкцій, у вітчизняному законодавстві вирішуються неповно та суперечливо, що іноді перенесення цієї відповідальності зі сфери

формально-юридичної в сферу практичну є проблематичним та фактично нереальним. Все це свідчить про те, що інститут відповідальності у муніципальному праві потребує свого вдосконалення та комплексної нормативно-правової регламентації, породжує необхідність закріплення цілого комплексу проблем, пов'язаних з механізмом відповідальності, процедурою звільнення від відповідальності, застосування мір відповідальності за сукупністю, виявлення меж відповідальності, заміною одних видів відповідальності іншими тощо.

Незважаючи на повільний муніципальний розвиток в Україні, інститут місцевого самоврядування перманентно розвивається, більш рельєфно проявляються його функції, вдосконалюються форми й методи діяльності. Загальною тенденцією становлення і розвитку територіальних громад у сучасних умовах етапи підвищення ролі людського фактора в управлінні державними і місцевими справами. Для досягнення ефективного здійснення територіальними громадами їх функцій і повноважень, виходячи з положень наукової теорії місцевого самоврядування, об'єктивно необхідним є подальше вдосконалення законодавчого регулювання форм безпосереднього волевиявлення місцевих жителів, а також правового статусу всіх суб'єктів системи місцевого самоврядування в напрям його нормативної деталізації, з метою встановлення єдиних засад, принципів, форм і методів організації та функціонування системи місцевого самоврядування в цілому.

Множинність та фрагментарність окремих законів, їх вузька тематика – істотний недолік законодавства, який дедалі більше проявлятиметься в міру розвитку та ускладнення відносин у галузі місцевого самоврядування. Тому доцільно ці принципові вимоги щодо формування системи законодавчих актів про місцеве самоврядування розвинути, конкретизувати і закріпити в єдиному систематизованому законодавчому акті, а саме було б доцільно прийняти комплексний нормативний акт – Муніципальний кодекс України, в якому детально були б вписані усі аспекти локальної

діяльності населення, порядок формування, організації та діяльності муніципальних структур територіальних громад. Такий акт регулюватиме значну сферу муніципальних відносин. Як підсумок вдосконалення законодавства кодифікований акт стане єдиним внутрішньо пов'язаним документом, який включатиме в себе як перевірені життям, суспільною практикою діючі норми, так і інші правила, зумовлені динамікою муніципального життя.

Питання кодифікації муніципального права, як і кодифікації будь-якої іншої нової галузі права, – одне з найпроблематичніших у процесі формування сучасної правової системи України. Сучасні кодифікаційні процеси в Україні стикаються зі значним колом проблем як науково-теоретичного, так і прагматичного характеру. З одного боку, – полярність думок щодо необхідності кодифікації муніципального права, з іншого – суперечлива, внутрішньо неузгоджена система законодавства про місцеве самоврядування, повільний законотворчий процес у цій сфері та фактичне ігнорування державою місцевих справ.

Для подолання згаданих вище труднощів, з огляду на важливість інституту місцевого самоврядування для демократизації суспільства і держави, на нашу думку, оптимальним виходом з цієї ситуації і є кодифікація муніципального права України. Кодифікація – це таке вдосконалення права, якому належить формуюче, хоча і проміжне, начало в складному процесі створення і вдосконалення права та його структури. Водночас було б неправильно відносити кодифікацію лише до зовнішнього узгодження правового матеріалу, тобто до систематизації права. Оскільки за допомогою кодифікації нормативний матеріал системно організується, в системному вигляді формулюються нормативні положення і через їх об'єднання, введення загальних норм створюються структурні підрозділи нормативної системи.

Слід зазначити, що кодифіковані акти володіють рядом переваг та вартостей. Вони роблять законодавство компактним, узгодженим, володіють здатністю найкращим чином упоряд-

ковувати чинне законодавство; зміцнюють системність законодавства, його юридичну єдність; охоплюють широке коло суспільних відносин, найважливіших для життєдіяльності держави і суспільства; мають звідний характер, забезпечують наступність у правовому регулюванні; мають складну структуру, яка забезпечує раціональну організацію нормативного матеріалу; містять обов'язковий елемент новизни у нормативно-правовому регулюванні суспільних відносин; регулюють суспільні відносини на основі єдиних принципів та тим самим утворюють стійкість такого регулювання.

