



АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА  
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Державне будівництво  
та місцеве  
самоврядування**

Збірник наукових праць

*Видається з 2001 року  
Випуск 2*

Харків  
«Право»  
2002

**Засновник**

Академія правових наук України

**Редакційна колегія**

*Ю. П. Битяк*, канд. юрид. наук, проф. (головний реактор); *О. В. Петришин*, д-р юрид. наук, проф. (заступник головного редактора); *М. П. Воронов*, канд. юрид. наук, проф.; *Л. М. Герасіна*, д-р соц. наук, проф.; *В. Д. Гончаренко*, д-р юрид. наук, проф.; *Ю. М. Прошевий*, д-р юрид. наук, проф.; *Д. В. Задихайло*, канд. юрид. наук, доц.; *І. В. Жилінкова*, д-р юрид. наук, доц.; *М. І. Панов*, д-р юрид. наук, проф.; *П. М. Рабінович*, д-р юрид. наук, проф.; *М. Я. Сегай*, д-р юрид. наук, проф.; *О. Ф. Скакун*, д-р юрид. наук, проф.; *М. М. Страхів*, д-р юрид. наук, проф.; *Ю. М. Тодика*, д-р юрид. наук, проф.; *М. Г. Шульга*, канд. юрид. наук, доц.; *В. Д. Яворський*, канд. юрид. наук, доц.; *І. В. Яковюк*, канд. юрид. наук, доц. (відповідальний секретар)

**Видавець**

Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування

61002, Харків, вул. Пушкінська, 77  
Тел. 43-12-29**Видавництво**

«Право» Академії правових наук України

61002, Харків, вул. Мироносицька, 29  
Тел. 15-72-72*Видання здійснене за сприяння  
Міжнародного фонду «Відродження»*© Інститут державного будівництва  
та місцевого самоврядування, 2002

© Видавництво «Право», 2002

ISBN 966-7146-69-3

---

**В. Б. Авер'янов**, член-кореспондент АПрН України, завідувач відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В. М. Корещького НАН України

## Проблеми поглиблення демократичних засад адміністративної реформи в Україні

---

Як відомо, адміністративна реформа в Україні здійснюється згідно з Концепцією адміністративної реформи, розробленою Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи і офіційно схваленою Президентом України у 1998 році.

Однією з особливостей Концепції адміністративної реформи (далі — Концепція) є те, що в ній відтворені насамперед погляди юридичної науки на проблеми розвитку системи державного управління.

Але і сам науково-юридичний підхід не можна визнати бездоганним. І це невипадково, оскільки проблематика реформування державного управління і виконавчої влади ніколи раніше, за радянських часів, не була пріоритетною в юридичній науці. Тому на час підготовки Концепції серйозних теоретичних напрацювань з проблем адміністративної реформи майже не було. Багато проблем висвітлювалось на суто описовому рівні. І все це так чи інакше вплинуло на теоретичний

---

© Авер'янов В. Б., 2002

рівень моделювання змінюваних чи нових інститутів виконавчої влади.

На жаль, і сьогодні проблематика адміністративної реформи ще не стала помітною в юридичній науці. Хоч вже пройшло чотири роки, як оприлюднена Концепція адміністративної реформи, немає жодної науково-юридичної праці, де була б ґрунтовно проаналізована ця Концепція та досвід її реалізації. Не враховується також, що Концепція — не догма, тобто не набір аксіоматичних приписів, а творчий документ. З багатьох питань в ній ставляться і вирішуються евристичні завдання, отже, вона сама повинна постійно оновлюватися. Однак поки що відбувається тільки «експлуатація» творчого потенціалу Концепції, але цей ресурс поступово вичерпується. Так, не виглядає випадковим той факт, що динамізм просування адміністративної реформи поступово уповільнюється.

З огляду на наведене нагальною є необхідність загострити увагу на науково-правовому обґрунтуванні подальших заходів з вирішення найбільш актуальних і складних проблем реформування у сфері державного управління.

Зокрема, особливу занепокоєність викликає повільність процесу демократизації та гуманізації взаємостосунків органів виконавчої влади з громадянами.

Проте ключовим завданням адміністративної реформи є утвердження механізмів, здатних гарантувати неухильне дотримання визначених Конституцією і законами України прав і свобод громадян, істотне посилення з боку інститутів громадянського суспільства контролю за діяльністю уряду, міністерств та інших органів виконавчої влади.

Як відомо, вільне і ефективне здійснення прав людини — одна з головних ознак демократичного суспільства і правової держави. Відтак права людини мають стати не якимось похідним чи другорядним завданням здійснюваних у сфері державного управління перетворень, а їх найголовнішою метою, яка покликана принципово змінити історичну парадигму стосунків між державою і людиною. Сенс цієї зміни полягає в тому, щоб місце домінуючої в минулому ідеології «панування» держави над людиною зайняла протилежна — ідеологія «служіння» держави інтересам людини.

Такий перехід можливий лише за умови дійсного запровадження передбаченого Конституцією України принципу верховенства права (ст. 8), який вимагає підпорядкування діяльності державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями демократичного суспільства. Варто зауважити, що в такому значенні принцип верховенства права за своїм змістом значно ширше принципу верховенства закону, оскільки не кожний закон здатний відобразити справжні потреби повноцінної реалізації або захисту прав людини.

Отже, найперше завдання адміністративної реформи полягає в необхідності рішучого подолання існуючої недооцінки ролі та місця держави у вирішенні проблеми прав людини, яка традиційно обмежується переважно тільки захистом порушених прав. Натомість потрібно якомога більше спрямовувати увагу держави на значно складнішу роботу щодо утвердження в повсякденному житті пріоритету прав і свобод людини в українському суспільстві. Саме на це орієнтує нашу державу фундаментальний конституційний припис: «Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ст. 3 Конституції України).

Практична реалізація зазначеного завдання можлива лише за допомогою державної служби як інституту, що забезпечує фактичне виконання покладених на органи виконавчої влади функцій, прав і обов'язків.

У зв'язку з цим доречно нагадати, що українській державній службі, інституційне оформлення якої відбулося з прийняттям у 1993 році Закону України «Про державну службу», притаманне офіційне сприйняття вимог принципу верховенства права. Про це свідчить хоча б те, що серед принципів, на яких ґрунтується державна служба в Україні, у згаданому Законі (ст. 3) визначені не тільки такі близькі за спрямованістю до верховенства права принципи, як демократизм, гуманізм і соціальна справедливість, але й прямо зафіксовано принцип «пріоритету прав людини і громадянина».

Але дотримання цих формально декларованих принципів ще не стало, на жаль, визначальною домінантою реального функціонування державної служби. Поки що у свідомості

більшості як представників влади, так і всіх прошарків населення не подолані негативні наслідки тривалого існування в нашому суспільстві системи влади, в якій інтереси держави домінували над інтересами особи.

Збереженню незадовільного стану державної служби стосовно забезпечення прав людини сприяє те, що діяльність переважної частини управлінських кадрів підпорядкована підготовці управлінських рішень, тоді як контроль за організацією їх виконання занадто послаблений. Не приділяється належна увага питанням оцінки якості роботи і підвищення ефективності управління персоналом.

В умовах і досі не виправдано високої централізації управління головним показником роботи кадрів виконавчого апарату залишається не виконання органом чи посадовою особою нормативно визначених компетенцій, функцій та повноважень, а механічне відтворення команд «згори» з наміром догодити вищому начальнику.

Все це суттєво перешкоджає громадянам реалізувати свої законні вимоги і наміри у відносинах з відповідними органами і службовцями. А вже передусім через повсякденні стосунки з органами виконавчої влади, їх посадовими особами громадяни можуть практично скористатися наданими їм Конституцією і законами України правами і свободами, виконати покладені на них обов'язки. Виходячи з наведеного, реформування державної служби<sup>1</sup> має бути принципово підпорядковане завданням запровадження такого правового режиму взаєностосунків між органами держави і громадянами, за яким кожній людині було б гарантовано як реальне додержання належних їй прав і свобод, так і надійний захист у випадку їх порушення.

Обов'язковим елементом зазначеного правового режиму має стати істотне оновлення правового статусу людини, особливо тієї його частини, яка визначається нормами адміністративного права. Як відомо, адміністративне право відіграє величезну роль у реалізації положень Конституції щодо правового статусу людини і громадянина. Адміністративно-правові

<sup>1</sup> Див.: Наукові засади реформування державної служби в Україні. Наукова доповідь / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., 2000. — 56 с.

норми не тільки конкретизують ці положення, а й визначають порядок реалізації конституційних прав і свобод, чітко окреслюють їх гарантії, а також доповнюють їх чисельними іншими правами, а за певних умов і обов'язками, які не зазначені в Конституції.

Сучасне реформування державної служби має базуватись на вимозі про те, що службовці органів виконавчої влади повинні зважати не лише на правовий статус людини і громадянина, закріплений у національному законодавстві, а й на положення відповідних міжнародно-правових актів. Зрозуміло, що їх сприйняття і деталізація у вітчизняному законодавстві та практиці мають відбуватися з урахуванням реальних, передусім матеріальних, можливостей здійснення у повсякденному житті.

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства для забезпечення верховенства права у функціонуванні державної служби необхідне цілком рівноцінне ставлення державних службовців як до виконання з боку громадян обов'язків перед державою, так і до виконання з боку держави обов'язків щодо забезпечення прав і свобод громадян, за що держава несе, згідно з Конституцією України, відповідальність.

Виконання значної частини обов'язків органів виконавчої влади перед приватними особами (включаючи в це поняття громадян і юридичних осіб) пов'язане з такою новою функцією держави, як надання так званих «управлінських послуг». Ця функція передбачена Концепцією адміністративної реформи, а самі управлінські послуги визначені «як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян — зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація і т. ін.»<sup>1</sup>.

Загальновідомо, що подібні дії дотепер традиційно розглядаються адміністративно-правовою наукою як звичайна складова владно-розпорядчої діяльності органів державного управління. Тому не дивно, що вітчизняні вчені і практики поки не мають загальноприйнятої позиції щодо поняття «управлінських послуг». Дехто навіть побоюється, що запровад-

<sup>1</sup> Концепція адміністративної реформи в Україні. Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. — К., 1998. — С. 11.

жуючи «платні управлінські послуги», держава завуальовано провадить «систему торгівлі владою»<sup>1</sup>.

Щоб не загострювати з цього питання доволі, як видається, немотивовану дискусію, варто було б доктринально погодитись з тим, що термін «управлінські послуги» спрямований не на виокремлення нового виду адміністративно-правових відносин між державними органами і приватними особами, а на змістовну переоцінку характеру взаємовідносин між державою і людиною. Адже «владне розпорядництво» з боку державних органів, їх посадових осіб — це один формат оцінки їх відносин з громадянами чи юридичними особами, а надання тими самими суб'єктами «управлінських послуг» останнім — зовсім інший.

Дефініція «послуги» акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів. Таке розуміння більш повно відповідає новій ідеології «служіння держави» перед людиною. «Служіння» з боку виконавчої влади — це і є, власне кажучи, надання її органами послуг.

І це, цілком закономірно, оскільки саме державна влада — це реалізація не лише правомочій, що зобов'язують громадянина, але і виконання певних обов'язків держави перед громадянином, за які вона цілком є відповідальною перед ним. І таких обов'язків з її боку з'являтиметься дедалі більше у міру подальшої демократизації держави.

Отже, підтверджуючи доктринальну правомірність і термінологічну визначеність поняття «послуги» з боку органів виконавчої влади, слід водночас звернути увагу на певну недоречність характеристики цих послуг як «управлінських» (чи адміністративних). Адже тут доречнішим був би акцент не на «владно-організаційному» аспекті відповідних дій (управління — це владно-організаційний вплив), а на їх «виконавсько-зобов'язальному» (послуга — це виконання певних обов'язків) аспекті.

<sup>1</sup> Див.: *Гаращук В.* Управлінські послуги — новий інститут чи нова помилка? // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 3. — С. 111.

З огляду на це розглядуваний вид діяльності органів виконавчої влади правильніше визначити як «виконавські послуги».

Разом з тим треба розуміти, що не всі без винятку владно-розпорядчі дії з боку органів виконавчої влади є підстави визначити як «виконавські послуги». Інакше будуть термінологічно змішані різноманітні за наслідками види владно-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади. Такі, наприклад, як прийняття обмежувальних чи обтяжуючих рішень щодо окремих приватних осіб (включаючи навіть адміністративно-примусові заходи) і видання численних дозвольно-реєстраційних актів.

Іншими словами, «виконавські послуги» з боку уповноважених органів, посадових осіб мають місце за наявності таких обов'язкових ознак:

а) ці послуги надаються конкретним приватним особам за їх ініціативою (тобто за їх зверненням);

б) шляхом надання цих послуг задовольняються правомірні вимоги, потреби та інтереси приватних осіб;

в) надання цих послуг спрямоване на створення належних умов для повноцінної реалізації приватними особами прав, що їм належать, та виконання покладених на них обов'язків;

г) приватні особи вправі на свій розсуд (окрім неправомірних дій) користуватись результатами наданих їм послуг.

Наведеними ознаками «виконавських послуг» охоплюється величезний масив владно-розпорядчих дій органів виконавчої влади: від видачі свідоцтва про народження, паспорта або дозволу до розгляду уповноваженим органом, посадовою особою будь-якого іншого звернення приватної особи з вимогою задовольнити її потреби чи інтереси з конкретного питання.

В оплатності чи безоплатності тих чи інших дій органів виконавчої влади не слід вбачати класифікуючий критерій віднесення їх до виконавських послуг.

Дехто з дослідників чомусь вважає, що «платність управлінських послуг» означає їх «купівлю», а відтак, практично унеможлиблює з погляду моралі оскарження громадянином

<sup>1</sup> Див.: *Гаращук В.* Управлінські послуги — новий інститут чи нова помилка? — С. 110.

результатів подібних послуг<sup>1</sup>. Здається, що логіка тут дещо інша, майже «з точністю до навпаки». Тобто у випадку оплатності послуг посилюються саме моральні обов'язки держави перед людиною — адже за неякісну (умовно кажучи) виконавську послугу держава ще й гроші отримала.

У цілому ж загальним правилом щодо оплати виконавських послуг мав би бути такий принцип: якщо звернення за якоюсь послугою є відповідно до законодавства прямим обов'язком приватної особи, а не предметом її вибору, то така послуга повинна надаватись державою безоплатно. Але в будь-якому випадку розмір оплати не повинен суттєво перевищувати вартість реальних витрат держави на надання виконавських послуг.

З огляду на зростаючу роль у сфері державного управління діяльності з надання виконавських послуг слід зазначити доцільність зміни існуючого співвідношення між тими державними службовцями, що обслуговують функції політичного і адміністративного керівництва, і тими, що здійснюють надання виконавських послуг населенню. Переважна більшість службовців має бути залучена до надання послуг, а в основу оцінки ефективності роботи службовців треба покласти якісний рівень цих послуг.

При цьому стандарти поведінки державних службовців повинні підлягати регулярній перевірці та публічній оцінці. Вони мали б бути визначені в Кодексі основних правил поведінки державного службовця в Україні, проект якого був підготовлений робочою групою при Міністерстві юстиції України і отримав досить позитивну оцінку зарубіжних експертів.

Хоч основні вимоги до етики поведінки державних службовців на цей час знайшли відображення у відомчому акті — «Загальних правилах поведінки державного службовця» (затверджених наказом Головного управління державної служби в Україні від 23 жовтня 2000 року) — це не усуває потреби в законодавчому регулюванні всіх значущих аспектів поведінки державних службовців. Тим більше, що такий кодифікаційний акт передбачений Концепцією адміністратив-

<sup>1</sup> Концепція адміністративної реформи в Україні. — С. 46.

ної реформи<sup>1</sup>. Причому обговорювати та приймати його доцільно в одному «пакеті» з новою редакцією Закону України «Про державну службу».

Важливе значення для посилення орієнтації державної служби на забезпечення прав і свобод людини має подолання існуючої в багатьох фахівців недооцінки ролі процедур у діяльності органів виконавчої влади, передусім в частині їх взаємовідносин з громадянами.

Разом з тим такі узагальнені процедури доцільно визначити як «адміністративні», що здатні істотно сприяти підвищенню ефективності управлінської діяльності, чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб. Але головне — ці процедури покликані забезпечити необхідну послідовність у реалізації громадянами своїх прав і свобод та стати дієвою перешкодою для суб'єктивізму і свавілля з боку службовців органів виконавчої влади.

Невипадково, що в більшості європейських країн існують кодифіковані акти, присвячені надто детальній регламентації подібних процедур. Причому такі закони в цих країнах складають серцевину адміністративного законодавства і визначають рівень демократичності державного управління.

Натомість в Україні, як відомо, в чинному адміністративному законодавстві саме процедурна частина (за винятком регулювання юрисдикційних проваджень) є найменш розвинутою. Тому серед завдань реформування виконавчої влади як найбільш наближеної до людини, з якою кожна особа має постійні контакти, надзвичайно вагомим постає завдання запровадження у сферу державного управління раціональних і демократичних адміністративних процедур.

З цією метою робочою групою при Міністерстві юстиції України підготовлено проект Адміністративно-процедурного кодексу, передбаченого Концепцією адміністративної реформи<sup>1</sup>. Цим Кодексом має бути встановлено засади правової регламентації таких загальних процедур, як підготовка, прийняття і оскарження індивідуальних адміністративних актів органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх

<sup>1</sup> Концепція адміністративної реформи в Україні. — С. 45- 46.

посадових осіб з питань реалізації прав, свобод і охоронюваних законом інтересів фізичних і юридичних осіб. Отже, сукупність процедур, що увійшли до предмету регулювання Кодексом, складають два види адміністративних проваджень: провадження по індивідуальній адміністративній справі і провадження за скаргою на індивідуальний адміністративний акт.

Сьогодні, як відомо, окремі питання розгляду заяв і скарг громадян врегульовані Законом України «Про звернення громадян», який має переважно декларативний і неконкретний характер, і до того ж він побудований здебільшого за ідеологією колишнього аналогічного нормативно-правового акту радянського зразка.

На жаль, традиційні стереотипи звичного ставлення до «спрощеної» юридичної регламентації процесуальних відносин у діяльності державного апарату управління дуже стійкі, навіть у середовищі фахівців. Більшість з них і досі вважає, що чітке унормування процедурних аспектів діяльності для управлінських органів є значно менш важливим, ніж, наприклад, для судів. Забуваючи при цьому, що раціонально побудована і детально визначена законом процедура діяльності щодо розгляду заяв і скарг приватних осіб — це майже єдина ефективна гарантія забезпечення під час цього розгляду неупередженого, об'єктивного, відповідального і прозорого ставлення державних службовців до правомірних вимог громадян.

Лише неврахуванням цієї обставини можна, на мій погляд, пояснити досить поширене уявлення про те, що вимоги до діяльності законодавчого врегулювання адміністративних процедур повинні бути значно полегшеними порівняно з судовими процедурами.

Не уникли цього, на жаль, навіть і правознавці-аналітики вищого рівня із Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України. Розглядаючи проект Адміністративно-процедурного кодексу, вони зауважують, що «деякі передбачені ним процедури настільки докладно регулюються, що в ході їх застосування дотримання відповідних норм, очевидно, буде нереалістичним». І до того ж, на їх думку, даний проект «так “зарегулює” процеду-

ру розгляду скарг та заяв, що в ній складно до кінця розібратися юристу-професіоналу, не кажучи вже про “пересічного” громадянина»<sup>1</sup>.

Отже, ступінь деталізації, докладності регулювання адміністративних процедур є одним з принципів питань, що вимагає науково обґрунтованого подолання суперечливості в поглядах фахівців. Гадаю, що не треба відмовлятися від так званої «зарегульованості» адміністративних процедур, оскільки саме через це діяльність державних службовців формалізується настільки, наскільки це необхідно для найповнішого забезпечення прав, свобод і охоронюваних законом інтересів приватних осіб. Невипадково, що за сучасною європейською традицією подібне законодавче регулювання відзначається великою ретельністю.

Якщо погодитись з таким підходом, чи варто дивуватись тому, що ґрунтовно розбиратися в тонкощах адміністративних процедур мають, передусім, професіонали-управлінці та юристи, але аж ніяк не пересічні громадяни. Невже саме на громадян розраховане текстуальне оформлення процедур розгляду справ у судах?

Складність адміністративних процедур — це проблема правозастосування в середині самого управлінського апарату, і вирішуватись вона повинна за рахунок зростання кваліфікації та професіоналізму державних службовців. Для громадян же складність змісту адміністративних процедур не повинна бути перешкодою. Для них головне — це, з одного боку, простота звернення до органу виконавчої влади за певною виконавською послугою, а з другого — своєчасність отримання справедливого, об'єктивного і законного результату розгляду поданої ними заяви чи скарги.

Певна річ, у частини фахівців зберігається спокуса апелювати до набагато простішого для розуміння чинного Закону України «Про звернення громадян», який, на думку згаданих аналітиків, після внесення відповідних змін і доповнень

<sup>1</sup> Див.: Висновок на проект Адміністративно-процедурного кодексу України. Апарат Верховної Ради України. Головне науково-експертне управління. 31.02.2002 р. — С. 31.

<sup>2</sup> Там само. — С. 1.



«може охопити практично все коло правовідносин»<sup>2</sup>, врегулюванню яких присвячені більше 150 статей проекту зазначеного Кодексу. Може це і було б так, якщо б не той прикрий факт, що переважна більшість з 29 статей зазначеного Закону фактично повторюють положення відомого Указу Президії Верховної Ради СРСР від 12 квітня 1968 року (а також його редакції від 4 березня 1980 року) «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян». Так чи варто реанімувати безнадійно застаріле джерело правового регулювання?

До того ж треба нагадати, що Концепцією адміністративної реформи передбачено законодавчо унормувати і ще більш складний вид адміністративних процедур — розгляд в окремих сферах державного управління скарг громадян у порядку, наближеному до судового провадження (тобто так званої адміністративної «квазіюстиції»)<sup>1</sup>. А це вже явно не є сумісним з вищенаведеними вимогами щодо простоти розуміння адміністративних процедур для пересічного громадянина.

Ще одне принципове питання, що також потребує усунення суперечливого тлумачення, пов'язане з оцінкою згаданими фахівцями багатьох положень проекту Адміністративно-процедурного кодексу як таких, що «за своїм змістом не можуть бути предметом законодавчого регулювання (у кращому разі вони можуть бути положеннями відомчих інструкцій)»<sup>2</sup>.

На мій погляд, таке заперечення проти доцільності законодавчого врегулювання низки процедур органів виконавчої влади слід визнати цілком безпідставним. Адже Конституція України (ч. 2 ст. 120) недвозначно передбачає, що «...порядок діяльності... органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України». Мабуть, цей припис треба розуміти таким чином, що пропонувані згаданими фахівцями відомчим інструкціям мають все ж таки передувати положення законодавчих актів.

З урахуванням викладеного стає зрозумілим, що шлях до запровадження європейських стандартів у законодавчому ре-

<sup>1</sup> Концепція Адміністративної реформи в Україні. — С. 45.

<sup>2</sup> Висновок на проєкт Адміністративно-процедурного кодексу України. — С. 16.

гулюванні адміністративних процедур не буде легким і швидким. А тому дуже важливо не втратити на цьому шляху принципового ставлення до необхідності піднесення правової регламентації багатоманітних адміністративних процедур саме на законодавчий рівень.

З потребами поглиблення демократичних засад адміністративної реформи пов'язане і суттєве оновлення інституту адміністративної відповідальності, стан якого в цілому не відповідає потребам побудови демократичної, правової держави.

Реформування адміністративно-деліктного законодавства передбачає зміну суспільної ролі цього інституту, перетворивши його з суто репресивного на більш ефективний інструмент впорядкування суспільних відносин на засадах верховенства права. Це потребує якісної модернізації існуючого Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Загалом проблема посилення правового захисту порушених прав і свобод людини стає все більш актуальною для вирішення завдань реформування державного управління.

Тому слід далі удосконалювати механізм реалізації конституційно визначеного права людини на оскарження в суді будь-яких актів органів виконавчої влади усіх рівнів, якщо особа вважає, що ці акти порушують або обмежують її права і свободи чи перешкоджають їх здійсненню. Це відповідати-ме ч. 2 ст. 55 Конституції України, згідно з якою кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

З огляду на наведене актуальним залишається запровадження адміністративної юстиції як окремої ланки судочинства, що дозволить громадянам більш ефективно захищати свої прав та законні інтереси, що порушуються чиновниками.

Причому адміністративні суди повинні мати виключно правозахисну компетенцію, тобто повинні розглядати тільки справи, по яких держава, її органи і посадові особи мають відповідати перед людиною, а не навпаки. Саме ця принципова засада має бути покладена в основу майбутнього Адміністративно-процесуального кодексу України, який

точніше було б назвати Адміністративно-судовим кодексом (або Кодексом адміністративного судочинства).

Отже, комплексна адміністративна реформа спрямована на радикальну трансформацію змісту і характеру взаємостосунків між державою і людиною на дійсно демократичних і гуманістичних засадах. Їх суттю є визнання самоцінності кожної людини, непорушності її природних та інших основних прав і свобод, необхідності служіння ідеям верховенства права.

---

*О. Д. Крупчан*, член-кореспондент АПрН України, керівник Київського регіонального центру АПрН України

---

## **Держава, органи місцевого самоврядування: реалізація прав і свобод громадян**

---

Головним завданням чинної Конституції України є створення фундаментальних підвалин для державно-правового забезпечення якнайповнішої реалізації прав і свобод громадян. Конституція України створює абсолютні потенційні умови для реалізації правового статусу (прав і свобод людини, їх гарантій) громадян, визначаючи запорукою такої реалізації зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України). Конституція України, не вважаючи органи місцевого самоврядування складовими частинами державного механізму, залишає питання про їх відповідальність щодо реалізації прав і свобод громадян відкритим. Згідно зі ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Тобто можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування мають служити здійсненню народом влади, яка іманентно йому належить. З огляду на це очевидно, що вже на рівні Конституції України допущена прогалина щодо рівно-

© Крупчан О. Д., 2002

важення обсягу відповідальності органів держави і органів місцевого самоврядування за реалізацію прав і свобод громадян. Тобто Конституція України встановлює відповідальність держави в особі всіх органів, що входять до її механізму, за стан реалізації прав і свобод громадян, але такої відповідальності органів місцевого самоврядування не встановлює.

Можливо, що не на рівні (процесі) прийняття Конституції України треба було б розвинути цю конституційну норму до її сприйняття у вигляді формули «держава відповідає перед людиною за свою діяльність щодо якнайповнішої реалізації її прав і свобод».

Слід погодитись, по-перше, з думкою відомого вітчизняного правознавця, члена-кореспондента Академії правових наук України П. М. Рабіновича, що «основні права людини — це певні можливості людини, котрі необхідні для її існування та розвитку...», а по-друге, з його думкою, що «у різних організаціях (зокрема міжнародно-правових) та в національному законодавстві, в науковій, публіцистичній літературі досить часто вживається висловлювання «права і свободи людини». Проте відмінність між правами і свободами як соціальними явищами, а також між відповідними поняттями (якщо не вважати їх тотожними) ще й донині однозначно не з'ясована навіть на загальнотеоретичному рівні. Тому терміни «права» і «свободи» практично використовуються як синоніми. І якщо зміст поняття прав людини розкривається тут через філософську категорію «можливостей», то така його інтерпретація обіймає мабуть також і поняття свобод людини»<sup>1</sup>.

Конституційна установка про відповідальність держави перед людиною за забезпечення реалізації її прав і свобод має бути найголовнішою методологічною основою дослідження глибинної суті Конституції України. Адже в цій установці, на яку, на жаль, надто мало звертають уваги фахівці, юристи, політологи, соціологи тощо, втілена квінтесенція Основного Закону нашої держави.

Варто подивитися на просторову конструкцію тексту ст. 3 Конституції України під іншим кутом, тобто поза межами тех-

<sup>1</sup> Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2001. — С.9-10.

нології законодавчого конструювання, і визначити спрямованість конституційного регулювання: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Очевидно, що конституційне регулювання цієї статті спрямоване на взаємовідносини людини і держави, причому людина у всьому комплексі її соціального прояву поставлена над державою, держава посідає залежне від людини становище, оскільки відповідальна перед нею за свою діяльність у зв'язку із утвердженням і забезпеченням прав і свобод людини.

Зміст і спрямованість діяльності держави мають бути націлені, передусім, на досягнення стану абсолютної реалізації прав і свобод її громадян, як можливостей їх соціального і біологічного розвитку. Держава не існує без такої її складової, як громадяни, вона не може існувати без того, що в такий не-далекій від нас час називали людським фактором, оскільки він є наповнювачем всіх її установ і інституцій. Отже, без людини з усім її «багажем» прав і обов'язків не може існувати зв'язок «громадянин—держава», держава насамперед повинна дбати про розвиток правового статусу особи. Тут знову слід підтримати думку П. М. Рабіновича, що особливості і тенденції розвитку правового статусу особи в державі соціально-демократичної орієнтації полягають у збільшенні обсягу (кількості) прав людини, що закріплюються в юридичних нормах, у рівності правового статусу всіх громадян, у відсутності соціально необґрунтованих юридичних привілеїв та винятків, у збагаченні соціального (зокрема матеріального) змісту юридичних прав особи і, нарешті, у посиленні соціальної та державної захищеності, гарантованості правового статусу особи<sup>1</sup>.

Про проекцію правового статусу особи на державотворчу практику, діяльність держави в особі всіх її органів треба завжди пам'ятати, оскільки ця проекція відтворює глибинний зміст взаємовідносин людини і держави. Людина зі своїми правами і обов'язками є основним об'єктом діяльності дер-

<sup>1</sup> Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. — С. 80.

жави, яка здійснює цю діяльність всією системою органів (трьох гілок влади), що складають її механізм.

Людина всім обсягом належних їй прав і обов'язків, своїм правовим статусом «проявляє» державу, робить її такою, яку всі відчувають у повному розумінні цього слова. Питання про першорядність людини перед державою не існує. Людина як істота завжди першорядна. А це значить, що закріплення державою її правового статусу в юридичних нормах, як і сама держава, є другорядним. Тому при філософсько-правовому аналізі відносин «людина—держава» зрозумілим стає, що першорядність людини є визначальним чинником для розуміння всіх процесів, які відбуваються в державі. І це, на наш погляд, також є фундаментальною методологічною основою для всіх сучасних досліджень у галузі права і держави.

Згідно зі ст. 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.

А кому не зрозуміло, що абсолютна більшість цих питань місцевого значення так чи інакше стосується реалізації прав і свобод громадян? Адже основоположні права громадян — на освіту, на працю, на відпочинок, на медичне обслуговування тощо — реалізуються у відносинах, що виникають в основному на місцевому рівні.

Чинне законодавство про місцеве самоврядування, зокрема Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року захищає в абсолютній більшості своїх норм «інтереси територіальних громад», від порушення яких встановлює відповідальність перед територіальними громадами органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Проте, окреслюючи цю відповідальність перед територіальними громадами, закон поширює її і на обмеження прав і свобод громадян. Згідно зі ст. 75 цього Закону органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами і територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони Ук-

раїни, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

Треба погодитись з тим, що конституційна конструкція «держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» за своїм юридичним обсягом значно ширша за конструкцію Закону України «Про місцеве самоврядування» про обмеження прав і свобод громадян. На нашу думку, слід внести відповідні зміни до чинного законодавства про місцеве самоврядування з метою більш предметного регулювання відповідальності і участі органів місцевого самоврядування в реалізації прав і свобод громадян. Можливо була б доцільною розробка законопроекту про реалізацію прав і свобод людини, в якому відповідальність держави і органів місцевого самоврядування за реалізацію прав і свобод громадян могла бути закріпленою у більш врівноваженому стані, з певним визначенням видів діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування щодо цього.

З урахуванням викладеного можна дійти висновку, що стан реалізації прав і свобод людини прямо залежить від ефективності діяльності системи органів держави і системи органів місцевого самоврядування. Тобто наскільки ці системи відповідають у своїй статистиці і динаміці завданню якнайповнішої реалізації правового статусу людини. З огляду на це можна стверджувати, що стан реалізації прав громадян є визначальним чинником оцінки побудови і ефективності діяльності системи органів державної влади, передусім, органів виконавчої влади і системи органів місцевого самоврядування. Більш того, стан реалізації прав громадян визначає також оптимальність внутрішньої структури кожного окремого органу держави і органу місцевого самоврядування.

А оскільки, на нашу думку, компетенція органів держави і органів місцевого самоврядування є визначальною підвалиною для побудови їх зовнішньої і внутрішньої структури, слід врегулювати питання цього взаємозв'язку на законодавчому рівні або принаймні на рівні нормативно-правового акту Кабінету Міністрів України.

На нашу думку, при прийнятті і внесенні змін до нормативних актів, що визначають правове положення органів дер-

жави (законодавчого органу, органів виконавчої, судової влади тощо), органів місцевого самоврядування слід приділяти увагу і розробляти норми, що стосуються місця і ролі кожного окремого такого органу в реалізації прав і свобод громадян. І конституційні основи і вимоги теорії і практики право- і державотворення в Україні вимагають свідомого ставлення до реалізації правового статусу особи, якнайповнішої деталізації методів, способів, видів реалізації прав і свобод громадян.

Оскільки правова система України і зараз багато в чому несе тягар спадщини правової системи Радянського Союзу, в якій пріоритетом були інтереси не особи, а держави, слід було, на нашу думку, на законодавчому рівні означити і внормувати гарантії реалізації прав людини, тобто розробити і прийняти закон «Про гарантії реалізації прав і свобод людини».

Ми не вважаємо, що пропозиції стосовно розробки і прийняття вищенаведених законів можуть істотно змінити стан реалізації прав і свобод громадян, проте вони як юридичні гарантії можуть допомогти забезпечити реалізацію цих прав.

Але у зв'язку з цим варто навести позицію Конституційного Суду України, викладену в його рішенні у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 58, 60 Закону України «Про державний бюджет України на 2001 рік» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 2, 3, 4, 5, 8, 9 ч. 1 ст. 58 Закону України «Про державний бюджет України на 2001 рік» і підпункту 1 пункту 1 Закону України «Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів» (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (справа № 1-15/2002), яка полягає в тому що, Конституція України проголосила країну соціальною, правовою державою, в якій людина, її життя і здоров'я визнаються найвищою соціальною цінністю, а права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Тому утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року по справі № 1-15/2002. Електронний інформаційний бюлетень.

**О. В. Петришин**, член-кореспондент АПРН України, головний вчений секретар АПРН України;

**Т. В. Кучеренко**, молодший науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування

## Нормативно-правова база регіональної влади в Україні: шляхи удосконалення

Розглядаючи характеристики влади у вертикальному розрізі, традиційно центральну владу розуміють як головний керівний вузол держави, а регіональну владу — як місцеву владу в будь-якому регіоні даної держави, яка може бути муніципальною, міською, районною. Іноді виокремлюють ще один рівень влади — проміжний. Жак Зіллер, аналізуючи адміністративне право країн ЄС, розглядав місцеві влади базового рівня, проміжного рівня (у 9 країнах ЄС) і регіональні структури влади (у 4 країнах ЄС). Інколи важко виявити різницю між місцевими органами влади проміжного рівня та регіональними утвореннями, особливо з точки зору юридичних критеріїв, але економічні і політичні проблеми регіональних утворень відрізняються значною мірою від проблем тих органів влади, які визначаються як проміжні. Законодавчий і конституційний режим, компетенції і засоби, інституції органів влади проміжного рівня схожі на те, що має відношення до органів влади базового рівня.

© Петришин О. В., Кучеренко Т. В., 2002

вого рівня.

У системі адміністративного поділу України наступним рівнем управління за державним є обласний рівень. Тому саме обласний рівень управління ми розглядаємо як регіональну владу.

За умов класичної унітарної країни законодавчі та інші нормотворчі повноваження належать лише державі; це означає, що коли виникає потреба відповідного врегулювання для проведення рішень, прийнятих на регіональному рівні, необхідно проходити через національні канали — парламент і уряд, щоб потрібні норми було схвалено.

Аналіз засад регіонального управління та місцевого самоврядування окремих унітарних країн свідчить, що у структурі компетенцій існують такі групи повноважень: власні повноваження (ті повноваження, які виконуються органами регіонального самоуправління та місцевого самоврядування в інтересах населення та щодо яких державою не встановлені стандарти їх дотримання), передані повноваження (ті повноваження, які виконуються органами регіонального самоуправління та місцевого самоврядування в інтересах населення та щодо яких державою встановлюються стандарти їх виконання) і делеговані повноваження (повноваження органів одного рівня, які з метою їх більш ефективного виконання здійснюються на договірних засадах органами іншого рівня). Крім того, в деяких країнах регіональна влада має виключні і спільні компетенції.

В Іспанії, попри те що теоретично компетенції належать чи то державі, чи то автономним областям, існує велике взаємопроникнення компетенцій, за винятком міжнародних відносин, валютної системи і оборони. Тут виокремлюють дві категорії областей: області з високим рівнем компетенцій (Каталонія, Країна Басків, Галісія та, меншою мірою, Канарські острови і Валенсія), які мають у кількох галузях виключні повноваження, у тому числі з питань законодавства і нормотворення, та поділяють більшість інших компетенцій, і області з низьким рівнем компетенцій, які мають обмежені повноваження в кількісному відношенні і майже завжди спільні з державою. В Італії, за винятком спеціальних областей, які во-

лодіють виключними компетенціями в питаннях культури, законодавчі і нормотворчі повноваження областей здійснюються чи то в рамках «фундаментальних принципів, встановлених законами держави», чи то в результаті делегування національними законами повноважень, так що в більшості галузей держава та області мають спільні компетенції, за винятком питань суверенітету, які належать до відома виключно держави. Серед децентралізованих унітарних країн лише у Франції поняття виняткових і спільних компетенцій не мають жодного значення, бо законодавчі повноваження належать лише державі. Винятком є лише повноваження Корсики і деяких заморських регіонів щодо облаштування території<sup>1</sup>.

Регіональна влада в Україні репрезентована представницькими і виконавчими органами. Представницька влада уособлює собою Верховну Раду Автономної Республіки Крим, обласні ради в області, міські ради у містах Києві і Севастополі. У науковій літературі не існує єдиної точки зору щодо питань, чи є ці інституції органами місцевого самоврядування. Деякі автори називають органами місцевого самоврядування тільки сільські, селищні і міські ради<sup>2</sup>, інші до них відносять усі ради, а самоврядування на обласному рівні називають регіональним самоврядуванням. До недавнього часу домінувала інша точка зору, але з прийняттям нового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від дефініції «регіональне самоврядування» у законодавчій лексиці відмовились, що, на нашу думку, не зовсім доречно. Так чи інакше на всі ці органи поширюється принцип виборності на основі загального голосування; при цьому, звичайно, встановлюється прямий характер голосування, який пов'язується з визнанням статусу територіальної громади.

Виконавчу регіональну владу уособлюють Уряд Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації, мерії міст спеціального статусу (Київ, Севастополь). Ці інституції протягом існування незалежної України були то складовими «пре-

<sup>1</sup> Див.: *Зілдер Жак*. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Пер. з фр. В. Ховхуна. — К., 1996. — С. 128.

<sup>2</sup> Див.: *Корієнко М.* Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні проблеми // Місцеве самоврядування в Україні. — К., 1994. — С. 61.

зидентської вертикалі», то виконавчими органами Верховної Ради АРК, обласних і міських рад міста Києва і Севастополя. Це визначало, з одного боку, обсяг їх компетенції, а з іншого — рівень політичної впливовості регіональних виборних органів.

Протягом усієї новітньої історії української держави проблема взаємовідносин центральних і місцевих органів влади знаходилась у центрі політичної боротьби. Кожна гілка влади прагнула отримати більше влади. Якщо мотивація представницьких органів полягала в забезпеченні необхідної самостійності і незалежності, то мотиви виконавчих владних структур змінювались залежно від об'єкта підпорядкування.