Необхідність кодифікації муніципального права зумовлюється тим, що сучасний стан нормативної бази місцевого самоврядування не завжди дає змогу населенню знайомитись з муніципальними нормативно-правовими актами і використовувати їх, що, з одного боку, знижує ефективність їх реалізації, а з іншого, – не дає можливості жителям захищати свої муніципальні права, контролювати роботу органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо. Остання обставина суперечить суті самоврядування та саморегуляції, нехтує принципами демократії.

Окрім того, чимало місцевих органів, їх посадових осіб не завжди знають, які з нормативних актів діють, а які скасовані повністю або частково наступними актами та судовими рішеннями.

На наш погляд, у сучасній Україні вже назріли умови для комплексної галузевої кодифікації муніципального права. Вважаємо, що кодифікаційні роботи в галузі муніципального права мають охоплювати два рівні: загальнонаціональний та локальний. А тому кінцевою метою кодифікації на загальнонаціональному рівні має бути цілісний комплексний нормативно-правовий акт – Муніципальний кодекс України. Локальна кодифікація має охоплювати систематизацію муніципального нормативно-правового масиву у рамках певних територіальних громад або регіонів (міста Київ та Севастополь, інші великі територіальні громади, Автономна Республіка Крим).

Слід зазначити, що певні кроки у даних напрямках уже зроблені, але вони носять спорадичний та хаотичний характер, не мають під собою міцної наукової основи, проводяться з ігноруванням правил та принципів юридичної, правотворчої та кодифікаційної техніки.

Не можна не погодитися з професором М.П. Орзіхом, який вважає, що обсяг наукових розробок щодо проблеми систематизації муніципального законодавства, практична відсутність фундаментальних монографічних досліджень, захоплення науковців підготовкою підручників, коментарів до законодавства, що, природно, необхідне та корисне, але все це не може замінити Велику науку, нарешті відносна фрагментарність правового регулювання та незадоволеність практики законодавчою базою, яка спонукає на те, щоб зупинитися на нинішньому етапі на інкорпорації або консолідації законодавства про місцеве самоврядування. Тільки теж цілеспрямованих, побудованих на наукових засадах робіт з обліку, інкорпорації та консолідації всього муніципально-правового масиву можна всерйоз розраховувати на успіх робіт з його кодифікації, який би містив не лише норми, які встановлюють відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а й питання відповідальності держави, її органів та посадових осіб перед місцевим самоврядуванням.

Слід зазначити, що Муніципальний кодекс не повинен стати компіляцією усього масиву законодавства про місцеве самоврядування. Документ, який містить тисячу статей, повинен бути внутрішньо самодостатнім, концептуально узгодженим, збалансованим, динамічним, функціональним та легким у користуванні. З одного боку, він не повинен бути переобтяжений муніципально-правовим матеріалом, з іншого – містити якомога менше бланкетних норм. Розробка Кодексу вимагає одночасного аналізу всієї системи законодавчих актів у сфері місцевого самоврядування для виявлення та вичленування норм, які обов'язково мають міститися в основному муніципальному акті –

Кодексі, і які залишатимуться у галузевому законодавстві. Кодекс не повинен “посягати” на “нормативний матеріал” інших галузевих кодексів, зокрема Цивільного кодексу, бюджетного кодексу тощо. Кодекс повинен містити реальний внутрішній механізм своєї реалізації, а не вимагати прийняття для цієї мети системи інших законів, постанов тощо.

Безумовно, така робота може зайняти кілька років, однак лише за умови зважених, побудованих на наукових засадах підходах можна розраховувати на успіх у відповідальній справі кодифікації муніципального права. Кодифікуючи муніципальне право, Законодавець має усвідомлювати, що він кодифікує норми місцевого життя, створює правові підвалини для формування громадянського суспільства. Детально регламентуючи муніципальні відносини, держава не повинна посягати на вільний правопростір громадянського суспільства, закріпачувати творчу ініціативу територіальних громад, вона має створити додаткові умови для локальної нормотворчості місцевого населення.

Насамкінець необхідно зазначити, що ми перебуваємо на початку створення якісно нової правової системи України, яка передбачає кодифікацію різних її галузей. Кодифікація законодавства – практичне і творче усвідомлення всього нормативного матеріалу, приведення його до єдиної системи, тобто об'єднання галузевих норм у кодифіковані акти.