Ще незадовго до проголошення незалежності України, у грудні 1990 року, Верховна Рада України прийняла Закон «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування». Підґрунтям цього Закону були такі загальноновизнані демократичні принципи самоврядування, як самостійність і незалежність Рад, децентралізація органів влади. Уперше за всю історію свого існування Ради отримали можливість діяти на засадах самофінансування і самозабезпечення, мати комунальну власність, самостійно формувати місцеві бюджети, розпоряджатися фінансовими і природними ресурсами. Дія цього Закону поширювалася на депутатський корпус міських, обласних та районних Рад, що прийшли до влади в результаті березневих виборів 1990 року. Саме їм вперше довелося відстоювати свою владу в полі публічної, а не номенклатурної політики, часто в жорсткому протистоянні з уже утвореною до того часу політичною опозицією. Крім того, саме в цей час у науковий і політичний лексикон увійшла категорія «децентралізації влади», поширились ідеї федеративно-земельного устрою України. Але вони не отримали відповідного розвитку на місцях, а надані новим Законом повноваження випереджали реальні можливості Рад. У результаті Закон «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування» 1990 року в багатьох випадках так і залишився декларацією про наміри.

Проголошення незалежності України, впровадження інституту президентства зумовили посилення централізації у відносинах між центром і регіонами. У березні 1992 року бу-

ло прийнято нову редакцію Закону «Про місцеві ради і регіональне самоврядування», а також Закон «Про представника Президента України». Передусім, йшлося про посилення ролі виконавчих органів на місцях і підпорядкування їх Президенту через упровадження інституту Представників Президента на обласному і районному рівнях. Введення інституту Представників Президента мало остаточно ліквідувати радянську модель влади і створити таку систему, що поєднає принцип забезпечення державного управління в регіонах через місцеві державні адміністрації з участю громадян, у населених пунктах через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями. Фактично, виконавчі органи на місцях було виведено з підпорядкування Рад, перетворено на місцеві державні адміністрації і підпорядковані Представникам Президента.

Вже в 1994 році Верховною Радою України було прийнято новий Закон «Про формування місцевих органів влади в Україні», згідно з яким інститут Представників Президента було ліквідовано. Було запроваджено єдину систему рад, вищою ланкою якої стала Верховна Рада, виконавчі органи знову перепідпорядковувались радам. До того ж Закон було прийнято напередодні президентських виборів, і нова система була покликана стати одним із найбільш важливих знарядь передвиборної боротьби.

Протягом президентської передвиборчої кампанії 1994 року Л. Д. Кучмою та його командою активно використовувалась теза про затвердження нової регіональної політики, що мала будуватися на широкій самостійності регіонів у соціально-економічному і культурному розвитку, з чітким розподілом повноважень і економічної бази між загальнодержавним і регіональним рівнями влади і управління. Ця теза отримала розвиток у проекті «Концепції нової регіональної політики в Україні»<sup>1</sup>, який було складено в лютому 1995 року тогочасним радником Президента В. Гриньовим.

Суть проекту полягала в утвердженні трирівневої структури організації влади, ключовою ланкою якої повинен був стати середній регіональний рівень. При цьому місцевий

<sup>1</sup> Див.: Гринев В. Проект концепции новой региональной политики (февраль 1995) // Восток. — 1998. — № 4. — С. 6-42.

рівень організації влади мав формуватися або у вигляді суб'єктів місцевого самоврядування — міст і муніципальних округів, або у вигляді об'єктів адміністративного управління — невеликих населених пунктів і округів, що адміністративно управляються. Але цей документ так і залишився проектом. Одержавши надієву систему влади, Президент спробував спочатку неконституційними методами створити вертикаль державної виконавчої влади. Указом від 6 серпня 1994 року «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» Президент оголосив про підпорядкування собі голів районних і обласних рад. Але голови обласних і районних рад обирались на посади всім населенням, тобто Президент не мав можливостей ні звільнити їх у разі незадовільної роботи чи порушення ними законодавства, ні керувати ними, тому Указ не міг суттєво змінити ситуацію. Натомість у грудні 1994 року Президент вніс на розгляд Верховної Ради України проект конституційного Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». Дебати навколо проекту цього Закону точилися півроку і закінчилися досягненням компромісу між Президентом України та Верховною Радою у вигляді Конституційного договору.

Відповідно до цього договору відновився інститут місцевих державних адміністрацій, керівниками яких ставали Голови відповідних рад, що були обрані у 1994 році. Знову ж, як у 1992-1994 роках, обласні та районні ради позбавилися своїх виконавчих органів, а самоврядування формально залишилось лише на рівні населених пунктів. Але на відміну від попередніх керівників державних адміністрацій нові обирались усім населенням і займали посаду голови ради. Договір також закликав закласти основи розмежування повноважень центральних і місцевих органів влади, розділити компетенцію місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Внаслідок підписання договору була практично відновлена вертикаль державної виконавчої влади та посилилась керованість територіями з боку центрального уряду.

Ці обставини на деякий час призвели до стабілізації відносин між центральними і регіональними органами влади. Багато хто вважав, що саме з прийняттям Конституції проблема

відносин центр — регіони повинна вирішитися.

У проектах Конституції активно проводився пошук вирішення проблеми в напрямку найбільш раціонального розподілу повноважень між центром і регіонами з наданням їм широких повноважень. Найбільшою мірою децентралізованість — надання широких повноважень адміністративно-територіальним одиницям і можливість подальшого «плину» владних повноважень з центру в регіони — виявилась у проектах Конституції від 1 липня 1992 року, 27 червня і 26 жовтня 1993 року, 23 листопада 1995 року. Але варіант, що було прийнято, виявився самим централізованим із запропонованих. Конституція затвердила Україну як «унітарну державу з характерними рисами централізованої моделі, з автономним регіоном — Кримом у складі...», а наявність механізму призначення Президентом голів місцевих адміністрацій, що входять в систему виконавчої влади держави, ще більше посилює пріоритет центральної влади<sup>1</sup>. З такою характеристикою не можна не погодитись, але однозначна думка щодо оцінки цієї ситуації відсутня. Часто відповідна модель розглядається як цілком виправдана і закономірна, як така, що має сприяти творенню єдиного етнополітичного організму — української політичної нації і реформуванню політичної системи. До речі, такі ж самі аргументи іноді наводяться на захист децентралізованої моделі політичної організації. Прихильники відповідної моделі, коли говорять про формування єдиної політичної нації, посилаються на принцип «єдності у багатоманітності».

З прийняттям Основного Закону України знову постало питання про чергове реформування системи місцевого самоврядування, адже залишилось багато відкритих питань щодо цих органів (зокрема, не було визначено способу формування обласних рад), а головне — норми Європейської хартії місцевого самоврядування так і не знайшли відбиття в тексті Конституції, що фактично поставило під сумнів членство України в Раді Європи. Отже, на розгляд Верховної Ради України було внесено два, концептуально відмінних один від одного проекти Закону «Про місцеве самоврядування»: перший проект розроблено робочою групою комісії з питань державного будів-

<sup>1</sup> Див.: Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / За ред. Ф. М. Рудич та ін. — К., 1998. — С. 128.



ництва, діяльності рад і самоврядування 18 вересня 1996 року, другий — робочою групою, що складалась з представників Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, Міністерства юстиції, науковців різних навчальних закладів України на замовлення Асоціації міст України (АМУ). Перший проект фактично передбачав консервацію системи місцевої влади в такому вигляді, в якому вона була до тепер, а другий проект — спроба перевести місцеве самоврядування України в русло, властиве сучасним моделям самоврядування більшості європейських країн та США. Ключова відмінність цих проектів, яка є важливою для нашого аналізу, полягає в обсязі повноважень рад районного та обласного рівня у порівнянні з повноваженнями рад міст, селищ. Верховна Рада України після обговорення цих двох проектів Закону «Про місцеве самоврядування» ухвалила взяти за основу проект, розроблений комісією Верховної Ради, та утворила спеціальну узгоджувальну комісію.

Новий Закон «Про місцеве самоврядування» (далі — Закон) було прийнято 21 травня 1997 року. З великими труднощами було досягнуто компромісу з таких питань: спосіб формування районних і обласних рад; обсяг повноважень цих рад і тих, що вони повинні делегувати місцевим адміністраціям. Стаття 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає обласні і районні ради як органи місцевого самоврядування, що представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих ним сільськими, селищними і міськими радами<sup>1</sup>. У статтях 43 і 44 цього Закону перелічені повноваження обласних рад: власні повноваження (питання, які вирішуються на пленарних засіданнях — 36 пунктів) і повноваження, які вони делегують відповідним місцевим адміністраціям у зв'язку з відсутністю в радах своїх виконавчих органів (23 пункти). У таблиці представлені власні повноваження обласних і районних рад у порівнянні з відповідними повноваженнями рад села, селища, міста.

Отже, обласні і районні ради вирішують питання щодо регламенту, планування роботи і кадрового складу, затверджують

<sup>1</sup> Див.: Законодавство України о местном самоуправлении (сборник нормативных актов). — Харьков, 2002. — С. 21.

## Повноваження органів місцевого самоврядування

Сфери повноважень	Регіональний рівень	Локальний рівень
Організація роботи	Регламент, планування; утворення комісій, президії; затвердження виконавчого апарату, обрання голови ради; запровадження ЗМІ ради; рішення про дострокове припинення повноважень депутатів; заслуховування звітів, передусім, голів місцевих державних адміністрацій, повідомлень, розгляд запитів; рішення про передачу повноважень державним адміністраціям	Регламент, планування; утворення комісії; утворення виконавчого комітету та інших органів; обрання секретаря ради; запровадження ЗМІ ради; рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові та дострокове припинення повноважень; заслуховування звітів, повідомлень, розгляд запитів
Вибори, референдум	Організація Всеукраїнського референдуму і місцевих виборів	Рішення про місцевий референдум, вибори
Соціально-економічна сфера, культура	Затвердження програм соціально-економічного і культурного розвитку	Затвердження програм соціально-економічного і культурного розвитку; вирішення питання про мову, яку використовує в роботі рада
Бюджет	Затвердження, внесення змін, затвердження звіту про виконання; розподіл коштів держбюджету; встановлення місцевого збору за проїзд по території прикордонних областей	Затвердження, внесення змін, затвердження звіту про виконання; встановлення місцевих податків і зборів; утворення позабюджетних коштів, звітність про використання; рішення про місцеві позики, про отримання позик з інших місцевих бюджетів та передачі власних
Комунальна власність	Питання щодо продажу, передачі в оренду об'єктів за дорученням відповідних рад; питання управління об'єктами спільної власності територіальних громад; надання згоди щодо передачі об'єктів з державної до комунальної власності і навпаки	Встановлення підприємств комунальної власності і розміру прибутку до місцевого бюджету; затвердження програм приватизації; рішення про передачу повноважень щодо управління майном; утворення органів для забезпечення спільних проектів або фінансування; утворення спільних підприємств; надання згоди щодо передачі об'єктів з державної до комунальної власності і навпаки
Земля, природні ресурси	Регулювання земельних відносин; надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів; встановлення правил користування водозабірними спорудами; віднесення лісів до категорії захищеності (лише область)	Регулювання земельних відносин; ставки земельного податку; надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів, розташування нових об'єктів;
Охорона суспільного порядку		Утворення місцевої міліції, контроль за діяльністю органів внутрішніх справ
Інш	Адміністративно-територіальний устрій; правила забудови і благоустрою території (лише область);	Адміністративно-територіальний устрій; затвердження програм з градобудівництва;
	правила забудови і благоустрою території (лише область); надзвичайні ситуації (лише область); вільні економічні зони; символіка області, району	правила благоустрою території; надзвичайні ситуації; вільні економічні зони; статут і символіка територіальної громади

програми соціально-економічного і культурного розвитку обласних та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, розподіляють кошти тощо. Натомість територіальні громади села, селища та міста мають значно ширші повноваження, особливо в галузі управління майном, що знаходиться у комунальній власності, і питань комунальних підприємств; встановлення місцевих податків і зборів та наповнення місцевих бюджетів за рахунок позабюджетних коштів. Навіть до повноважень базового рівня самоврядування належить вирішення питання про мову, яку використовує у своїй роботі рада. На нашу думку, такий розподіл повноважень між регіональним і локальним рівнем самоврядування на користь останнього суттєво обмежує значущість і впливовість регіону як суб'єкту політичного процесу.

У статті 62 Закону йдеться про те, що держава «гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб»<sup>1</sup>, а ст. 66 вказує, що у випадках, коли вичерпано можливість збалансування місцевих бюджетів «держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій відповідно до закону»<sup>2</sup>. Таким чином, у Законі знайшов своє відображення викладений у п. 1 ст. 9 Європейської хартії про місцеве самоврядування<sup>3</sup> принцип достатності коштів на виконання органами місцевого самоврядування всього об'єму повноважень.

Натомість положення Хартії про право вільно розпоряджатися коштами частково реалізовано лише для органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районів у містах. У статті 61 Закону йдеться про те, що зазначені органи самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети, тоді як складання і виконання районних і обласних бюджетів здійснюють відповідні державні адміністрації. Причому у свої діях і перші, і другі керуються не

<sup>1</sup> Див.: Законодавство України о местном самоуправлении (сборник нормативных актов). – С. 85.

<sup>2</sup> Див.: Там само. – С. 87.

<sup>3</sup> Див.: Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15.10.1985 р. // Перспективи розвитку місцевого самоврядування: досвід України та Швеції. Аналітичний бюллетень. – К., 1998. – 124с.

лише даним нормативним актом, але й законом про бюджетну систему, а з 2001 року Бюджетним кодексом України.

Ключовим механізмом децентралізації владних відносин в Україні, ми вважаємо впровадження інституту регіонального самоврядування, що передбачає надання обласним радам повноважень у галузі управління майном, що знаходиться на балансі області, і питань підприємств, важливих для економіки регіону; встановлення місцевих податків і зборів та наповнення обласних бюджетів за рахунок позабюджетних коштів. До ведення виконавчих органів обласних рад мають бути віднесені питання управління майном, приватизації і підприємництва; промисловості і сільського господарства, будівництва, транспорту, зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури, спорту, сім'ї, жінок, молоді і неповнолітніх; використання землі, природних ресурсів, охорони навколишнього середовища; зовнішньоекономічної діяльності.

**Ю. П. Битяк**, член-кореспондент АПрН України, директор Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

## Напрями наукових досліджень проблем місцевого самоврядування

Сутність та мета науки полягає в пізнанні закономірностей та властивостей розвитку природи, суспільства і людини, соціальної і духовної сфер, матеріального виробництва і самореалізації особистості. Особливого значення наука набуває в сучасних умовах, умовах формування соціальної, демократичної, правової держави, коли Україна спрямовує активні зусилля на забезпечення економічного зростання, всебічної охорони прав, свобод людини. Тому не випадково у посланні Президента України до Верховної Ради України «Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 роки» серед стратегічних пріоритетів економічного та соціального розвитку визначено зростання інтелектуального потенціалу нації та науково-технологічні інновації, застосування яких суттєво змінює обсяги та якість виробництва і споживання<sup>1</sup>.

В «Основних напрямках соціальної політики на період до 2004 року», схвалених Указом Президента України від 24 травня 2000 року<sup>2</sup>, звернена увага на незадовільний стан науки,

© Битяк Ю. П., 2002

<sup>1</sup> Урядовий кур'єр. — 2000. — 23 лютого.

<sup>2</sup> Офіційний вісник України. — 2000. — № 21. — Ст. 858.

а також зазначається, що Україна значно відстає від розвинутих країн за кількістю впроваджених розробок, проданих ліцензій тощо, і цей розрив у сфері науково-технічної діяльності постійно зростає. Водночас підкреслюється, що Україна має вагомі об'єктивні передумови формування стратегії довгострокового науково-технічного розвитку. Про це свідчить наявність висококваліфікованих наукових кадрів, сучасної мережі наукових і вищих навчальних закладів. За рівнем підготовки науково-технічних кадрів, фахівців вищої кваліфікації Україна належить до провідних держав світу. Президент Національної академії наук України, академік Б. Є. Патон в статті «Рівень науки — обличчя держави» підкреслює необхідність використання наукового доробку і зазначає, що зусилля вчених мають бути спрямовані на наукове забезпечення першочергових заходів щодо стабілізації суспільно-екологічного стану, перехід економіки на інноваційний шлях розвитку<sup>1</sup>. Це стосується і юридичної науки, яка активно впливає на законотворчий процес, формування правової свідомості громадян, підвищення авторитету нашої держави у світовому співтоваристві.

Розвиток юридичної науки супроводжується виданням значної кількості законів та інших нормативно-правових актів, які, з одного боку, закріплюють різні форми правового регулювання наукової і науково-технічної діяльності, державної підтримки науки в Україні, організаційні засади наукових досліджень, правовий статус науковців, а з іншого — регулюють всі напрями суспільної та державної діяльності. Достатньо звернути увагу на те, що за 10 років незалежності прийнято близько 1800 законів, серед яких ряд ключових.

На жаль, не можна сказати, що закони цілком відповідають вимогам життя, належним чином враховують економічні, соціальні, політичні, демографічні та інші чинники. Не завжди прогнозуються наслідки таких законів. Нерідко відомчі інструкції «підправляють» і Конституцію, і закони. А це певною мірою пов'язане з неналежним рівнем правової культури державного апарату.

<sup>1</sup> Урядовий кур'єр. — 1999. — 17 березня.

Сьогодні є об'єктивна необхідність підвищити роль законодавства, в тому числі і щодо місцевого самоврядування, його значення в розбудові української державності. Значною мірою це залежить від того, як воно сприймається виконавцями та населенням. Мова йдеться про ефективність цього законодавства, оскільки багато законів не працює тому, що в них нерідко втілений або ж вузько галузевий інтерес, або ж інтерес окремих прошарків населення, а не загальнонародний. З політико-правової практики України зникла система попереднього всенародного обговорення найбільш важливих законопроектів, яка раніше була досить поширеною. Люди перестали відчувати свою причетність до законотворчого процесу, що важливо і з точки зору політичної активності громадян. Наприклад, законодавство про місцеве самоврядування в Україні за роки незалежності змінювалося декілька разів. Проект змін і доповнень до нього є і нині, але жодного разу його положення у вигляді законопроекту не були надруковані в центральній пресі для всенародного обговорення. Таким чином, одна із форм безпосередньої демократії — всенародне обговорення найбільш важливих законопроектів — не використовується.

Звертає на себе увагу той факт, що за останні роки з правових проблем місцевого самоврядування в Україні захищено лише три кандидатські дисертації. Якщо ж говорити про монографічні дослідження, то таких взагалі назвати не можна. Є навчальні посібники, підручники з муніципального управління, статті, але серйозних монографічних досліджень поки що не здійснено. Відсутність наукових розробок негативно позначається і на законотворенні, механізмі його здійснення та реалізації прийнятих законів.

У дослідженні проблем державного будівництва, становлення та розвитку місцевого самоврядування, функціонування рад недостатньо використовується потенціал освітніх та наукових установ, у тому числі Академії правових наук України, її інститутів. Лише один приклад. Академія правових наук України, Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування виступали з пропозицією про підготовку Програми розвитку місцевого самоврядування в Україні, в тому числі за участю інших наукових установ, державних органів, різного

роду асоціацій, об'єднань, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України. Про це говорилось на наукових і науково-практичних конференціях, «круглих столах», інших зборах. Ініціатива отримала схвалення, про що свідчить затвердження Указом Президента України 30 серпня 2001 року Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні<sup>1</sup>. Але ні науковці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, ані Академії правових наук, ні наукові співробітники Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування не залучались до розробки Програми чи її експертизи. Немає цих установ і серед тих, що будуть здійснювати передбачені Програмою заходи. Жоден з науковців названих установ не включений до складу робочої групи з підготовки пропозицій щодо розвитку місцевого самоврядування. Таким чином, значний загін науковців-фахівців фактично не залучається до вирішення актуальних і важливих питань державотворення та розв'язання проблем місцевого самоврядування, що дає можливість говорити про недостатнє та неефективне використання творчого потенціалу академічної науки.

Нагальною є потреба наукового обґрунтування процесу запровадження в вітчизняну правову систему міжнародно-правових стандартів, насамперед, щодо утвердження, забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина, дослідження можливостей їх адаптації в Україні з урахуванням умов перехідного періоду, національних традицій та менталітету, позитивних напрацювань українських вчених-юристів. У цьому процесі чільне місце посідає новий напрям вітчизняної правової науки — порівняльне правознавство, яке поступово стає необхідним елементом всебічного дослідження проблематики будь-якої юридичної дисципліни, обов'язковим критерієм його обґрунтованості та належної якості. Тому не є випадковим утворення останнім часом в Україні спеціалізованих наукових установ, які покликані професійно займатися проблемами порівняльного правознавства. Зокрема, за ініціативи Президента Академії правових наук України В. Я. Тація, у структурі Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України ст-

<sup>1</sup> Офіційний вісник України. — 2001. — № 36. — Ст. 1658.

ворено науковий сектор порівняльного правознавства з проблем державного будівництва. Правознавство, всі його галузеві підрозділи покликані більш ґрунтовно впливати на становлення сучасної правової системи України, розвиток законодавства, організацію та підвищення ефективності діяльності місцевого самоврядування, зміцнення законності та правопорядку.

На нинішньому етапі розвитку місцевого самоврядування виник ряд проблем, вирішення яких є можливим тільки на загальнодержавному рівні, насамперед, законодавчим органом — Верховною Радою України. Постає питання про реалізацію напрямків державної підтримки місцевого самоврядування, ефективність судового захисту його прав.

Не вирішеним залишається питання про створення належної правової бази для реального функціонування територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування і основних носіїв його повноважень, а також здійснення форм реалізації прав територіальних громад — виборів, референдумів, загальних зборів за місцем проживання, громадських слухань, місцевих ініціатив.

Мають бути в повному обсязі забезпеченими належні правові основи місцевого самоврядування, обґрунтовані та внесені суттєві зміни та доповнення до законів, прийнятих до введення в дію Конституції України, в яких регулюються питання правового статусу і повноваження органів місцевого самоврядування. Необхідно серед інших змін внести зміни та доповнення до закону про місцеве самоврядування, зокрема, в частині розподілу повноважень між органами і посадовими особами місцевого самоврядування; більш повно визначити статус сільських, селищних та міських голів, інших посадових осіб місцевого самоврядування; ліквідувати прогалини та суперечливі положення. Доречно, на наш погляд, прийняти ряд нових законів: окремий закон про обласні та районні ради як органи регіонального самоврядування, про територіальні громади та форми реалізації їх прав — референдуми, громадські слухання, органи самоорганізації населення; про асоціації місцевих рад; про комунальну власність; про місцевий бюджет; про адміністративно-територіальний устрій та інші. Причому

му бажано ці закони прийняти у «пакеті», що забезпечило б узгодженість у регулюванні відносин, які складаються в системі місцевого самоврядування.

Належного обґрунтування вимагають пропозиції практиків та науковців щодо напрямків створення оптимальної системи та структури органів місцевого самоврядування, визначення форм їх діяльності; відновлення районних та обласних рад як повноправних органів регіонального самоврядування зі своєю комунальною власністю своїм бюджетом; більш конкретно і чітко належить визначити статус районних у місті рад, а також місцевих рад, які знаходяться і діють на території інших (міських) рад; об'єднання в місцевих радах постійних комісій та відділів (управлінь); скорочення чисельності депутатів у місцевих радах, визначення їх оптимальної кількості для виконання своїх обов'язків, можливо, навіть на постійній основі. Важливим є питання щодо розподілу повноважень окремих місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, визначення змісту делегованих повноважень та порядку і умов їх реалізації, визначення статусу голів рад, виконавчих органів місцевих рад<sup>1</sup>.

Одна із проблем, що впливає на ефективність законотворчої діяльності та вимагає наукового осмислення, стосується її організації. Відповідно до ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президенту України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України. На погляд автора, «право законодавчої ініціативи» не узгоджується з тим, що кожний з народних депутатів готує самостійно проект відповідного закону і вносить його до певного комітету Верховної Ради чи самого законодавчого органу України. Як правило, підготовлені таким чином проекти законів не відповідають юридичним вимогам та законотворчій техніці (наприклад, проект Кодексу місцевого самоврядування (Муніципального кодексу), проекти змін до Закону України «Про місцеве самоврядування», які готуються і тими самими

<sup>1</sup> *Воронів М. П.* Питання наукових досліджень і викладання державного будівництва й місцевого самоврядування в Україні // Конституція України — основа модернізації держави та суспільства. Матеріали наукової конференції 21-22 червня 2001 р. — Харків: Право, 2001. — С. 244.

особами (народними депутатами), мають або ж поверхній, досить загальний характер, або ж охоплюють широке коло проблем, не регулюючи відповідні відносини належним чином. Тим більше, якщо народний депутат виступає не лише суб'єктом права законодавчої ініціативи, а й автором проекту, то він будь-якими доступними йому засобами лобіює, проштовхує прийняття відповідного проекту. Не завжди інтереси справи співпадають з особистими амбіціями, а кількість тих законопроектів, що вносяться таким способом, значно перевищує можливості Верховної Ради щодо їх якісного і своєчасного розгляду, веде не до планової роботи законодавців, а вносить дезорганізацію в законотворчий процес. Якщо проект вносить Президент України, Кабінет Міністрів України чи Нацбанк України, то це результат роботи певного колективу (групи), а не однієї, навіть досить грамотної людини. Крім того, вони на відміну від народних депутатів лише вносять законопроект, відстоюють його приписи, свою позицію, але не голосують за нього. Народний депутат вносить проект і сам же вирішує його долю. Без зміни норм Конституції України можна вирішити це питання заклавши в регламенті Верховної Ради України правило, згідно з яким ініціатор законопроекту не може брати участі у вирішенні питання відносно нього. Взагалі треба упорядкувати процес підготовки законопроектів. Вони мають готуватись спеціально створеними робочими групами (куди можуть входити і народні депутати) з обов'язковим залученням, навіть до підготовки «спеціалізованих» законопроектів, представників різних галузей та сфер діяльності, юристів. Це дозволить оцінювати законопроект не лише з точки зору професіоналів певного напрямку, а з усіх інших позицій, зокрема узгодженості їх з іншими законопроектами та чинними законами. «На жаль, нерідко приймається багато далеко не першочергових законів, які часто відображають не загальнонародні, а галузеві чи корпоративні інтереси» — підкреслює Ю. М. Тодика<sup>1</sup>.

Одним з важливих питань є вдосконалення механізму управління економічними і соціальними процесами на місцях,

<sup>1</sup> Тодика Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. — Харьков: Факт, 2000. — С. 495.

що вимагає такого розподілу повноважень між центром та регіонами, завдяки якому останні були б спроможні вирішувати не тільки поточні, щоденні питання, а й реалізовувати стратегічні проблеми розвитку регіону. У зв'язку з цим доцільно чітко розмежувати повноваження центру та регіонів, підсилити автономність регіонів шляхом передачі їм більшого обсягу повноважень, особливо в галузях майна та фінансів.

Відомо, що головним завданням та метою місцевого самоврядування є задоволення місцевих потреб і вирішення конкретних проблем, що виникають на певній території, власними силами. Але для самостійного вирішення органами місцевого самоврядування суспільних справ та проблем місцевих жителів їм необхідні відповідні матеріально-фінансові ресурси. У зв'язку з цим доцільно здійснити наукове обґрунтування та прискорити прийняття відповідних законів, які визначатимуть порядок формування місцевих бюджетів та законодавчі закріпити положення про використання доходів, які створюються у тому чи іншому регіоні, переважно на місцях. Адже від ефективності функціонування місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування безпосередньо залежить задоволення життєвих інтересів, реалізація прав, насамперед щодо соціального захисту громадян — жителів села, селища, міста, регіону. Однак досі з прийняттям закону про правовий режим майна спільної власності територіальних громад, про необхідність якого йдеться у прикінцевих та перехідних положеннях Закону «Про місцеве самоврядування» питання не вирішене. Нині управління цим майном здійснюють районні і обласні ради або за їх дорученням районні і обласні державні адміністрації. Видається необхідним вжити заходів щодо прискорення прийняття відповідного Закону, у якому запровадити спрощений, порівняно з визначеним в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», порядок використання, відчуження, у тому числі приватизації, майна спільної власності.

Наукові дослідження мають торкатись також розробок проблем місцевого рівня, у тому числі з приводу підготовки статутів територіальних громад, регіональних програм соціально-економічного розвитку районів і областей та ін. Слід виз-

нати, що наукові розробки в цьому напрямку недостатні, в той час, як обґрунтовано підкреслює В. Шаповал, «одним з проявів місцевого самоврядування є підзаконна нормотворча діяльність відповідних органів, спрямована на правове регулювання здійснюваного ними управління місцевими справами»<sup>1</sup>.

Нові економічні і політичні реалії, поставлені суспільством завдання, у свою чергу, висувають відповідні вимоги щодо наукових розробок з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, які мають зазнати якісних змін, щоб належним чином осмислювати реформаторські процеси та запропонувати практиці конкретні рекомендації й ефективні засоби роботи.

Вижається, що концептуально ці проблеми на найближчий період мають передбачати:

- аналіз наявного стану місцевого самоврядування, державного управління та ключових проблем правозастосовної практики, якими займається державно-правова наука;

- прогнозування динаміки соціально-економічних, політичних, морально-психологічних й інших передумов та безпосередніх чинників державного управління та місцевого самоврядування, їх закономірностей;

- наукове обґрунтування шляхів становлення та розвитку системи місцевої влади, формування стратегії, принципів, напрямків і предметних завдань у цій сфері;

- аналіз суспільних відносин та системи норм щодо врегулювання проблем організації і діяльності апарату місцевого самоврядування (служби в органах місцевого самоврядування), визначення системи та структури органів місцевого самоврядування, розв'язання методологічних проблем, спрямованих на вирішення та реалізацію головних напрямків їх діяльності;

- визначення та правове врегулювання функцій, форм і методів діяльності органів місцевого самоврядування, пошук нових ефективних засобів управлінської діяльності в умовах ринкових відносин;

- вирішення проблем правового забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина; пошук шляхів, за допомогою яких має забезпечуватись перевага інте-

<sup>1</sup> Право України. – 2002. – № 3. – С. 49.

ресів, прав і свобод громадян перед іншими учасниками правовідносин, відповідальності держави за виконання Конституції та законів України;

- наукове обґрунтування можливих шляхів удосконалення управління на регіональному і місцевому рівні, взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, законодавчого закріплення цих процесів;

- розробку проектів законів, інших нормативно-правових актів, концепцій, програм, щодо удосконалення місцевого самоврядування, підвищення ролі науки у цих напрямках до рівня, який буде відповідати зростаючим суспільним потребам;

- прогнозування самих наукових процесів з урахуванням економічних, соціальних, політичних, правових, організаційних, морально-психологічних та інших реалій; інформаційне забезпечення та відображення наробок державно-правової науки відповідно до сучасних інформаційно-технологічних і технічних вимог та можливостей (нові засоби комунікації, закріплення та поширення правової, наукової і учбової літератури та ін.), що, у свою чергу, вимагає легалізації електронних та інших носіїв інформації, систематизації та кодифікації чинного законодавства; поступову (за вирішенням основних проблем) деталізацію завдань державно-правової науки, їх прив'язку до потреб практики, практична реалізація.

За період становлення незалежної України почергово панували настрої громадянської, державницької та змішаної концепції місцевого самоврядування. Конституція 1996 року закріпила конституційні засади місцевого самоврядування. Однак якщо ст. 140 Конституції України визначає первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду міст, селищ та сіл, що свідчить про громадянські його засади, то аналіз сукупності інших норм Конституції, змісту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в редакції 1997 року свідчить, що в Україні має також місце застосування елементів державницького підходу до місцевого самоврядування.

У реальних умовах державотворення в Україні не можливо віднайти застосування тої чи іншої конкретної моделі місце-

вого самоврядування — громадівської чи державницької. У законодавстві демократичних країн у чистому вигляді її теж немає. Нині більш реальнішою науково обгрунтованою виглядає так звана змішана, громадівсько-державницька, яка за визначенням своїм покликана поєднати в собі позитивні елементи обох моделей місцевого самоврядування. Однак науковці та практики ще повинні з цього приводу дійти певних висновків.

---

**В. Д. Яворський**, кандидат юридичних наук, завідувач відділу Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

---

## Місцеве самоврядування і вибори в Україні

---

Місцеве самоврядування в Україні виступає як багатогранне та комплексне політико-правове явище і характеризується як відповідна засада конституційного ладу України, як специфічна форма народовладдя і як право жителів територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення<sup>1</sup>. Місцеве самоврядування посідає окреме місце в політичній системі і тому його слід розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

Загальні засади формування органів місцевого самоврядування визначаються ст. 141 Конституції України, відповідно до якої жителі сіл, селищ, міст на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки обирають депутатів відповідної ради. На таких же засадах обираються сільський, селищний, міський голова. Порядок організації і проведення місцевих виборів визначається Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>2</sup> і Законом України «Про вибори депутатів місцевих

---

© Яворський В. Д., 2002

<sup>1</sup> Конституційні засади місцевого самоврядування. — К.: Арарат-Центр, 2000. — С. 8.

<sup>2</sup> Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.



рад та сільських, селищних, міських голів»<sup>1</sup>. Проведення періодичних вільних виборів на місцях становить основу безпосередньої демократії у сфері місцевого самоврядування. Участь громадян у виборах до органів місцевого самоврядування є одночасно однією з дійових форм реалізації ними права на участь у місцевому самоврядуванні.

Значення місцевих виборів проявляється через їх функції, які виступають основними напрямками впливу на суспільні відносини з метою вирішення завдань найбільш ефективної, дієздатної організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні. Система функцій місцевих виборів зводиться до таких положень. Так, вибори: а) забезпечують легітимність органів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування, наділяють їх мандатом народної довіри; б) є методом формування відповідальної перед населенням публічної влади; в) забезпечують представництво інтересів різних соціальних груп населення, альтернативних точок зору, вирішення проблем місцевого значення; г) є способом формування й вираження суспільної думки на місцях; г) є основним ефективним засобом функціонування представницьких органів місцевого самоврядування та посадових осіб; д) відіграють роль ефективного стимулу розвитку політичних партій; е) виконують виховну роль формування соціально-політичної активності і свідомості громадян, поважного ставлення їх до інституту місцевого самоврядування; е) стимулюють розвиток соціально-політичної активності громадян, сприяють виявленню їх нагальних інтересів, створюють потенційні передумови для їх задоволення; ж) являють собою одну з найбільш дійових форм контролю громадян за діяльністю місцевих органів та посадових осіб, підвищують їх відповідальність перед населенням.

Регулювання місцевих виборів стосується одночасно і права громадян, і питання організації місцевого самоврядування. Побудова оптимальної моделі місцевих виборів можлива лише через стабільне й ефективне виборче законодавство. На сучасному етапі актуальними, дискусійними й у той же час значною мірою невіршеними залишаються такі про-

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 3-4. – Ст. 15.

блеми, як-то: а) визначення науково обґрунтованої й політично доцільної виборчої системи місцевих виборів; б) необхідність законодавчого оформлення положення про проведення в різний за часом період виборів до Верховної Ради України і місцевих виборів; в) подальше вдосконалення параметрів загальної кількості депутатів кожної ланки представницьких органів місцевого самоврядування в напрямку їх оптимізації; г) розширення кола суб'єктів виборчого права; г) вибір напрямку систематизації законодавства про місцеві вибори, який би забезпечив оптимальну внутрішню єдність, погодженість і повноту правового регулювання цього виду суспільних відносин. У межах цієї статті висвітлюються лише окремі напрямки, які є малодослідженими в теорії виборчого права.

Загальні ресурси вдосконалення сучасного виборчого права України пов'язані з подальшою демократизацією місцевого самоврядування, такою організацією системи місцевої публічної влади, яка б спиралася на принципи більшої свободи вибору, максимальної гнучкості, а разом з цим і відповідальності перед населенням. Обов'язком держави є орієнтація і стимулювання такого процесу.

У цьому руслі заслуговує на увагу питання про можливість у перспективі охоплення рамками виборчого права відносин щодо виборів керівників місцевих державних адміністрацій в областях, районах, містах Києві та Севастополі. Право жителів регіонів самостійно вибирати глав виконавчої влади обґрунтовується необхідністю забезпечення безпосередніх зв'язків між виборцями і сформованими ними суб'єктами політичної публічної влади. В юридичному відношенні керівники, які вибираються електоратом, мають найбільш сильні позиції, надійний механізм захисту й гарантії від суб'єктивного впливу з боку центральної влади. Однак слід зауважити, що сьогодні для таких кардинальних змін необхідні як політичні передумови, так і воля законодавчого органу, а також створення належної теоретичної концепції.

Збагачення предмета виборчого права України є можливим за рахунок включення до числа юридично значущих учасників виборчих відносин нових суб'єктів. Загальне виборче право

тісно пов'язане з питанням наділення іноземних громадян та осіб без громадянства правом участі в місцевих виборах. У деяких державах це питання вирішено позитивно. Законом передбачена можливість участі в голосуванні іноземців та осіб без громадянства, які проживають на території країни протягом визначеного часу і сплачують податки. У 1988 році Європарламент схвалив резолюцію, згідно з якою громадянам держав — членів Євросоюзу надається право голосувати на виборах до Європарламенту і на місцевих виборах у країні проживання в рамках Європейського Союзу<sup>1</sup>. Право участі у виборах іноземних громадян закріплюється й на конституційному рівні. Так, ст. 28 Конституції ФРН передбачає, що правом вибирати і бути обраними на виборах в округах та громадах володіють також особи, які мають громадянство держави — члена Європейського Союзу<sup>2</sup>. Згідно з Федеральним Законом Російської Федерації «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі Російської Федерації» (ст. 18) до списків виборців на виборах в органи місцевого самоврядування відповідно до міжнародних договорів Російської Федерації включаються іноземні громадяни, які досягли віку 18 років і постійно або переважно проживають на території муніципального утворення, в якому проводяться вказані вибори<sup>3</sup>. А з 1999 року іноземцям у Російській Федерації надано право на муніципальних виборах не тільки обирати, а й бути обраними в органи місцевого самоврядування.

У перспективі розширення суб'єктів виборчого права на місцевих виборах можливе й в Україні за рахунок надання за певних умов виборчих прав іноземцям та особам без громадянства. Такий підхід впливає з міжнародного досвіду багатьох країн, де участь у самоврядуванні не розглядається як прерогатива тільки власних громадян, а й поширюється на постійно або переважно проживаючих на території комунальних утворень іноземців та осіб без громадянства. На користь

<sup>1</sup> Сравнительное Конституционное право. — М.: Манускрипт, 1996. — С. 372-373.

<sup>2</sup> Конституции государств Европейского Союза. — М.: НОРМА-ИНФА, 1999. — С. 190.

<sup>3</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. — М.: НОРМА, 1999. — С. 151.

такої позиції говорить також і той факт, що вектором зовнішньої політики України є шлях входження до європейських структур, а також зближення вітчизняного законодавства, в тому числі й виборчого, з європейським правом.

Законодавство про місцеві вибори є складовою частиною українського виборчого законодавства, магістральне вдосконалення якого спрямоване на розробку й прийняття Виборчого кодексу України. Це дозволило б систематизувати виборче законодавство і створити стабільну правову базу, впорядкувавши в єдиному акті виборчі правовідносини та процедури в конкретній формі і чітко уніфікувавши методи їх правового регулювання<sup>1</sup>. В Особливій частині Виборчого кодексу передбачається врегулювати особливості правовідносин, які притаманні місцевим виборам. Для науки виборчого права проблема розробки відповідних фундаментальних теоретичних положень є нагальною.

<sup>1</sup> Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики. — К.: Центральна Виборча Комісія, 2001. — С. 25.