Усі кодекси мають відповідати певним принципам наукових засад, узгоджуватись між собою та з вимогами міжнародних зобов'язань України. Перспективним напрямом удосконалення правової основи місцевого самоврядування є проведення кодифікації муніципального права як на загальнонаціональному, так і локальному рівнях. Метою такої роботи є усунення в ході кодифікаційного процесу внутрішніх суперечностей муніципального законодавства, що виникли після прийняття законів “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про органи самоорганізації населення” тощо.

Чинне законодавство про місцеве самоврядування, закріплюючи право його представницького органу на прийняття статуту територіальної громади села, селища, міста (ст. 19 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”), створює певні правові умови для розвитку статутного права як складової муніципальної реформи в Україні. З часом, на підставі здобутого у ході статутної нормотворчої діяльності досвіду, не виключене проведення “горизонтальної” кодифікації на рівні окремих територіальних громад та регіонів.

Слід підкреслити, що цей процес буде результативним лише за умови його здійснення на підставі науково-обґрунтованих пропозицій і рекомендацій, що мають спиратися на загальні теоретичні засади місцевого самоврядування. Ця робота повинна здійснюватися із залученням провідних фахівців країни в галузі муніципального права. Безумовно, слід звернутися до позитивного досвіду зарубіжних країн, у яких успішно подолані суперечності між місцями та центром. Законодавцю слід чітко визначитися, чого він бажає – ефективної та міцної системи місцевої демократії, здатної зрушити з мертвої точки економічні і соціальні реформи, або слухняних та слабосильних, а тому й ненадійних, виконавців волі центральної влади. Тільки такий підхід забезпечить ефективний розвиток і функціонування системи місцевого самоврядування, що є необхідною умовою для подальшого конституційного прогресу України як демократичної соціальної, правової держави.

## ПІСЛЯМОВА

Після проголошення 24 серпня 1991 року незалежності України місцеве самоврядування стало логічним вираженням процесу демократизації у нашому суспільстві. Не останню роль у формуванні вітчизняної моделі локальної демократії та становленні місцевого самоврядування відіграють дослідження у цій сфері.

Вітчизняна правова система сьогодні містить певний механізм перерозподілу повноважень між самостійними видами публічної влади – державною владою, місцевим самоврядуванням, а також на рівні міжнародних органів та установ, хоча це безпосередньо не закріплено у Конституції і законах України. Нині у юридичній літературі це явище розкривають через принцип субсидіарності, що в свою чергу збагачує зміст поняття державного суверенітету.

Запозичений з римського канонічного права принцип субсидіарності у європейській правовій доктрині виразився і в позитивному праві. Залежно від природи права цей принцип розуміють по-різному. Зокрема, у приватному праві під субсидіарністю розуміють взаємодоповнюваність, яка втілюється “через застосування норм суміжних галузей права або правових комплексів”. У публічних галузях права цей термін розуміють саме як перерозподіл повноважень між різними рівнями влади, а також механізм вирішення справ публічного значення органом влади вищого рівня у випадку вичерпання засобів (ресурсів) вирішення на нижчому рівні влади.

Таким чином, принцип субсидіарності вносить елементи новизни у розуміння принципу державного суверенітету. Цей принцип дає змогу більш оптимально перерозподілити владні повноваження на різних рівнях публічної влади всередині країни і закладає правові основи для поглиблення міжнародного співробітництва як на рівні органів державної влади, так і на рівні органів місцевого самоврядування.

Суверенний характер публічної влади, що закріплено статтею 5 Конституції, покладає на її носіїв обов’язок вирішувати справи публічного значення у єдності їх повноважень та відповідальності. Єдність повноважень і відповідальності будь-якого органу влади чи посадової особи є необхідною умовою забезпечення прав і свобод людини, її гідного існування. Суверенність органів влади, у тому числі й органів місцевого самоврядування, полягає також у тому, що вони розглядаються як представницькі інститути, що сформовані безпосередньо народом.

Згідно з рішенням Конституційного Суду України у справі про місцеве самоврядування, територіальна громада визнається як первинне джерело публічної влади на рівні місцевого самоврядування відповідно до конституційного принципу суверенної влади народу.