**П. М. Любченко**, кандидат юридичних наук, завідувач сектору Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

## Територіальна громада: проблеми регулювання правового статусу

З прийняттям у 1996 році Конституції України, а потім і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» змінилися акценти в регулюванні місцевого самоврядування. Головним і первинним суб'єктом у системі місцевого самоврядування стала територіальна громада. У цьому плані Конституція України пішла дещо далі від Європейської Хартії про місцеве самоврядування, яка трактує місцеве самоврядування як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і керувати нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Закріплення в Конституції України первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальної громади відповідає не тільки сформованій міжнародній практиці, але й історичним традиціям українського народу. Общини (вервь і віче) були центрами громадського самоврядування в Київській Русі. Вервь — територіальна селянська община, яка захищала своїх членів, представляла їх інтереси у відносинах з державною

© Любченко П. М., 2002

владою, феодалами, іншими общинами. Віче — збори дорослого, вільного населення міст, яке скликалось для вирішення найважливіших питань<sup>1</sup>.

Розвиток торгівлі висунув потребу не лише охорони від зовнішніх ворогів, захисту свободи і незалежності від місцевих феодалів, а й внутрішньої самоорганізації та самоуправління. Економічний розвиток обумовлює становлення вільних громад, самоврядність яких виникає і розвивається шляхом надання містам окремих грамот-привілеїв. Вважаючи недосконалими місцеві порядки, німці-колоністи у густонаселених місцях свого проживання запроваджують торговельно-промислові традиції та звичаї, а згодом — норми Магдебурзького права. Рецепція Магдебурзького права дійшла до українських міст у формі партикулярного права, що надавалося шляхом привілейних грамот. III Литовський Статут поділяв міста на привілейовані і непривілейовані<sup>2</sup>. Жителі міста об'єднувалися в цехи: лікарів, аптекарів, адвокатів, музикантів, ремісників. Очолювали цехи виборні цехмістри. Цех мав свій статут, суд, свої свята, ікони і знамена. Цехове керівництво слідкувало за якістю продукції своїх членів. Справи про порушення статуту, правил цехової дисципліни розглядалися цеховими судами.

У XV ст. на українських землях формується нова соціальна група населення — козацтво, вони створили і нову організацію — громаду. Кожний, хто прибував на козацькі землі, вважався вільним від кріпосного права, отримував рівні з іншими права користування землею і промислами, право брати участь у самоврядуванні. Запорозька Січ складалася з 38 куренів, які мали широкі права. Вищим органом самоврядування Запорозької Січі була військова рада. У раді могли брати участь усі січові козаки — від військової старшини до простої «сіроми». Ліквідація Запорозької Січі в 1775 році та скасування

<sup>1</sup> Коммунальное право Украины: Учебное пособие / В. Д. Волков, А. Г. Бобкова, Н. А. Захарченко и др. — Донецк: ДонГУ, 1999. — С. 40.

<sup>2</sup> Матвеева Т. О. Из истории института местного самоуправления на Украине // Проблемы активизации конституционно-правовых исследований и вдовольнення викладання конституційного права: 36. наук. статей. — Харків: Національна юридична академія України, 1999. — С. 218.

ня в 1781 році полково-сотенного адміністративно-територіального поділу території практично остаточно зруйнували національну систему органів місцевого самоврядування<sup>1</sup>. Також знищувалися традиційна єдність і суверенність української громади, що базувалися на звичаєвому праві, відображеному в Литовському Статуті, який було скасовано царським указом у 1842 році<sup>2</sup>.

Грамота на права і вигоди містам Російської імперії від 21 квітня 1785 року дала можливість міським жителям збиратися і складати «общество градское», яке користувалось правами і вигодами: обирало міського голову, бургомістрів і ратманів (членів магістрату). Їм дозволялось складати скарбницю своїми добровільними внесками і використовувати її за спільною згодою. Сільське самоврядування регулювалося «Положением о сельском состоянии», в якому спеціальний розділ був присвячений формуванню сільських громад та волостей і врядуванню.

М. Грушевський у брошурі «Хто такі українці і чого вони хочуть?» писав: «Щоб не було ніякої тісноти від власті людям, щоб вона не коверзувала людьми, не накидала їм своєї волі, не має бути іншої власті, тільки з вибору народного! Се називається устроєм демократичним — щоб народ сам собою правив»<sup>3</sup>. У проекті Конституції Української Народної Республіки систему місцевого самоврядування становили землі, волості й громади, а їх відносини з державою регулювались таким чином: «Не порушуючи єдиної своєї власті, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації». Радам і Управам громад, волостей і земель «належить єдина безпосередня місцева влада: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність, безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народної Республіки». До компетенції Ради Народних Міністрів

<sup>1</sup> Кіселичник В. Про надання українським містам у XIV–XVII ст. Магдебурзького права // Право України. — 1996. — № 9. — С. 84.

<sup>2</sup> Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності // Вісник Української академії державного управління. — 1996. — № 1. — С. 62.

<sup>3</sup> Грушевський М. С. Хто такі українці і чого вони хочуть? — К.: Знання України, 1991. — С. 116.

входили лише ті питання, які залишаються поза межами установ місцевої самоуправи або стосуються УНР в цілому<sup>1</sup>.

Здавалося б, дореволюційні традиції місцевого самоврядування повинні були отримати свій розвиток у практиці державного будівництва за радянських часів. Адже соціалістична революція, за К. Марксом, знаменує собою процес зворотного поглинання державної влади суспільством, а в організації місцевого самоврядування найбільш яскраво виражається ідея наближення влади до народу. Проте ідея місцевого самоврядування, що припускає суттєву децентралізацію влади, самотійність органів самоврядування, вступила в протиріччя з практичними завданнями держави пролетарської диктатури, яка є за своєю природою централізованою державою. Після жовтня 1917 року земське самоврядування було скасовано як підмогу буржуазного суспільства, що відживає. У наукових дослідженнях радянських часів концепцію місцевого самоврядування вважали плодом буржуазної державознавчої науки, неприйнятної для соціалістичного суспільства з його формою організації державної влади в центрі і на місцях, побудованій за принципом її єдності і неподільності.

Правовий статус територіальних громад (колективів) в інших країнах досить детально досліджувався вченими суспільствознавчих наук. В Україні досліджень по даній тематиці майже немає. Територіальний колектив як самостійний тип соціальної спільноти не розглядався навіть у загальній типології і класифікації колективів, наведений у ряді філософських робіт<sup>2</sup>.

У науковій літературі можна зустріти різні визначення «територіальної громади». Наведемо декілька прикладів:

— територіальний колектив — це визнана в праві місцева спілка людей публічного характеру або місцева публічна спілка, тобто це форма організації місцевої влади<sup>3</sup>;

<sup>1</sup> Баймуратов М. О., Батанов О. В. Деякі теоретичні аспекти становлення функцій територіальних громад в Україні // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 1999. — № 1. — С. 34.

<sup>2</sup> Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 115.

<sup>3</sup> Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навчальний посібник. — К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. — С. 75.

– територіальна громада — це сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус<sup>1</sup>;

– місцеві общини — являють собою населення, що проживає компактно в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Там, де живе людина, там, де у неї складаються і реалізуються повсякденні, «корінні» інтереси, саме там і організується місцеве самоврядування<sup>2</sup>.

І. В. Видрін визначає територіальний колектив як соціальну спільноту, яка складається в межах спільного проживання громадян, що має своєю основою суспільно необхідну, соціально обумовлену діяльність, яка здійснюється групою людей, об'єднаних інтересами в політичній, соціально-економічній і культурно-побутовій сферах життя<sup>3</sup>. На думку М. П. Орзіха, соціальною основою самоврядних територій складає територіальний колектив (община, точніше — комуна, з огляду на режим комунальної власності в Україні і світовий досвід), що складається (на відміну від населення територіальних одиниць) з осіб — громадян, іноземців, осіб без громадянства, які постійно мешкають або працюють на даній території (або мають на території нерухоме майно, або є платниками комунальних податків)<sup>4</sup>. Включення до складу членів територіальної громади, окрім осіб, які постійно мешкають, також і осіб, які працюють на даній території або мають нерухоме майно, або є платниками комунальних податків є дискусійним і потребує додаткового обґрунтування. У проекті нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» внесені народними депутатами О. М. Іщенко, Л. І. Дайнекс, Ю. Я. Іоффе запропоновано терміни в такому значенні: а) те-

<sup>1</sup> Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навчальний посібник. — С. 77.

<sup>2</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. — М.: БЕК, 1994. — С. 413.

<sup>3</sup> Видрін І. В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) // Правоведение. Известия высших учебных заведений. — 1992. — № 4. — С. 86.

<sup>4</sup> Орзіх М. П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1995. — № 1. — С. 67.

риторіальна громада — жителі, що мають спільні інтереси, обумовлені постійним проживанням у межах відповідної самоврядної адміністративно-територіальної одиниці, власні органи місцевого самоврядування, місцевий бюджет та комунальну власність; б) член територіальної громади — громадянин України, особи без громадянства, іноземці, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Більшість вчених-правників погоджуються з тим, що членами територіальної громади є громадяни держави, іноземні громадяни, апатриди, біженці<sup>1</sup>.

Якщо провести аналіз чинного законодавства України щодо прав іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, то вони дуже обмежені. До таких прав належать: право на участь у громадських слуханнях, право ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування (місцеві ініціативи), якщо інше не передбачено статутом територіальної громади; право на індивідуальні чи колективні звернення. Вони не мають права брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, не користуються правом доступу до служби в органах місцевого самоврядування, брати участь в загальних зборах громадян за місцем проживання.

Місцеве самоврядування, згідно зі ст. 140 Конституції України, є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Єдиною формою безпосереднього вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення є місцевий референдум (іноземні громадяни, особи без громадянства, біженці не мають права брати в ньому участь), важко назвати вирішення питань місцевого значення через органи місцевого самоврядування без права їх обрання. Вищевказане дає можливість стверджувати, що іноземні громадяни, особи без громадянства, біженці не є членами територіальної громади. Вони можуть мати на праві власності нерухоме майно або бу-

<sup>1</sup> Муніципальне право України. — С. 115.

ти платниками комунальних податків, але це не надає їм статусу членів територіальної громади. Врегулювання цієї проблеми на законодавчому рівні вкрай необхідне.

Вперше в Конституційному договорі між Верховною Радою України і Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України територіальні колективи громадян, які проживають у селах (сільрадах), селищах, містах, визначались як первинні суб'єкти місцевого самоврядування. Конституція України визначила місцеве самоврядування як право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста.

Існуючу потребу в докладному вивченні територіальної громади на практиці реалізовано не було. Дефініція територіальної громади, що міститься в Законі України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» практично повторює конституційне формулювання, за винятком хіба що акценту на постійне проживання жителів у межах певної адміністративно-територіальної одиниці: «Територіальна громада — 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».

В Україні кожному, хто на законних підставах перебуває на її території, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання. Людина, обираючи місце свого проживання, одночасно вирішує питання членства в територіальній громаді. Автори підручника Муніципальне право України В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та інші стверджують, що членом територіальної громади індивід може стати тоді, коли він народився або став мешкати в тому або іншому населеному пункті. При цьому він повинен мати певне нерухоме майно в межах цієї адміністративно-територіальної одиниці і бути платником комунальних податків<sup>1</sup>. А як бути з тими хто постійно проживає у населеному пункті, але не

<sup>1</sup> Муніципальне право України. — С. 138.

має нерухомого майна або не є платником місцевих податків і зборів?

Чинне законодавство України не встановлює обов'язкових вимог щодо порядку формування територіальних громад, їх реєстрації, фіксованого членства і забороняє будь-які обмеження права громадян України 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. У навчальному посібнику «Комунальне право України» територіальна громада порівнюється з таким суб'єктом права, як громадська організація, їх загальними ознаками називають добровільність і самодіяльний характер. Автори посібника також звертають увагу на їх відмінність: факт існування територіальних громад визначила держава в законодавчому акті, а громадські організації створюються і набувають необхідної організаційності по волі своїх членів<sup>1</sup>.

Проаналізувавши різні підходи, можна виокремити такі основні ознаки територіальної громади:

- територіальна — проживання жителів у просторових межах, у межах певної адміністративно-територіальної одиниці — село, селище, місто;
- інтегративна — територіальна громада виникає з моменту створення адміністративно-територіальної одиниці на основі об'єднання жителів, які мешкають на відповідній території;
- інтелектуальна — в основі конституювання територіальної громади лежать спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра системних індивідуально-територіальних зв'язків (основний об'єкт діяльності територіальної громади — питання місцевого значення);
- номінаційна — територіальна громада обирає органи місцевого самоврядування (депутатів, сільського, селищного, міського голову);
- майнова — територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності (їй належать рухоме і нерухоме майно,

<sup>1</sup> Комунальное право Украины. — С. 74.

доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси);

– фіскальна — до бюджету територіальної громади сплачуються податки і збори згідно з Конституцією (ст. 67) і законами України.

Територіальній громаді надано право вирішувати питання місцевого значення. Чинне законодавство України не містить поняття «питання місцевого значення», не зазначено критерії, які мають бути покладені в основу розмежування питань місцевого, регіонального і державного значення. Європейська Хартія про місцеве самоврядування з цього приводу зазначає, що здійснення публічних повноважень, як правило, повинно переважно покладатися на органи влади найбільш близькі до громадян. Надання будь-яких з цих повноважень іншому органу влади має проводитись з урахуванням обсягу і природи поставленого завдання, а також вимог ефективності й економії. При визначенні компетенції територіальної громади необхідно враховувати такі міркування: а) система суб'єктів місцевого самоврядування знаходиться найближче до громадян, які мешкають на відповідній території, тому можуть швидко, конкретно, практично просто з організаційної позиції і з найменшими витратами вирішити велику частину питань, що постають; б) розмежовуючи предмети відання, необхідно керуватись принципом «субсидіарності», суть якого у тому, що система визначення «питань місцевого значення» повинна будуватись знизу, управлінські повноваження можуть передаватись органам державної виконавчої влади чи органам самоврядування іншого рівня тільки у тих випадках, коли ці питання можуть бути вирішені ними краще. Філософською підвалиною принципу субсидіарності можна вважати слова папи Пія XI з його енцикліки 1931 року: «Цей найсерйозніший принцип соціальної філософії не повинен бути ані змінений, ані послаблений: так само як можливості, що можуть використовуватись з власної ініціативи і власними силами, не повинні відбиратись у людей та передаватись громаді, так само буде несправедливим і порушити суспільний порядок, якщо у менших угруповань буде відібрано та передано ширшим громадам вищого рангу функції, з якими вони

могли б впоратись і самі. Природною метою будь-якого соціального втручання є допомогти членам суспільства, а не руйнувати чи адсорбувати їх»<sup>1</sup>.

А. А. Коваленко стверджує, що територіальна громада виступає як центральний суб'єкт місцевого самоврядування, котрий має природне право на самостійне вирішення питань місцевого життя в межах Конституції і законів. Юридична природа територіальної громади двоєдина: громада має природні права і водночас позитивні права та несе юридичну відповідальність за їх реалізацію<sup>2</sup>. С. Злобін і А. Гель пропонують межі повноважень територіальних громад зробити похідними від прав і свобод громадян, яким у правовій державі дозволено робити все, що не заборонено законом<sup>3</sup>.

Територіальна громада має загальну (універсальну) компетенцію, саме її Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» називає основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування. До виключної компетенції територіальної громади належить вирішення питання про об'єднання територіальних громад сусідніх сіл в одну територіальну громаду, про вихід із складу сільської громади, дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради, сільського, селищного, міського голови. Рішення про об'єднання територіальних громад сусідніх сіл в одну територіальну громаду є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна. Це сприяє укрупненню територіальних громад у сільській місцевості. У містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності.

Формою вирішення територіальною громадою шляхом прямого волевиявлення питань місцевого значення є місце-

<sup>1</sup> Прошко В. Принцип субсидіарності — інструмент розподілу повноважень // Аспекти самоврядування. — 2000. — № 1 (6). — С. 2.

<sup>2</sup> Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики. — К.: Довіра, 1997. — С. 83.

<sup>3</sup> Злобін С., Гель А. Місце Статуту територіальної громади в системі нормативно-правових актів України / Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування: Навчальний посібник. — К.: Книга-почтой, 1999. — С. 72.

вий референдум, предметом якого може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією та іншими законами України до відання місцевого самоврядування. Між тим норма, передбачена ч. 3 ст. 6 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», згідно з якою на місцеві референдуми не виносяться питання про скасування законних рішень органів місцевого самоврядування, зводить нанівець права територіальних громад у вирішенні ключових питань місцевого значення. Адже рішення відповідної ради може бути формально законним і одночасно суперечити інтересам територіальних громад. Тому доцільно було б передбачити правило, за яким остаточне вирішення питань місцевого значення має належати територіальним громадам як первинним суб'єктам місцевого самоврядування. Особливу роль вони повинні відігравати також і в розв'язанні можливих конфліктів між представницькими органами місцевого самоврядування, з одного боку, та їх виконавчими органами і сільськими, селищними, міськими головами — з другого.

Територіальна громада в Україні як інститут лише формується. У рамках територіальної громади, якій надано автономію, громадяни країни мають реальну можливість самостійно будувати собі життя, не сподіваючись на чиюсь допомогу і на доброго керівника держави. Західні фахівці справедливо зазначають, що межі місцевих влад є своєрідними фортечними мурами для захисту від соціально-економічних конфліктів у національному масштабі<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навчальний посібник. — С. 82.

---

*С. Г. Серьогіна*, кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України

## Організація місцевого самоврядування в Україні в контексті форми правління

---

У вітчизняному державознавстві форма правління традиційно розглядається як «організація держави, що включає в себе порядок утворення вищих і місцевих державних органів та порядок взаємовідносин між ними»<sup>1</sup>. За такого підходу організація місцевого самоврядування залишається за межами наукового аналізу, розглядається у відриві від форми правління. Однак, як справедливо зазначається в новітній літературі, більш правильним було б «не протиставляти місцеве самоврядування місцевому управлінню, а розглядати їх у співвідношенні як частини з цілим»<sup>2</sup>. Адже місцеве управління (в широкому розумінні) — складний і гнучкий механізм і може включати в себе як державну адміністрацію на місцях, так і органи територіального самоврядування. З місцевим самоврядуванням пов'язана й реалізація однієї з засад демокра-

© Серьогіна С. Г., 2002

<sup>1</sup> Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Отв. ред. М. Н. Марченко. — М.: Зерцало, 1998. — Т. 1: Теория государства. — С. 180.

<sup>2</sup> Сравнительное конституционное право / Ред. кол.: А. И. Ковлер, В. Е. Чиркин (отв. ред.), Ю. А. Юдин. — М.: Манускрипт, 1996. — С. 676.



тичної правової держави — принцип «вертикального» поділу влади, що існує поряд з «горизонтальним» поділом законодавчої, виконавчої і судової влади. Адже чим більше конкуруючих суб'єктів влади — тим більше гарантій демократії. З цієї точки зору значний науковий інтерес і практичну значущість має дослідження тих взаємозв'язків і співвідношень, які складаються між організацією влади на вищому, політичному рівні, і її віддзеркаленням на місцевому рівні.

Аналіз існуючих моделей місцевого самоврядування дає підстави зробити висновок насамперед про те, що визнання і ступінь автономності місцевого самоврядування залежить від форми держави. Місцеве самоврядування визнається як самостійна підсистема публічної влади лише в державах з так званою «полікратичною» формою. У державах, що мають «сегментарну» форму, місцеве самоврядування якщо й визнається, то в обмеженому обсязі; воно позбавлене автономії і знаходиться під повним контролем і опікою державних органів. У монархічних державах місцеве самоврядування взагалі не визнається, а на всіх рівнях територіального устрою публічні функції виконують лише органи державної влади (часто «переплетені» з територіальними підрозділами домінуючої політичної партії)<sup>1</sup>. З точки зору наведеної класифікації Україна належить скоріше до сегментарних держав, ніж до полікратичних, оскільки місцеве самоврядування як самостійна підсистема публічної влади поки що перебуває на стадії становлення: воно позбавлене надійних матеріально-фінансових гарантій і значною мірою залежить від держави.