Таким чином, в Україні існує єдина система публічної влади, в якій можна виділити її автономні структурно-функціональні утворення – державну владу та місцеве самоврядування. Ці автономні види публічної

влади тісно пов'язані між собою, і в законодавстві України закладено механізм їх взаємодії та співпраці. Такі відносини необхідно розглядати у контексті принципу демократії як певний механізм інтеграції вирішення справ публічного значення. Також необхідно мати на увазі, що при органічній єдності публічної влади (завдання, цілі) спостерігається суттєва відмінність у її суб'єктному складі – якщо публічна державна влада виходить за межі безпосередньої або непрямой участі, то публічно-самоврядна влада здійснюється спеціальним суб'єктом, який має спеціальний об'єкт управлінського впливу та інші іманентні властивості, що характеризують таку владу саме як владу.

У становленні і функціонуванні як самостійної публічної влади, так і її самоуправлінської гілки важливе значення відіграють дихотомічні взаємовідносини влади і закону. Як зазначив Ю.О. Тихомиров, у побудові суспільства ці два явища привертають найбільшу увагу. Він виділяв у цьому процесі певну систему інтересів: а) інтерес до справжнього народного характеру влади, яка не відчужена від суспільства; б) інтерес, який усвідомлювався багатьма громадянами до нової ролі закону, оскільки саме закон створює стабільний порядок у суспільстві та демократичні процедури, захищає особистість.

Європейська Хартія про місцеве самоврядування (1985) розглядає місцеве самоврядування як принцип здійснення влади в суспільстві і державі, встановлюючи, що "принцип місцевого самоврядування повинен бути визначений в законодавстві країни, і, по можливості, в конституції країни" (ст. 2). Саме на засадах суверенності та субсидіарності базуються положення даного міжнародно-правового акта, відповідно до якого місцеве самоврядування означає "право і спроможність місцевих влад, в межах закону, здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення".

Сьогодні сформована думка про місцеве самоврядування та знайшла своє втілення у Всесвітній Декларації і Європейській Хартії про місцеве самоврядування. Її суть зводиться до гарантованого державного права територіальних спільнот громадян та тих органів, які вони обирають, вирішувати самостійно, під свою відповідальність питання місцевого значення, діючи в межах конституції і законів відповідної держави.

Зокрема, російська Конституція розглядає місцеве самоврядування як одну із форм здійснення народом своєї влади (ст. 3), визнає та гарантує його (ст. 12). Включення цих статей як основ конституційного ладу – свідчення принципової зміни ставлення держави до місцевих органів влади, безперечна ознака правової держави. Положення російської Конституції щодо місцевого самоврядування викликають прагматичний інтерес у тому, що вони зафіксували ряд нових норм, які чітко розмежують державну владу та місцеве самоврядування. Згідно зі статтею 12 Конституції, "органи місцевого самоврядування не входять в систему органів державної влади". Очевидно, що цим положенням

затверджується принципова відмінність між державною владою та самоврядуванням. Самостійність місцевого самоврядування як окремого виду влади впливає з положень статті 3 Конституції, яка закріплює суверенну владу народу, а не держави. Ця влада відрізняється від державної тим, що вона не може застосовувати примус – для цього не передбачено юридичних засобів.

Місцеве самоврядування, хоча воно і не входить до системи органів державної влади, за своєю природою є частиною публічної влади. Місцеве самоврядування функціонує у відповідності з конституціями і законами і, таким чином, воно похідне від держави.

Похідний від держави характер місцевого самоврядування, на нашу думку, обумовлений лише тим, що даний правовий інститут запроваджено Конституцією України, яка прийнята від імені українського народу Верховною Радою України. Поточне законодавство України у галузі місцевого самоврядування є результатом компромісу між провідними політичними силами, є формою вираження державної регіональної політики.

Через такий механізм інститути громадянського суспільства можуть вирішувати свої проблеми на місцевому рівні без втручання органів державної влади, тільки через власні органи, які також наділені владними повноваженнями (нормотворчими і виконавчими, але не судовими). Це не суверенна влада і вона не може виходити за свої межі – у протилежному випадку правомірним є втручання органів державної влади. Кожний громадянин бере участь у створенні органів місцевого самоврядування, але цей же громадянин є одночасно суб'єктом конституційного права, він бере участь у всенародному волевиявленні при формуванні органів державної влади. У зв'язку з цим місцеве самоврядування не може бути нічим іншим, як автономною за своїми повноваженнями і діяльністю частиною механізму публічної влади у цілому.

Серед теоретиків і практиків державного управління часто виникає питання стосовно того, чи не перебільшується роль місцевого самоврядування, оскільки воно начебто є формою децентралізації державної влади. При цьому робляться посилання на те, що представники виконавчої влади є кваліфікованими фахівцями в галузі державного управління, відтак вони краще й оперативніше можуть виконувати відповідні функції. Такі міркування аргументуються, як правило, посиланням на факти некомпетентності, бездіяльності, безвідповідальності, що є іноді притаманним народному представництву взагалі і місцевому самоврядуванню зокрема, особливо на початковому етапі його становлення та розвитку за відсутності відповідних демократичних традицій політичної і правової культури.

Такі міркування продиктовані невірою у здоровий глузд, у компетентність та ініціативу народних представників, а також тих фахівців, яким вони довіряють здійснення виконавчих функцій місцевого самоврядування. Що ж до зазначених вад, то від них не застраховані і

представники професійного державного апарату управління, якщо відсутні запити на високу політичну культуру, не відбувається зміцнення законності, дисципліни і правопорядку.

У зв'язку з прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України закінчився майже шестирічний пошук конституційної моделі місцевого самоврядування в нашій державі. Важливими віхами на цьому шляху були Закони України "Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування" 1990 року, "Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" 1994 року, "Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні" 1994 року. Останній став органічною частиною Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України, укладеного 8 червня 1995 року.

Таким чином, можна зробити висновок, що Україна має певні традиції в організації місцевого самоврядування. Разом з тим важливою проблемою залишається фінансово-матеріальне забезпечення місцевого самоврядування. Основними політико-правовими заходами, які сприяють усуненню розбіжностей між обов'язками та ресурсним забезпеченням місцевої і регіональної влади в Україні, повинні стати: реформа бюджетної та податкової системи на користь місцевого самоврядування; залучення коштів від прибутків комунальних підприємств; повне фінансування державою делегованих нею повноважень місцевого самоврядування, цільове субсидювання тощо.

Однією із новацій, яка запроваджена Конституцією України, є перенесення делегування повноважень з вертикального на горизонтальний рівень – від районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування до районних та обласних державних адміністрацій, місцевих органів виконавчої влади. Це пояснюється тим, що згідно з Конституцією України районні та обласні ради визначено як органи місцевого самоврядування. Однак представляючи спільні інтереси територіальних громад, вони не мають власних виконавчих органів, отже, – змушені делегувати ці функції місцевим державним адміністраціям. Окрім цього, територіальні громади сіл, селищ, міст створюють органи місцевого самоврядування, які мають представляти їх спільні інтереси (управляти, наприклад, об'єктами комунальної власності, що знаходяться у спільній власності територіальних громад), однак вони не можуть це самостійно здійснювати, а відтак – мають їх делегувати державі в особі відповідних місцевих адміністрацій. Така модель взаємовідносин між органами державної виконавчої влади та представницькими органами місцевого самоврядування на рівні областей, районів (тобто регіонів та субрегіонів) вказує на наявність відносин субсидіарності у механізмі публічної влади України.

З теоретичної точки зору така форма взаємовідносин самоврядних та державних органів є винятком із загального правила, оскільки делегування повноважень, якщо таке право надається якомусь органу, є його правом, а не обов'язком. Подібне може породжувати загрозиливі конфліктні ситуації у реальній практиці. Разом з тим, Конституція

України передбачає, що місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих відповідними районними чи обласними радами, і останні можуть висловлювати недовіру голові відповідної державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення.

Отже, складається така ситуація, коли місцеві державні адміністрації беруть на себе функції виконавчих органів місцевого самоврядування. Треба також брати до уваги ту обставину, що згідно з Конституцією України не є можливим поєднання в одній особі посад голови районної, обласної ради та голови районної, обласної адміністрації. Тому проблема набуває особливої політичної, правової та моральної гостроти. Обрана Конституцією модель організації виконавчої влади та самоврядування на місцях не знімає з порядку денного подальшого наукового осмислення феномену влади, пошуку більш досконалого варіанта цієї моделі.