Важливо наголосити, що самоврядування як участь громадян в управлінні може успішно функціонувати лише в тому разі, коли вже існують елементи громадянського суспільства і самоорганізації. Поки що ці елементи лише формуються, є досить слабкими. Десять років незалежності України, а тим більше п'ять років функціонування існуючої конституційної моделі організації публічної влади на місцях — дуже малий

<sup>1</sup> Про поняття «полікратична державна форма» і «сегментарна державна форма» докладніше див.: Сравнительное конституционное право — С. 451–454.

строк для завершення цього процесу.

Водночас слід зазначити, що навіть існуюча сегментарна форма держави дає можливість для становлення і розвитку місцевого самоврядування. Юридичною гарантією незворотності цього процесу є чинна Конституція України і Закон «Про місцеве самоврядування в Україні».

Інституційна модель місцевого самоврядування, як правило, віддзеркалює певну форму правління.

Зокрема, для президентських республік характерний чіткий розподіл повноважень між представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування, обрання вищої посадової особи місцевого самоврядування безпосередньо громадою і формування виконавчого органу місцевого самоврядування не представницьким органом, а безпосередньо вищою посадовою особою (так звана система «слабка рада — сильний мер»). Наприклад, у 39% всіх міст США населення обирає міську раду, яка реалізує свої повноваження через періодичні зібрання, а мер, який обирається населенням міста на 2–4 роки, має право накладати вето на рішення ради, призначати чиновників, складати бюджет міста, виконувати рішення ради. За такої системи місцевого самоврядування саме меру належить фактична влада в місті<sup>1</sup>. У Бразилії, Мексиці та багатьох інших іспаномовних країнах Латинської Америки, які є президентськими республіками, лідируючі позиції вищої посадової особи місцевого самоврядування, яка обирається громадою, ще більш підсилюються шляхом надання йому статусу представника державної виконавчої влади<sup>2</sup>.

Парламентарним республікам і монархіям властиве певне «переплетення» повноважень між представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування, а також обрання вищої посадової особи і виконавчого органу місцевого самоврядування самим представницьким органом (так звана система «сильна рада — слабкий мер»). Наприклад, у Великобританії ради всіх рівнів формуються шляхом прямих ви-

<sup>1</sup> Иностранное конституционное право / Под ред. В. В. Маклакова. — М.: Юрист, 1996. — С. 37.

<sup>2</sup> Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. — М.: Зерцало, 1998. — С. 427.

борів строком на 4 роки, а їх голови обираються на щорічних зборах з числа радників і виконують виключно представницькі функції<sup>1</sup>. Подібні моделі («рада—магістрат» та «рада—бургомістр») існують на території багатьох земель (Гессен, Рейланд-Пфальц, Саар, Шлезвіг-Гольштейн) та міст-земель (Берлін, Бремен, Гамбург) у Німеччині<sup>2</sup>. Обрання одноосібного виконавчого органу (глави виконавчого апарату) радою є характерним і для таких європейських країн з парламентською формою правління, як Австрія, Данія, Іспанія<sup>3</sup>.

У напівпрезидентських республіках простежується «переплетення» повноважень між представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування, обрання вищої посадової особи місцевого самоврядування безпосередньо громадою і формування виконавчого органу місцевого самоврядування за обопільної участі представницького органу і вищої посадової особи (так звана система «сильна рада — сильний мер»). Прикладом такої моделі організації місцевого самоврядування може слугувати Болгарія, де представницькими органами громад є ради, а виконавчу владу здійснюють кмети, які обираються безпосередньо громадами і координують діяльність спеціалізованих виконавчих органів, призначають і усувають з посад службовців виконавчого апарату рад<sup>4</sup>. У такій напівпрезидентській республіці, як Португалія, населенням обираються колегіальні виконавчі органи місцевого самоврядування — муніципальні палати, а головою палати стає особа, яка очолювала партійний список, що переміг на виборах.

Безумовно, відповідність між обраною в державі формою правління і моделлю організації місцевого самоврядування далеко не завжди є такою жорсткою. Це пояснюється тим, що на обрання певної моделі місцевого самоврядування впливає не тільки форма державного правління, але й низка інших

<sup>1</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. / Под ред. Б. А. Страшуна. — М.: БЕК, 1998. — Т. 3: Особенная часть. Страны Европы — С. 88.

<sup>2</sup> Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. — М.: Юрист, 1997. — С. 419.

<sup>3</sup> Сравнительное конституционное право. — С. 698.

<sup>4</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — Т. 3: Особенная часть. Страны Европы. — С. 677—679.

факторів суспільно-політичного, історико-юридичного, етно-культурного, ідеологічного та соціально-економічного характеру.

Наприклад, певне виключення із загального правила становить Франція, де на відміну від багатьох інших напівпрезидентських республік організація місцевого самоврядування будується за моделлю «сильна рада — слабкий мер». Однак це обумовлено значною мірою тим, що існуюча у Франції організація місцевого самоврядування збереглася ще з часів Конституції 1946 року, яка закріплювала парламентарну республіку, та й чинна Конституція 1958 року первісно розроблялася як конституція парламентського типу. У деяких землях Німеччини, яка за формою правління є парламентською республікою, склалася система місцевого самоврядування, що отримала назву «південнонімецька модель». За цієї моделю представницький орган (рада громади) і виконавчий орган (бургомістр) складають певною мірою єдину колегію; вони обираються населенням окремо, але бургомістр стає за посадою головою ради громади. Свої особливості мають і системи місцевого самоврядування, що склалися в Індії, Італії, Японії, Єгипті та багатьох інших країнах.

Однак наявність певних винятків лише підкреслює загальне правило: система місцевого самоврядування в країні будується з урахуванням загальних принципів, покладених в основу форми державного правління, закріпленої конституцією.

Співставлення інституційної моделі місцевого самоврядування в Україні з моделлю напівпрезидентської республіки, закріпленою Конституцією 1996 року, також дає змогу зробити висновок про їхню подібність за багатьма параметрами. Насамперед, впадає в очі прагнення побудувати відносини між вищою посадовою особою і представницьким органом на паритетних засадах і водночас піддати виконавчі органи подвійному контролю з боку органів, що обираються безпосередньо населенням. Зрештою, Верховна Рада України і місцеві ради всіх рівнів формуються шляхом прямих виборів; глава держави і місцеві (сільські, селищні, міські) голови також отримують мандат довіри безпосередньо від виборців (відповідно від народу чи територіальної громади); Кабінет

Міністрів України і виконавчі органи місцевого самоврядування підзвітні й підконтрольні відповідним представницьким органам і водночас відповідальні перед вищою посадовою особою (відповідно держави чи територіальної громади).

Єдність принципів підходів до організації публічної влади як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні позначилася на компетенції вищих і місцевих органів влади. Найбільш яскраво це видно на прикладі співставлення повноважень глави держави з повноваженнями сільських, селищних, міських голів, а повноважень парламенту — з повноваженнями місцевих рад.

Зокрема, майже аналогічними є повноваження глави держави і місцевого голови у нормотворчій сфері — право вето і право на промульгацію нормативних актів. Президент України підписує закони України, прийняті парламентом, а місцевий голова — рішення відповідної ради. Президент України має право протягом 15 днів після отримання закону повернути його зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду, а місцевий голова може зупинити рішення відповідної ради у 5-денний строк з моменту його прийняття і внести на повторний розгляд із обґрунтуванням зауважень. Вето Президента України може бути подолане двома третинами від конституційного складу парламенту, а вето міського голови — двома третинами від загального складу ради.

Значні паралелі простежуються і в номінаційних повноваженнях глави держави і місцевих голів. Зокрема, Президент України узгоджує з парламентом кандидатуру на пост Прем'єр-міністра України, а місцеві голови вносять на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету. Крім того, Президент України призначає на посади і звільняє з посад членів уряду, керівників центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, а місцеві голови призначають на посади і звільняють з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності.

І Президент України, і місцеві голови отримують мандат

довіри безпосередньо від виборців, що обумовлює наявність у них широких представницьких повноважень. Президент України укладає міжнародні договори від імені України, а місцеві голови укладають відповідно до законодавства договори від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету. Президент України проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою, а місцеві голови скликають загальні збори громадян за місцем проживання.

Глава держави і місцеві голови посідають провідне місце в механізмі підтримання законності, зокрема виступають ефективною гарантією проти необґрунтованих, незаконних рішень представницьких органів. Президент має право на звернення до Конституційного Суду України щодо визнання неконституційними правових актів, прийнятих парламентом чи Верховною Радою Автономної Республіки Крим, а місцевий голова звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів.

Для напівпрезидентської республіки характерним є парламентський контроль за діяльністю виконавчих органів, відповідальність виконавчих органів перед представницькими. В Україні це правило розповсюджується на всі рівні організації публічної влади. Так само як Верховна Рада України може висловити недовіру Кабінету Міністрів України, місцева рада може прийняти рішення про недовіру місцевому голові як керівнику виконавчого комітету. В обох випадках вотум недовіри тягне за собою дострокове припинення повноважень підконтрольного виконавчого органу.

Для республік з президентсько-парламентською формою правління характерним є наявність реальних обопільних важелів впливу глави держави і парламенту аж до дострокового припинення повноважень. Верховна Рада України може усунути Президента України з посади в порядку імпичменту за скоєння злочину, а Президент України достроково припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть роз-

початися. Баланс взаємних повноважень додержано і на місцевому рівні. Місцева рада може достроково припинити повноваження місцевого голови, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень. І навпаки, місцевий голова може порушити питання про дострокове припинення повноважень відповідної ради за рішенням місцевого референдуму, а також про призначення Верховною Радою України позачергових виборів відповідної ради у разі порушення радою Конституції і законів України, прав і свобод громадян, а також якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

Водночас в організації державної влади і місцевого самоврядування в Україні є й певні особливості як структурного, так і функціонально-компетенційного характеру. Так, на відміну від сільських, селищних і міських голів, які за посадою очолюють виконавчі комітети відповідних рад, Президент України не є главою уряду (принаймні формально). Якщо місцеві голови головують на засіданнях відповідних рад і представляють ради у зносинах з іншими органами, то Президент України структурно відокремлений від парламенту, який очолює Голова Верховної Ради України. На відміну від Президента України, який забезпечує єдність державного механізму, місцеві голови не забезпечують єдності механізму місцевого самоврядування, оскільки в місцевому самоврядуванні не застосовується принцип поділу влади; місцева рада з формальної точки зору може прийняти до свого розгляду будь-яке питання місцевого значення за винятком тих, які вирішуються тільки місцевим референдумом. Зазначені відмінності не суперечать принципу цілісності механізму публічної влади, а лише віддзеркалюють сутнісні особливості окремих її підсистем.

У контексті напівпрезидентської форми правління «невластивим» утворенням є районні та обласні ради у їх нинішньому вигляді. Насамперед, голови цих рад обираються самими радами з числа депутатів, і ними ж усуваються з посади, що є більш характерним для парламентарних республік і системи місцевого самоврядування «сильна рада — слабкий

мер». Крім того, у цих рад відсутні виконавчі органи, що робить їх «квазіорганами», тобто органами неповноцінними, які для реалізації своїх повноважень повинні їх делегувати місцевим державним адміністраціям. Та й представницькими ці органи можна назвати тільки з певним застереженням, оскільки вони представляють інтереси не відповідних громад, а спільні інтереси громад сіл, селищ і міст, розташованих в межах області чи району. У науковій літературі адміністративно-територіальні одиниці, які не є населеними пунктами, називають «штучними утвореннями» або регіонами. У переважній більшості зарубіжних країн на території «штучних утворень» органи місцевого самоврядування взагалі не створюються, а управління публічними справами там здійснюють місцеві (регіональні) органи державної виконавчої влади (у Польщі — воєводи, у Болгарії — управителі областей, у Таїланді, Туреччині, Фінляндії — губернатори тощо). Це й цілком зрозуміло, оскільки на рівні регіонів відсутні громади як спільноти громадян, що об'єднані спільними інтересами, обумовленими єдиним місцем проживання.

Слід мати на увазі, що поділ влади на державну і муніципальну має значною мірою умовний характер. Адже обидва різновиди публічної влади мають єдине першоджерело — народ, а органи, які уособлюють цю владу, вирішують питання, що відображають спільні потреби та інтереси членів суспільства. Відрізняються лише їх територіальні масштаби: державна влада вирішує суспільно значущі питання на загальнонаціональному рівні, а муніципальна — на місцевому. Однак суспільство є системним явищем, у якому всі проблеми взаємопов'язані, як взаємопов'язані потреби та інтереси всіх членів суспільства. Навіть взяті в сукупності питання, які на перший погляд цікавлять лише членів окремих територіальних громад, становлять загальнонаціональний інтерес. Тому й система органів, які здійснюють управління суспільними справами, також має бути якомога більш цілісною. Це зовсім не означає, що вона має бути «кристалічною», на взірць радянської системи. Як свідчить досвід країн плюралістичної демократії, ефективність управління потребує органічного поєднання вихідних засад організації публічної влади в ме-

жах усієї країни з особливостями організації влади на місцях, що випливають з національної, географічної, економічної, екологічної, історичної чи іншої самобутності окремих регіонів і навіть окремих населених пунктів. Однак єдність не повинна призводити до нехтування місцевими особливостями, а місцева специфіка — до сепаратизму і руйнації держави.

Цілісність, системність суспільно значущих питань обумовлює необхідність єдності підходів до формування системи органів публічної влади, покликаних ці питання вирішувати, у тому числі до формування координаційних і субординаційних зв'язків всередині цієї системи. З точки зору компетенційної правотворчості це означає єдність підходів до визначення повноважень і підвідомчості органів публічної влади всіх рівнів.

Проведений порівняльно-правовий аналіз дає підстави стверджувати, що існуюча система місцевого самоврядування в Україні в цілому відповідає закріпленій в Конституції формі державного правління, що забезпечує єдність механізму публічної влади на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Однак наявні невідповідності знижують ефективність управління публічними справами на місцях. Зокрема, представницькі органи на рівні регіонів (районів та областей) необхідно або доповнити виконавчими органами для самостійної реалізації покладених на них повноважень, або ліквідувати ці ради взагалі, а питання, що становлять спільний інтерес для кількох територіальних громад, вирішувати шляхом укладення багатосторонніх угод між відповідними радами чи уповноваженими ними органами. У випадку збереження районних і обласних рад їх голови мають також обиратися населенням і за посадою очолювати відповідні виконавчі комітети. Принципи взаємовідносин між регіональними (районними, обласними) радами, їх головами і виконавчими комітетами повинні бути тотожними тим, що закріплені законодавством на рівні територіальних громад. Потребує оптимізації система органів публічної влади у містах Києві і Севастополі, оскільки співіснування в межах одного населеного пункту місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування призводить до дублювання їх функцій і

компетенції, а в результаті до конкуренції і навіть відкритого протистояння між ними. Потребує більш чіткого визначення і статусу Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, які мають органічно «вписуватися» у форму Української держави, закріплену Конституцією 1996 року.

Вирішення означених проблем забезпечить оптимальне поєднання цілісності механізму публічної влади в межах усієї країни з її структуруванням «по вертикалі» і «по горизонталі», єдності вихідних засад організації публічної влади з урахуванням місцевих особливостей. У підсумку це має стати одним з важелів підвищення ефективності публічної влади на всіх її рівнях, забезпечити досягнення декларованих Конституцією цілей і завдань Українського суспільства.

**І. Б. Коліушко**, народний депутат України, перший заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики

## Державні секретарі міністерств: проблеми і перспективи

Інститут державних секретарів міністерств запроваджено Указом Президента України від 29 травня 2001 року № 345 «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні». Зокрема, статтями 1–5 цього Указу були визначені статус державних секретарів міністерств, їх завдання, окремі повноваження, а також порядок призначення та звільнення. Цей акт глави держави, який став другим реальним кроком у здійсненні адміністративної реформи в Україні після відповідних указів Президента України від 15 грудня 1999 року, породив численні дискусії в політичних і наукових колах. На жаль, і в цьому разі зміни в організацію та порядок діяльності органів виконавчої влади запроваджено указом глави держави, а не шляхом надання чинності Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та прийняття Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», проект якого підготовлено ще декілька років тому робочою групою Комітету Верховної Ради України з питань правової політики. Як відомо, завдання, напрямки та заходи щодо проведення адміністративної реформи визначені в Концепції адміністра-

© Коліушко І. Б., 2002

тивної реформи в Україні, принципів положення якої Указом Президента від 22 липня 1998 року № 810 були покладені в основу здійснення реформування системи державного управління в Україні. Крім того, Концепція передбачала і реформування внутрішньої організації та засад діяльності керівних працівників міністерства. Таке реформування мало своїм завданням: по-перше, звільнення міністрів від поточних адміністративних функцій на користь стратегічного планування і вироблення державної політики в певному секторі державного управління та роботи в Кабінеті Міністрів; по-друге, створення умов для ефективного та стабільного управління апаратом міністерства.

Зокрема, Концепція передбачала, що міністр як «політичний діяч» очолює міністерство, і його головною функцією є визначення напряму урядової політики у відповідному секторі державного управління. Очолювати апарат міністерства, згідно з Концепцією, має один із заступників міністра, який є державним службовцем і призначається на посаду Кабінетом Міністрів за поданням керівного органу управління державною службою. Назвати цього заступника міністра в Концепції пропонувалось «керівник апарату міністерства», на відміну від інших заступників, посади яких також зберігалися так само як посади державних службовців. До речі, варіант Концепції, схваленої Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, передбачав, що перший заступник міністра є «політиком», і його головним завданням є підтримка міністра в реалізації політичних функцій.

При цьому Концепція пропонувала певний «компроміс» між тогочасною ситуацією в Україні та організацією керівництва міністерств у демократичних правових державах. Варто зазначити, що загалом відомі дві моделі побудови піраміди виконавчої влади: американська (президентська) та європейська (парламентська або президентсько-парламентська). У США все вище керівництво в міністерствах, у тому числі керівники апаратів міністерств та керівники найбільших підрозділів міністерств, є політично призначеним. Наприклад, за часів Президента США Б. Клінтона кількість таких політично призначених осіб у виконавчій владі становила 1600

осіб<sup>1</sup>, хоча деякі фахівці називають ще більше число. Україна відповідно до Конституції є президентсько-парламентською республікою, що обумовлено впливом Верховної Ради України на формування та діяльність уряду, а також тим, що Президент України є главою держави і не очолює виконавчу владу. Саме тому Концепція адміністративної реформи в Україні орієнтувалася на європейську модель, яка передбачає мінімальне проникнення політичного керівництва у виконавчу владу (наприклад, при зміні уряду у Великій Британії змінюється лише близько сотні посадових осіб).

У більшості європейських країн міністерство очолює міністр як «політик», і він, як правило, має одного або кількох заступників-«політиків». В окремих країнах цю посадову особу називають «молодший міністр» (Велика Британія), «міністр-делегат» (Франція), «парламентський державний секретар» (ФРН, Латвія) тощо. До речі, прикметник «парламентський» точно вказує на головне завдання цієї посадової особи — співпраця з парламентом. У будь-якому разі міністр не може залишатись без політичної підтримки як всередині міністерства, так і в зовнішніх відносинах.

Саме «політичний» заступник міністра виконує обов'язки міністра у випадках тимчасової відсутності останнього. Лише «політичний» заступник міністра може заміщувати міністра на засіданнях уряду, у роботі урядових комітетів та у відносинах з парламентом.

Керівником апарату міністерства є державний службовець. У різних країнах цей функціонер також називається по-різному, наприклад: в Ірландії — секретар, у Великій Британії — постійний секретар, у ФРН, Люксембурзі — державний секретар, у Бельгії, Греції, Нідерландах — генеральний секретар.

Таким чином, принциповими положеннями європейського досвіду є те, що:

1) міністр як політик має заступника, який є його одноступенем, призначається разом з ним, надає підтримку міністру

<sup>1</sup> Див.: *Петришин А. В.* Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Монография. — Х: Факт, 1998 — С. 150.

в політичній діяльності, в тому числі у зв'язках з парламентом, і в разі потреби — тимчасово виконує обов'язки міністра;

2) керівник апарату міністерства є державним службовцем, покликаним організувати діяльність апарату міністерства та забезпечувати стабільність і наступництво в його роботі. Обіймання посади керівника апарату міністерства відзначається стабільністю і не може пов'язуватися із строком повноважень жодного політичного органу, в тому числі глави держави. З практики європейських країн не відомі факти, щоб державний секретар міністерства чи інший державний службовець виконував обов'язки міністра під час його відрядження, хвороби чи відпустки.