Ми вже звертали увагу на те, що за своєю суттю місцеве самоврядування – це публічна влада територіальної громади, тобто жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, вона носить локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, тоді як державна влада – це влада всього народу, вона поширюється на всю державну територію.

У той же час слід зазначити, що конституційне положення, згідно з яким органи місцевого самоврядування не входять до механізму державної влади, не означає і не може означати його повної автономності щодо державної влади. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і знаходить свій прояв у тому, що і місцеве самоврядування, і державна влада мають єдине джерело – народ (ч. 1 ст. 5 Конституції України). Крім того, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України) і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади.

Визначення місцевого самоврядування як основ конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення.

Подальний розвиток України, запровадження європейських стандартів демократії, реформування вищих та центрального рівнів органів виконавчої влади, реформування місцевих органів виконавчої влади та реформа адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування якраз і запропоновано автором.

А це значить, зокрема, що в результаті здійснення реформи публічної адміністрації мають бути ліквідовані районні державні адміністрації. А повноваження обласних державних адміністрацій мають

бути зведені до виконання таких функцій, як забезпечення виконання та контроль за дотриманням Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; додержання прав і свобод громадян; координація діяльності регіональних представництв центральних органів виконавчої влади.

Представництво органів виконавчої влади на місцевому рівні повинно відбуватися шляхом створення та функціонування відповідних територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади. А рішення про створення територіального представництва центральних органів виконавчої влади приймається Кабінетом Міністрів України.

Одночасно необхідно провести адміністративно-територіальну реформу, яка б була зорієнтована на посилення ролі місцевого самоврядування та забезпечення його спроможності проводити ефективну політику в інтересах людини, забезпечуючи її якісними доступними послугами. Новий адміністративний та територіальний поділ повинен врахувати принципи економічної доцільної та соціальної необхідності, що приведе до забезпечення соціально-економічного балансу територій. Метою реформи системи місцевої влади, як уже відмічалось, є забезпечення принципів децентралізації та субсидіарності і приведення її у відповідність до загальноприйнятих європейських принципів, закладених в Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка ратифікована Верховною Радою України. І, безумовно, важливим елементом проведення адміністративно-територіальної реформи є чітке розмежування повноважень між рівнями місцевого самоврядування за принципом субсидіарності з тим, щоб не допустити дублювання та подвійного підпорядкування функцій і завдань місцевого самоврядування.

Проводячи реформування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, необхідно доопрацювати попередньо схвалений Верховною Радою України проект Закону України “Про внесення змін до Конституції щодо удосконалення системи місцевого самоврядування”. Відповідно до запропонованих змін до Конституції необхідно ухвалити у визначені терміни такі Закони України, як “Про територіальний устрій України”, “Про місцеві державні адміністрації” (в новій редакції), “Про місцеве самоврядування громади”, “Про місцеве самоврядування району”, “Про місцеве самоврядування області”, “Про службу в органах місцевого самоврядування” (в новій редакції), “Про місцеві податки та збори”, а також переструктурувати бюджетну систему в Україні з метою посилення ролі та статусу інститутів місцевого самоврядування.

У контексті перспектив розвитку регіональної політики також потребує перегляду текст одинадцятого розділу Конституції України з метою наближення його до європейських стандартів та розширення норм і принципів організації та функціонування органів місцевого самоврядування.

Безумовно, державна підтримка розвитку громадянського суспільства має передбачати налагодження плідного діалогу між владою, неурядовими організаціями та громадянами, а також вчасне, публічне реагування державних органів влади на ініціативи та звернення громадськості. Проте для реалізації зазначених пріоритетів необхідно вдосконалити нормативно-правову базу діяльності громадських організацій, що передбачає схвалення законопроектів, зокрема “Про внесення змін до Закону України “Про об’єднання громадян”, “Про відкритість та прозорість діяльності державних органів влади та органів місцевого самоврядування”, “Про соціальні послуги” (регламентація механізмів та умов надання послуг неприбутковими організаціями), “Про невідприємницькі неприбуткові організації”, “Про громадський контроль”.

Важливою складовою громадянського суспільства є забезпечення свободи слова та незалежності засобів масової інформації. З цією метою необхідною умовою повинні бути розвиток та захист національного інформаційного простору, створення нормативно-правової бази для проведення реформи національної інформаційної сфери, демонополізації та роздержавлення засобів масової інформації, забезпечення прозорості стосунків власності у медіа-бізнесі, створення національної системи суспільного мовлення як інформаційного гаранта української демократії. Важливими принципами є також запровадження соціальних гарантій для журналістів, створення організації журналістського середовища, накінець, ухвалення нової редакції Закону України “Про інформацію” відповідно до стандартів Ради Європи.

Тому, визнаючи в цілому прогресивний характер концепції місцевого самоврядування, що закріплена Конституцією України, необхідно на базі науково-обґрунтованих пропозицій і рекомендацій провести суттєве реформування організаційних, нормативно-регулятивних, матеріально-технічних, бюджетно-фінансових та інших основ місцевого самоврядування, що має забезпечити формування дієздатних територіальних громад та оптимальне функціонування місцевого самоврядування в Україні відповідно до міжнародних стандартів локальної демократії.



## ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА .....	3
Розділ 1. ГЕНЕЗИС ТА ЕВОЛЮЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ ЯК РІЗНОВИД ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	9
1.1. Природа місцевого самоврядування як публічної влади	9
1.2. Генезис та еволюція ідеї і практики самоврядування в українській політико-правовій традиції: правові ідеї та політична практика.....	50
1.3. Проблеми становлення та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні .....	72
1.4. Міжнародні стандарти локальної демократії у форму- ванні компетенції публічної влади .....	105
Розділ 2. ДЕРЖАВНА ВЛАДА ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ .....	127
2.1. Реалізація публічної влади на місцях: реформування структури та розмежування повноважень .....	127
2.2. Проблеми і перспективи адміністративної реформи в Україні .....	179
Розділ 3. ГРОМАДЯНИ УКРАЇНИ – СУБ'ЄКТИ СИСТЕМИ МІСЦЕ- ВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОСНОВНІ ЗАСАДИ НАРОДО- ВЛАДДЯ.....	202
3.1. Місцеве самоврядування та права людини .....	202
3.2. Правосуб'єктність громадян у системі місцевого само- врядування України .....	232
3.3. Людина і аксіологічні та онтологічні основи вчень про місцеве самоврядування .....	264
3.4. Особа та актуальність проблеми становлення муніци- пальної влади в Україні .....	295
Розділ 4. ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА.....	327
4.1. Демократичні засади та принципи участі громадян у місцевому самоврядуванні .....	327
4.2. Форми діяльності територіальних громад та безпосе- редня участь громадян у місцевому самоврядуванні .....	353
4.3. Проблеми представницьких засобів демократії у місцевому самоврядуванні .....	389
4.4. Взаємозв'язок публічної влади з громадянським суспільством.....	426
Розділ 5. ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ САМОДОСТАТНЬОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД І РЕГІОНІВ.....	446
5.1. Механізм забезпечення самодостатнього розвитку територіальних громад.....	446
5.2. Правові засади забезпечення самодостатнього розвитку територіальних громад .....	456
5.3. Організаційні засади забезпечення самодостатнього розвитку територіальних громад .....	478
Розділ 6. ГАРАНТІЇ УЧАСТІ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ У ЗДІЙСНЕННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЮРИДИЧНА ВІДПО- ВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ.....	505
6.1. Система гарантій участі громадян у місцевому само- врядуванні .....	505
6.2. Юридична відповідальність у системі місцевого само- врядування .....	530
6.3. Муніципальна правотворчість: деякі питання теорії і практики .....	556
ПІСЛЯМОВА .....	567

*Наукове видання*

**Трачук Петро Антонович**

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ  
В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНИХ  
І ДЕМОКРАТИЧНИХ РЕФОРМ**  
Монографія



Редактор Л.К. Яцишин  
Обкладинка Г.С. Юречко  
Комп'ютерне забезпечення Н.І.Азарова  
Коректори О.О.Обручар, М.І.Самборська

Підп. до друку 05.10.06. Формат 60x84/16. Офсет. Папір офс. № 1.  
Гарнітура Times. Ум. друк. арк. 33,48. Ум.фарб.-відб. 33,94.  
Обл.-вид. арк. 35,75. Зам. 0316. Тираж 500 пр.

КП „Ужгородська міська друкарня”.  
88005 Ужгород, Руська, 13.

*Свідоцтво про внесення до державного реєстру  
серія ДК № 2431 від 08.02.2006 р.*