Це найбільш типова організація управління міністерством. Бувають і деякі специфічні системи, які при цьому не порушують принципу розподілу політичного та адміністративного керівництва в міністерстві. Зокрема, зустрічаються випадки, коли в деяких міністерствах буває одночасно по два міністри (наприклад, у Нідерландах і Фінляндії), і в такому випадку у разі відсутності одного з міністрів його обов'язки виконує інший. До речі, посада державного секретаря у деяких країнах є політичною (наприклад, у Польщі, Нідерландах, Франції), а керівником апарату міністерства є «генеральний директор» чи «генеральний секретар». В Угорщині є два державні секретарі, один з яких є політичним, а інший — адміністративним. В окремих невеликих країнах, де немає посади заступника міністра, обов'язки міністра під час його відсутності покладаються на іншого члена уряду (Естонія), але, враховуючи наші обсяги навантаження і темпи роботи в уряді, такий підхід видається недоцільним.

З огляду на зміни в суспільстві та державі, що відбулись з часу схвалення Концепції адміністративної реформи в Україні, а також і міжнародний досвід Президент України прийняв рішення навіть радикальніше, ніж передбачалось Концепцією. Зрештою, Україна отримала не лише нову модель організації управління міністерством, але й деякі пов'язані з цим проблеми.

Передусім, необхідно зазначити, що окремі положення Указу Президента України «Про чергові заходи щодо дальшо-

го здійснення адміністративної реформи в Україні» є сумнівними з точки зору їх відповідності Конституції України, оскільки вони стосуються організації та порядку діяльності органів виконавчої влади, а також визначають повноваження окремих посадових осіб. Як відомо, відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 92 та ч. 2 ст. 120 Конституції України організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади визначаються виключно Конституцією та законами України. Але, звичайно, належну відповідь на це питання може дати лише Конституційний Суд України.

На відміну від Концепції адміністративної реформи в Україні Указом Президента України визначено інший порядок призначення державного секретаря міністерства та його заступників. Зокрема, таким повноваженням Президент України наділив не Кабінет Міністрів України, а себе. Причому в Указі зазначено, що державні секретарі призначаються на термін повноважень Президента. Цей підхід проблематичний не лише з огляду на відсутність у Конституції України такого повноваження Президента України, але й небезпечний з точки зору впливовості Уряду на виконавчу вертикаль. Адже вища ланка державних службовців стала фактично незалежною від Кабінету Міністрів України в цілому та від міністрів зокрема.

З метою надання правомірності положенню Указу Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» про призначення державних секретарів міністерств та їх заступників Президентом України в ч. 5 ст. 3 цього Указу визначено, що державні секретарі міністерств, їх перші заступники та заступники належать до числа керівників відповідних міністерств. Це положення сумнівне з точки зору відповідності Конституції України. Так, із змісту п. 10 ч. 1 ст. 106 Конституції України, відповідно до якої Президент України призначає за поданням Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, впливає, що керівниками міністерств є лише члени Кабінету Міністрів України, тобто міністри.

Крім того, зазначеним Указом Президента строк повноважень державних секретарів міністерств пов'язаний зі строком повноважень глави держави. В умовах України, де відповідно до Конституції строк повноважень Кабінету Міністрів України також пов'язаний зі строком повноважень Президента України, періодично виникатиме ситуація, в якій міністерства одночасно залишатимуться не лише без політичного, але й без адміністративного керівництва. Це може означати не лише паралізацію роботи міністерства, але фактично позбавляє сенсу інститут державних секретарів міністерств, які саме і покликані забезпечувати інституційну пам'ять та наступництво в роботі міністерства.

Невиправданим є також рішення про ліквідацію інституту заступників міністрів (ст. 6 Указу Президента України № 345 від 29 травня 2001 року). Хто допомагатиме міністру в його політичній діяльності, хто буде замінювати міністра на засіданнях Кабінету Міністрів України, у роботі урядових комітетів, а також в парламенті? Відповіді на ці питання Президент дав лише наступним Указом № 529 від 14 липня 2001 року, яким було затверджене Примірне положення про державного секретаря міністерства. Зокрема, повноваження щодо заміщення міністрів поклалися на державних секретарів міністерств. Але така відповідь не є задовільною, адже неприпустимо, щоб це робили державні службовці, навіть найвищого рангу, оскільки вони не повинні і не можуть нести політичної відповідальності за дії Уряду.

Нарешті, норма акта глави держави про ліквідацію посад заступників міністра є не лише сумнівною щодо її відповідності Конституції України, але й вступає в суперечність з декількома законами, в яких ці посади згадані. Наприклад, Законом України від 24 лютого 1994 року «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» передбачена не лише посада першого заступника Міністра охорони здоров'я України, але й порядок його призначення та звільнення, що має здійснюватися, до речі, Кабінетом Міністрів України. Посади заступників міністрів згадані і в інших законах, зокрема: «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року, «Про оборону України» в редакції від 5 жовтня 2000 року, «Про дер-



жовну контрольно-ревізійну службу в Україні» від 26 січня 1993 року.

Щодо завдань, які ставилися при реформуванні управління міністерством, то очевидно з прийняттям цих указів Президента, перерозподіл повноважень таки стався, і міністри отримали один із ресурсів для політичної діяльності — час. Адже абсолютна більшість повноважень по вирішенню кадрових, установчих та інших організаційних питань у міністерстві була віднесена до компетенції державних секретарів, і міністри можуть тепер зосередити свою увагу саме на виробленні політики. Проте поставили інші питання: хто допомагатиме міністру в цьому та які ресурси залишаються у міністрів для реалізації своєї політики.

Державний секретар міністерства, навпаки, отримав дуже широкі повноваження: керівництво роботою апарату міністерства; призначення та звільнення працівників центрального апарату міністерства та керівників територіальних підрозділів міністерства, а також підприємств, установ та організацій, що входять до сфери його управління; затвердження за погодженням з міністром структури міністерства; розпорядження бюджетними коштами, передбаченими на утримання центрального апарату міністерства і його територіальних органів тощо.

При цьому при перерозподілі повноважень не були враховані сучасні умови України. Яким буде керівництво міністерством у зв'язку з кардинальною зміною центрів влади в ньому? Адже перша заповідь будь-якої реформи — не нашкочити! Виходячи з цього, в проекті Закону «Про центральні органи виконавчої влади», що перебуває на розгляді Верховної Ради України, пропонується залишити за міністрами такі повноваження: затвердження на посадах керівників департаментів міністерств та керівників територіальних органів міністерства; утворення територіальних та інших органів міністерства за згодою Кабінету Міністрів України; затвердження структури апарату міністерства тощо. Ймовірно, що згодом, еволюційно ми прийдемо до вивільнення міністра і від цих повноважень, але сьогодні, в перехідний період, важливо залишити в Уряді та у міністрів реальні важелі впливу на виконавчу

вертикаль. Можна було б навіть у законі передбачити конкретні етапи змін у розподілі повноважень.

Очевидно саме дисбаланс владних повноважень у міністерствах змусив главу держави через півроку після запровадження інституту державних секретарів міністерств внести зміни до своїх актів і перерозподілити повноваження на користь міністрів. Зокрема, Указом Президента України від 15 січня 2002 року № 22 до повноважень міністрів було віднесено: затвердження структури міністерства за пропозицією державного секретаря міністерства, призначення на посади та звільнення з посад керівників територіальних органів міністерства, погодження призначення та звільнення працівників центрального апарату міністерства. У даній ситуації як позитив можна зазначити те, що помилка фактично була визнана і виправлена. Але загалом цей випадок ще раз засвідчив, що порушення методології проведення реформ веде до спотворення очікуваних результатів.

Крім адміністративних функцій та повноважень, державні секретарі сьогодні наділені і деякими політичними функціями та повноваженнями. Як вже зазначалося, державний секретар міністерства у разі відсутності міністра доповідає за дорученням Президента України, Кабінету Міністрів України законопроекти та інші питання на пленарних засіданнях Верховної Ради України. Отже, державні службовці і надалі будуть відстоювати політичні ініціативи Уряду.

Державному секретареві міністерства навіть надано право «брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу при розгляді питань, що належать до сфери діяльності міністерства» (абз. 2 ст. 5 Примірного положення про державного секретаря міністерства). Це невинуватий підхід, адже на засіданні Уряду приймаються політичні рішення, і присутність на ньому державних службовців за власною ініціативою є неприпустимою. Тому необхідно обмежити участь державних секретарів міністерств на засіданнях Кабінету Міністрів України лише випадками, коли таку участь визначить необхідною сам Уряд.

Отже, крім загалом позитивного наслідку — формального розмежування політичного та адміністративного керів-

ництва в міністерствах, а також запровадження інституту державних секретарів, ми отримали і ряд загроз: 1) послаблення впливу Кабінету Міністрів України та міністрів на виконавчу вертикаль; 2) залишення міністрів без політичної підтримки; 3) небезпека втягування державних секретарів у політичні процеси; 4) нестабільність у міністерстві через невстановлення та недотримання вимог щодо політичної нейтральності державних секретарів міністерств; 5) незабезпечення інституційної пам'яті та наступництва в роботі міністерств при зміні Президента України.

Видається не лише можливим, але й необхідним виправити ці недоліки. Для цього необхідно зосередити увагу на прийнятті відповідних законів, насамперед, «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади». Це не лише дозволило б врегулювати питання повноважень, організації та порядку діяльності міністерств відповідно до конституційного принципу законності, але й дало б можливість вирішити більшість проблем системно.

Обов'язково необхідно відновити посаду заступника міністра, але вже — як «політика». Всі політичні функції, в тому числі участь у засіданнях Кабінету Міністрів України та в роботі урядових комітетів, а також представлення законопроектів у Верховній Раді України повинен здійснювати міністр, а в разі його відсутності — заступник міністра, адже лише вони несуть політичну відповідальність за свою діяльність. Кількість заступників міністра необхідно обмежити залежно від навантаження міністра: його залучення до складу декількох урядових комітетів, обсягу роботи в парламенті тощо. Відповідно, у більшості міністерств має бути один заступник міністра, а в деяких, переобтяжених політичними функціями — два (наприклад, в міністерствах закордонних справ, юстиції, фінансів).

Необхідно переглянути порядок відбору та призначення державних секретарів міністерств, якщо це дійсно має на меті підвищення ефективності діяльності міністерств. Оскільки посада державного секретаря міністерства є посадою «державного службовця», то обов'язково має проводитися відкритий конкурс на зайняття цих посад. При цьому повинні бути враховані

положення статей 4 та 15 Закону України від 16 грудня 1993 року «Про державну службу», відповідно до яких процедура прийняття на державну службу визначається Кабінетом Міністрів України. Затвердження на посаді державного секретаря міністерства має здійснюватися Кабінетом Міністрів України.

При цьому процедура призначення і звільнення державних секретарів має бути багатоступеневою, наприклад, відбір кандидатур здійснюється Головердержслужбою, наступний етап — схвалення незалежним органом, наприклад Радою державної служби, яку ще треба створити, і лише тоді — прийняття Урядом остаточного рішення про затвердження на посаді. Перелік підстав для дострокового звільнення має бути вичерпним і ключовою серед них має бути некваліфіковане виконання обов'язків. Жодні політичні чинники не повинні впливати на перебування державних секретарів на посаді.

Важливим моментом для ефективного реалізації механізму розподілу політичного та адміністративного керівництва в міністерстві є врахування персональних (особистісних) характеристик осіб, які призначаються на посади міністрів та державних секретарів. Зокрема, міністри повинні бути ініціативними, активними, творчими, а державні секретарі — лояльними та добросовісними виконавцями, з організаційними здібностями та навиками управління кадровими і матеріальними ресурсами. Проте перші кадрові призначення, здається, зовсім не враховували цих підходів, наприклад, два народних депутати України призначені державними секретарями міністерств.

Нарешті, важливо не зупинятись лише на реформуванні верхівки міністерств. Необхідно продовжити роботу щодо функціонального обстеження всіх центральних органів виконавчої влади. Це дало б можливість не лише впорядкувати систему центральних органів виконавчої влади, але й вдосконалити їх внутрішні структури. Проведення планомірної політики децентралізації та деконцентрації владних повноважень, в тому числі наближення прийняття управлінських рішень до «споживачів», особливо в частині надання адміністративних (управлінських) послуг, — все це також покликано зосередити увагу міністерств на головному — формуванні та реалізації державної політики.

**К. К. Афанасьєв**, старший викладач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Луганської академії внутрішніх справ ім. 10-річчя незалежності України

## Деякі питання юридичної відповідальності учасників адміністративного договору

Масштабна адміністративна реформа, що відбувається в Україні, актуалізує розробку нових завдань щодо її наукового обґрунтування. Запропонована в концептуальних положеннях можливість використання адміністративного договору як правової форми управлінської діяльності викликала необхідність розробки засад притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб. Це пов'язане з тим, що обов'язковим учасником адміністративного договору є орган державної виконавчої влади (або орган місцевого самоврядування), а до числа основних елементів вказаного акту належать положення про юридичну відповідальність сторін за невиконання прийнятих зобов'язань.

Нині порядок використання адміністративного договору прямо не закріплений у законодавстві, а можливість договірного регулювання правовідносин у сфері державного управління позначена в нормах права лише в загальних рисах. Проте видається важливим подальше розроблення теорії

адміністративного договору, який в умовах оновлення змісту державного управління має відповідні специфічні ознаки.

Договори використовуються у всіх сферах життєдіяльності суспільства, однак, залежно від змісту регульованих суспільних відносин, цей правовий феномен набуває специфічних рис, які юридично закріплюються в нормах різних галузей права та визначають його елементи. Для аналізу правовідносин, що виникають між учасниками укладеного договору, важливою умовою його дійсності є законність змісту, яка базується на трьох основних показниках: видовій характеристиці договору, наявності правових підстав його укладення й меті договору.

Найчастіше договори використовуються для регулювання цивільно-правових відносин. Сучасна практика соціально-економічних відносин істотно розширила коло договорів (договори ноу-хау, конституційний, лізингові й ліцензійні угоди, угоди про використання торгової марки та ін.), які раніше були невідомі вітчизняним суб'єктам права. Однак ці договори (угоди) будуть вважатися правомірними, якщо вони не суперечать закону, навіть у разі незакріплення їх у нормативних актах. Формула «несуперечності договору закону» означає відповідність договору загальним принципам права. Тому й нетипові договори, як і договори, непередбачені законом, складають такі правові форми організації зв'язків між різними суб'єктами права, котрі є основою розвитку та моделювання нових видів договорів у різних галузях права<sup>1</sup>.

Предмет регулювання та суб'єкти права — учасники адміністративних договорів — суттєво відрізняються від аналогічних структурних елементів цивільних договорів. Разом з тим багато положень теорії цивільного договору цілком придатні для визначення механізму договірного регулювання адміністративних правовідносин. Це стосується порядку укладення, загального змісту документів з оформлення умов договору (тобто відображення в тексті договору загальноприйнятих відомостей та організаційно-правових моментів) тощо. Що ж до питання юридичної відповідальності за невиконання зобов'язань, то саме тут виникають найбільш принципові

<sup>1</sup> Пархоменко Н. М. Договір як підстава виникнення, зміни та припинення правових відносин // Правова держава. — К., 1997. — С. 255-262.

розбіжності між цивільним і адміністративним договором. Це перш за все пов'язано з необхідністю застосування до учасників адміністративного договору адміністративної відповідальності, а отже, виникає необхідність: по-перше, притягнення до адміністративної відповідальності юридичної особи; по-друге, відповідальності перед державою особливого суб'єкта правопорушення — органа, наділеного державно-владними повноваженнями.

З метою використання багаторічного досвіду державного реагування на факти порушень за цивільними договорами певний інтерес становить аналіз договірної відповідальності за зарубіжним правом. Учені Інституту законодавства і порівняльного правознавства при уряді Російської Федерації порівняли досвід практики договірної відповідальності Болгарії, Польщі, Швейцарії, Угорщини, Чехії, США, Німеччини та Югославії. Зазначаючи важливість основоположного принципу автономії волі, або свободи, договору, вчені дійшли висновку, що в конкретному договорі сторони досить не можуть передбачити всі можливі ситуації, що супроводжують його виконання. Тому стає неминучим звернення до диспозитивних норм права, які й будуть підлягати застосуванню. Крім того, автономія волі не безмежна, скута імперативними нормами, покликаними або охороняти слабкішу сторону в договорі від зловживань іншою стороною своїм фактичним впливом, або забезпечувати досягнення більш суспільно важливих цілей — добросовісності, стабільності цивільного обігу, дотримання публічного порядку<sup>1</sup>.

Вибір для порівняльного аналізу згаданих національних правових систем (класичної континентальної в Німеччині та Швейцарії; системи «загального права» в США; пост-соціалістичної, яка тяжіє до континентальної, але далеко не повною мірою відбиває її риси, — у решті з зазначених країн) не є випадковим, оскільки він показує своєрідність використовуваних у них правових конструкцій відповідальності.

Помітна наявність логічно завершених, таких, що ґрунтуються на розробках римського права, частіше за все законодавчо закріплених конструкцій абстрактного характеру

<sup>1</sup> Договорная ответственность про зарубежному праву (аналитический обзор) // Журнал российского права. — 1999. — № 11. — С. 133-142.

в країнах континентальної правової сім'ї, і, навпаки, казуїстичних положень, розрахованих на конкретні ситуації, у праві США. Аналізуючи умови покладання відповідальності та порівнюючи правові системи, учені також дійшли висновку про те, що за всіх концептуальних відмінностей результати застосування норм про договірну відповідальність у зазначених країнах здебільшого виявляються досить близькими і на-самперед за рівнем відповідальності.

При цьому схожий результат досягається абсолютно різними шляхами, у тому числі використанням гнучких формулювань при встановленні конкретних стандартів належної поведінки в різних видах договорів у країнах континентальної Європи, а в США — вичерпних і часто чітких судових тлумачень панівних фікцій, яким з самого початку властивий велими розпливчастий характер. Урешті-решт національні стандарти різних країн, а також випадки звільнення від відповідальності значною мірою зближуються.

Якщо розглядати загальнотеоретичні положення адміністративної відповідальності юридичних осіб, то слід зазначити, що необхідність наукової розробки засад такої відповідальності в умовах ринкової економіки підкреслюється В. Б. Авер'яновим, І. П. Голосніченко та іншими провідними вченими в галузі адміністративного права<sup>1</sup>.

Для визначення складу адміністративного правопорушення в діяннях підприємства, установи чи об'єднання громадян найбільші суперечності серед учених викликає характеристика суб'єктивної сторони проступку. На думку В. Стефанюка, І. Голосніченка, М. Михеєнка, під виною юридичної особи розуміють психічне ставлення осіб, які перебувають у безпосередніх організаційно-правових відносинах з нею, причетних до протиправних діянь, виражених в актах юридичної особи, що завдали шкоди суспільним відносинам, порядку управління, до цих діянь та їхніх наслідків, виявлене у формі умислу або необережності<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: черговий етап // Право України. — 2000. — № 7. — С. 6-8.

<sup>2</sup> Стефанюк В., Голосніченко І., Михеєнко М. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб: проблеми теорії та практики // Право України. — 1999. — № 9. — С. 6-9.

Російський учений Ю. Колесніченко пропонує комплексне розуміння вини юридичної особи як сукупне психічне ставлення колективу, адміністрації до адміністративного правопорушення й оцінки посадовими особами державних органів адміністративної юрисдикції вчиненого діяння<sup>1</sup>.

На думку Д. Лук'янца, важливе значення має суб'єктивний аспект самої категорії вини, тому для визначення вини юридичної особи переважне значення має оцінка фізичною особою не власних дій, а того, яким чином її дії впливають на дію саме юридичної особи<sup>2</sup>. Уточнюючи поняття винних дій для юридичної особи, він зазначає, що протиправні дії, вчинені юридичною особою, вважаються винними, якщо вони є наслідком свідомих дій (бездіяльності) фізичних осіб, котрі входять до складу юридичної особи<sup>3</sup>.

Є. В. Овчарова вважає, що адміністративна відповідальність настає тільки за наявності вини юридичної особи, яка вчинила адміністративно-протиправне діяння, за винятком спеціально передбачених законом випадків об'єктивної (безвинної) адміністративної відповідальності організацій. При цьому вина фізичної особи у вчиненні адміністративного правопорушення розглядається у формі умислу чи необережності, однак сутність вини фізичних і юридичних осіб є різною. На думку автора, не слід пов'язувати вину організацій з виною їх працівників, а психологічні характеристики типу «суб'єктивне ставлення», «умисел», «необережність» видаються непридатними для встановлення винності юридичної особи у вчиненні адміністративного проступку<sup>4</sup>. Проблема вини юридичної особи пов'язана з її спеціальною право-

<sup>1</sup> Колесниченко Ю. Ю. Некоторые вопросы административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. — 1999. — № 10. — С. 132-137.

<sup>2</sup> Лук'янець Д. Про вину юридичних осіб у сфері адміністративної відповідальності // Право України. — 1999. — № 11. — С. 117-122

<sup>3</sup> Лук'янец Д. Юридическое лицо как субъект административной ответственности: дополнительные аргументы «за» // Юридическая практика. — 2001. — № 18. — С. 1, 9.

<sup>4</sup> Овчарова Е. В. Материально-правовые проблемы административной ответственности юридических лиц (к проекту Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) // Государство и право. — 1998. — № 7. — С. 14-19.

суб'єктністю. Тому заслуговує на увагу положення про «вину організації», сформульоване в статті Б. І. Пугінського<sup>1</sup>: вина юридичної особи у вчиненні адміністративного правопорушення розуміється як недокладання юридичною особою зусиль, що допускаються і вимагаються законодавством, для виконання покладених на неї обов'язків, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність, а також як невикористання наданих прав і можливостей для усунення причин адміністративного правопорушення. Видається доцільним керуватися визначенням вини юридичної особи, запропонованим О. Т. Зимою: вина юридичної особи — це суб'єктивне ставлення до проступку фізичних осіб, які входять до складу юридичної особи або перебувають з нею в іншому зв'язку (членство, право власності) і трудова діяльність або управлінські повноваження яких пов'язані з вчиненням протиправного діяння. На його думку, вина має визначитися переважачою волею, під якою слід розуміти волю адміністрації, інших осіб, котрим надано право давати вказівки в межах юридичної особи та її підрозділів<sup>2</sup>.

Саме такий підхід до розуміння вини юридичної особи у вчиненні адміністративного правопорушення найбільш прийнятний у випадках вирішення спорів щодо адміністративних договорів. Тому з урахуванням того, що невиконання юридичною особою своїх зобов'язань за договором може бути наслідком незалежних від неї причин, у законодавстві слід прийняти положення про необхідність урахування вини юридичної особи або обставин, які свідчать про її відсутність. Видається доцільним у визначенні адміністративного правопорушення юридичної особи, яке треба включити до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП), закріпити принцип вини юридичної особи у вчиненні адміністративного правопорушення як обов'язкову умову притягнення її до адміністративної відповідальності.

<sup>1</sup> Пугинский Б. И. Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности // Советское государство и право. — 1979. — № 10. — С. 63-70.

<sup>2</sup> Зима О. Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Харків, 2001.

У практичній діяльності часто постає питання про співвідношення таких понять, як договір і зобов'язання. Зміст договору складають саме зобов'язання сторін, а ці поняття співвідносяться як причина та наслідок, де договір — причина, а зобов'язання — наслідок. Зобов'язання, які виникають з договору, називають договірними зобов'язаннями.

Зміст договору складають його умови, де сторони визначають мету своїх дій, порядок їх здійснення, контроль і фіксацію виконання тощо. Як правило, умови договору визначаються на розсуд сторін, крім випадків, коли зміст відповідної умови передбачено законом чи іншим правовим актом, чинним на момент його укладення.

Договори, як правило, укладаються на визначений строк. Строки адміністративних договорів частіше за все бувають тривалими, і в період дії договору можуть відбуватися зміни закону або прийняття нового, внаслідок чого встановлюються інші обов'язкові для сторін правила, ніж ті, що діяли при його укладенні. У цьому разі виникає колізія між положеннями нового закону й умовами договору, які вже не відповідають цим новим правилам. Ця колізія за загальним правилом вирішується на користь договору, у чому проявляється автономність договору в регламентації правовідносин. Загальний строк укладення адміністративних договорів, на наш погляд, повинен становити не менш ніж один рік.

Усі суттєві умови, так само як і юридична сила договору, ґрунтуються на єдності суб'єктивних і об'єктивних чинників: волі та волевиявленні сторін договору, які означають відповідність внутрішнього (психологічного) наміру сторін їх зовнішнім діям щодо реалізації мети договору. На наш погляд, доцільно пов'язувати вину юридичних осіб саме з порушенням суттєвих умов договору, що й буде підставою для притягнення їх до адміністративної відповідальності.

До числа найважливіших елементів структури адміністративної відповідальності входять засоби відповідальності, тому дослідження багатьох сучасних учених присвячені саме проблемам вдосконалення системи адміністративних стягнень.

Після проведення на початку 80-х років ХХ ст. кодифікації законодавства про адміністративні правопорушення опубліко-

вано значну кількість наукових статей, видано брошури, коментарі, монографії, присвячені цій проблемі, у яких було враховано зміни в правовому регулюванні адміністративної відповідальності того часу<sup>1</sup> і достатньо повно висвітлено її загальні проблеми.

З урахуванням зміни форм управління економікою, включення юридичних осіб до числа суб'єктів адміністративної відповідальності доцільно внести корективи до існуючої системи адміністративних стягнень і адміністративних правопорушень<sup>2</sup>.

Галузь адміністративного права є найбільш мобільною в системі права України, тому чинними нормами законодавства України зараз передбачені різноманітні види адміністративних санкцій.

В окремих нормативних актах використовується формулювання про те, що порушники несуть «відповідальність, установлену чинним законодавством» або «відповідальність, установлену законом». При цьому слід зазначити, що з урахуванням внесення змін до КУпАП, передбачених законом України від 5 квітня 2001 р.<sup>3</sup>, у всіх згаданих законодавчих актах необхідно залишити єдине формулювання — «відповідальність, установлену законом», що відповідатиме вимогам ст. 92 Конституції України.

Крім традиційних видів адміністративних стягнень, передбачених ст. 24 КУпАП, у нормативних актах України, що встановлюють адміністративну відповідальність, у санкціях норм передбачаються такі форми реагування компетентних державних органів на факти правопорушень: «звільнення з посади», «інше усунення від виконання функцій держави», «дострокове припинення депутатських повноважень», «звільнення від виборної посади», «тимчасова заборона (зупинення) окремих видів діяльності», «тимчасова заборона (зу-

<sup>1</sup> Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: Навчальний посібник. — К., 1995. — 78 с.

<sup>2</sup> Законодавство України про адміністративну відповідальність // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2000. — № 5. — 350 с.

<sup>3</sup> Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення»: Від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 27. — Ст. 132.

пинення) діяльності», «примусовий розпуск (ліквідація)»; «оплатне вилучення незаконно видобутих ресурсів»; «конфіскація морського, повітряного судна або споруди, з якої вчинено забруднення» та ін.

Різноманітність існуючих адміністративних стягнень і можливість законодавчого введення нових, природно, поставили питання про уточнення змісту та вдосконалення їх системи. Передусім, слід переглянути зміст штрафу як найпоширенішого в сучасній юрисдикційній практиці стягнення. При цьому в окремих випадках штрафи, передбачені за адміністративні правопорушення, перевищують санкції Кримінального кодексу, чим нівелюються відмінності між адміністративною та кримінальною відповідальністю.

Заслугове на увагу питання єдиного підходу до визначення розміру суми штрафу. В основному санкції адміністративно-правових норм передбачають визначення розміру штрафу за допомогою кратного збільшення неоподатковуваного мінімуму доходу громадян (17 грн). Разом з тим нормами чинних законів України сума штрафу може визначатися також з урахуванням розміру «вартості ввезеної продукції», «вартості реалізованої продукції», «вартості виготовлених продуктів»; «вартості робіт», «вартості розробленої проектної документації», «вартості об'єктів», «оплати за видачу ліцензії на відповідний вид робіт»; «прибутку (надходжень), одержаних в результаті цих дій»; «мінімального розміру заробітної плати», «суми мита, не сплаченого у зв'язку з наданням пілг», «суми несплачених митних платежів».

На думку, А. Т. Комзюка, враховуючи економічний рівень розвитку нашої держави та рівень матеріального добробуту населення, в КУпАП доцільно закріпити максимальний розмір адміністративного штрафу (наприклад, на рівні середньої заробітної плати в країні), крім адміністративних проступків з підвищеним ступенем суспільної шкоди, за вчинення яких штраф у більш високому розмірі буде застосовуватися виключно в судовому порядку<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Комзюк А. Т. Деякі проблемні питання проекту Кодексу України про адміністративні проступки // Вісник Університету внутрішніх справ. — 2000. — Вип. 10. — С. 178-183

Вирішуючи питання про види адміністративні стягнень, які слід застосовувати щодо юридичних осіб, необхідно враховувати, що адміністративно-відновлювальні заходи не є заходами адміністративної відповідальності. У зв'язку з цим видається цікавою класифікація заходів адміністративної відповідальності юридичних осіб, запропонована російським ученим В. І. Димченком, в основу якої покладено характер передбачених санкціями правообмежень, а також порядок застосування санкцій<sup>1</sup>.

На думку В. І. Димченка, усі заходи адміністративної відповідальності юридичних осіб, які необхідно передбачати в остаточній редакції Кодексу України про адміністративні правопорушення, слід поділити на заходи морально-правового, майново-правового й організаційно-правового характеру. До перших належать попередження, до других — штраф, адміністративний арешт майна юридичної особи, оплатне вилучення, конфіскація та стягнення вартості предметів, які були знаряддями вчинення або безпосередніми об'єктами правопорушення, до третіх — позбавлення спеціального права, ліквідація юридичної особи. При цьому вчений вважає, що віднесення тієї чи іншої санкції до відповідної групи залежить від найближчого об'єкта, на який вона спрямована, хоча наслідки їх застосування можуть мати й інший зміст. Наприклад, відкликання ліцензії, яке являє собою позбавлення спеціального права, може спричинити майнові втрати для юридичної особи, але основний зміст цього заходу полягає у впливі на діяльність організації, а не на її майнові інтереси, і тому ця санкція належить до заходів адміністративної відповідальності організаційно-правового характеру.

Попередження, адміністративний штраф, адміністративний арешт майна юридичної особи та ліквідація юридичної особи можуть установлюватися й застосовуватися тільки як основні адміністративні стягнення, а стягнення вартості, оплатне вилучення та конфіскацію предметів, які були знаряддями вчинення або безпосередніми об'єктами адміністративно-

<sup>1</sup> Дымченко В. И. Административная ответственность организаций: Дис.... канд. юрид. наук. — Пермь, 1982.

го правопорушення, слід установлювати й застосовувати тільки як додаткові стягнення. Видається доцільним (за аналогією з відповідальністю фізичних осіб) передбачити в Кодексі про адміністративні правопорушення накладення на юридичну особу за одне адміністративне правопорушення основного або основного та додаткового адміністративного стягнення.

На наш погляд, особливість притягнення до адміністративної відповідальності учасників адміністративного договору полягає в тому, що види адміністративних стягнень, які будуть використовуватися до порушників умов, або повинні мати універсальний характер, або їх перелік, установлений законами, повинен містити заходи державного реагування, що застосовуються не тільки до фізичних, а й до юридичних осіб.

Важливе значення для визначення системи адміністративних стягнень матиме врахування міжнародних правових положень.

Для створення правової основи застосування державного примусу у зв'язку з невиконанням зобов'язань учасниками адміністративних договорів видається необхідним прийняти Закон України «Про адміністративні договори», включити до Кодексу України про адміністративні правопорушення розділ «Відповідальність юридичних осіб», у якому передбачити главу «Відповідальність учасників адміністративних договорів», а також доповнити перелік видів адміністративних стягнень з урахуванням специфічних санкцій реагування держави на правопорушення, що вчиняються юридичними особами, у тому числі за порушення умов адміністративних договорів.

---

*М. В. Шульга*, доктор юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, член-кореспондент АПрН України

---

## Правові проблеми екологічної безпеки при здійсненні земельної реформи

---

Практика реформування земельних відносин в аграрному секторі висуває на порядок денний ряд проблем екологічного характеру, які потребують вирішення. Це стосується насамперед забезпечення екологічної безпеки в зазначеній сфері, оскільки мова йде про використання земель сільськогосподарського призначення, тобто тих земель, які особливо вразливі через антропогенну діяльність людини.

Закон України від 25 червня 1991 року «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 50) визначає екологічну безпеку як такий стан довкілля, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей. Вона гарантується громадянам України здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів.

В останній час суспільні відносини в галузі екологічної безпеки привертають до себе увагу відомих науковців,

© Шульга М. В., 2002



юристів-екологів і виступають самостійним предметом дослідження.

Екологічна безпека як юридична категорія, на думку В. І. Андрейцева, — це складова частина національної безпеки, тобто такий стан розвитку суспільних правовідносин і відповідних їм правових зв'язків, за якого системою правових норм, інших державно-правових і соціальних засобів гарантується захищеність права громадян на безпечне для їх життя та здоров'я навколишнє природне середовище, забезпечується регулювання екологічно небезпечної діяльності та запобігання погіршенню стану довкілля й настанню інших наслідків, небезпечних для життя і здоров'я особи, суспільства та держави<sup>1</sup>.

Наведене повне і всебічно обґрунтоване визначення екологічної безпеки може бути взяте за основу і при аналізі проблем, що виникають у сфері використання та охорони земель у сучасному аграрному секторі.

Самостійне місце серед заходів щодо забезпечення екологічної безпеки ст. 52 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлює конкретні вимоги, що стосуються охорони навколишнього природного середовища при застосуванні засобів захисту рослин, мінеральних добрив тощо. Зокрема, на підприємства, установи, організації та громадян покладено обов'язок додержувати правил транспортування, зберігання і застосування засобів захисту рослин, стимуляторів їх росту, мінеральних добрив та інших препаратів з тим, щоб не допустити забруднення ними або їх складовими навколишнього природного середовища і продуктів харчування.

Правове забезпечення екологічної безпеки в зазначеній сфері обумовлене раціональним використанням та належною охороною земель сільськогосподарського призначення. Саме від стану цих земель багато в чому залежить і стан довкілля.

Здійснення відповідних правових заходів щодо забезпечення раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення одночасно пов'язане і з правовим забезпеченням екологічної безпеки в аграрному секторі.

<sup>1</sup> Див.: Андрейцев В. Право екологічної безпеки: проблеми формування об'єктного складу // Право України. — 2001. — № 10. — С. 12.

В умовах, коли пріоритет вимог екологічної безпеки законодавчо закріплений як один з важливих і самостійних принципів земельного законодавства, забезпечення здійснення комплексних заходів щодо охорони земель сільськогосподарського призначення набуває актуальності і практичної значущості.

Певні кроки в цьому напрямку зроблені новим Земельним кодексом України (далі — ЗК України), який набув чинності з 1 січня 2002 року, що містить спеціальний розділ, де зосереджені правові приписи щодо забезпечення охорони земель як від стихійних природних явищ, так і від антропогенної діяльності людини.

Зокрема, основним земельним законом охороною земель вважається система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель сільськогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

Завданням охорони земель згідно зі ст. 163 ЗК України є забезпечення збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних та набутих якостей земель.

Правове забезпечення екологічної безпеки в аграрному секторі в процесі використання земель сільськогосподарського призначення здійснюється перш за все шляхом правової охорони цих земель. При цьому слід зазначити, що чинний Земельний кодекс України розрізняє охорону земель і охорону ґрунтів та містить з цього приводу окремі статті, які регламентують відповідні відносини. Зокрема, ст. 167 ЗК України присвячена охороні земель, а також ґрунтів від забруднення небезпечними речовинами, а в ст. 168 йдеться про охорону ґрунтів земельних ділянок. Оскільки в зазначених статтях мова йде про різні об'єкти охорони, то треба звернути увагу на те, що землями (земельними ресурсами) вважають верхній шар земної поверхні в межах зони аерації. Зона аерації являє собою верхню товщу земної кори між її поверхнею і дзеркалом ґрун-

тових вод. Такий висновок можна зробити на основі аналізу Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства<sup>1</sup>.

Щодо ґрунтів земельних ділянок, то згідно з ГОСТом 27593-88 вони визначаються як самостійне природно-історичне органомінеральне природне тіло, що виникло на поверхні землі в результаті довготривалого впливу біотичних, абіотичних і антропогенних факторів, яке складається із твердих мінеральних та органічних частин, води і повітря, характеризується специфічними генетико-морфологічними ознаками, має властивості, котрі створюють для росту і розвитку рослин відповідні умови.

Ґрунти — невід'ємна частина земель сільськогосподарського призначення, які використовуються як основний засіб виробництва в сільському господарстві.

Охорона земель та ґрунтів здійснюється насамперед від забруднення їх небезпечними речовинами.

Забрудненням земельних ресурсів, відповідно до чинного законодавства, визначається виявлене привнесення чи виникнення в зоні аерації одного і більше інгредієнтів (або їх комбінацій), що можуть погіршити продуктивність і якість біоти.

Серед видів забруднення ґрунтів ГОСТ 17.4.2.03-86 «Охорона природи». «Ґрунти» називає забруднення промисловими, сільськогосподарськими та комунальними відходами, транспортом, нафтою і нафтопродуктами, засобами хімізації сільського і лісового господарства.

Як бачимо, згідно з названим ГОСТом, забруднення як самостійне правопорушення — досить широкий та багатогранний термін, який охоплює не тільки власне забруднення, а й практично засмічення земельних ресурсів промисловими, побутовими та іншими відходами.

Між тим щодо зазначеного правопорушення мова повинна йти про забруднення хімічними та іншими небезпечними

<sup>1</sup> Див.: Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, затверджена Наказом Міністерства екології і природних ресурсів України від 27.10.1997 р. // Офіційний вісник України. — 1998. — № 18. — С.110.

речовинами, а також різновидами цього правопорушення треба вважати радіоактивне і бактеріальне забруднення тощо. Таке забруднення земельних ресурсів є можливим як з боку носіїв земельних прав (землевласників чи землекористувачів), так і з боку інших суб'єктів. При цьому воно може бути результатом порушення норм екологічної безпеки або наслідком господарської та іншої діяльності.

Стаття 167 ЗК України встановлює, що господарська та інша діяльність, яка зумовлює забруднення земель і ґрунтів понад встановлені гранично допустимі концентрації небезпечних речовин, забороняється. Із змісту статті випливає, що суб'єктами, які можуть здійснювати небезпечну діяльність у процесі використання земель, є як юридичні, так і фізичні особи.

Закріплення на законодавчому рівні такої заборони щодо екологічно небезпечної діяльності має за мету здійснити належну охорону земель від забруднення небезпечними речовинами, тобто забезпечити екологічну безпеку в процесі використання земель. У той же час такий підхід до забезпечення екологічної безпеки обумовлює необхідність уточнення певних положень чинного законодавства та вирішення деяких інших питань. По-перше, заборона діяльності, яка зумовлює забруднення земель і ґрунтів, повинна бути підкріплена заходами примусового впливу щодо тих суб'єктів, які порушують вказану заборону. Це можуть бути як носії земельних прав (власники земельних ділянок і землекористувачі), так і сторонні (фізичні чи юридичні) особи. Йдеться, зокрема, про те, що порушення заборони повинне тягнути за собою для винних суб'єктів настання якихось негативних правових наслідків.

На жаль, у ст. 211 ЗК України серед порушень земельного законодавства порушення заборони на здійснення вказаної вище діяльності прямо не передбачене. У пункті «в» даної статті йдеться про забруднення земель лише хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, а також засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, але не згадується про порушення заборони на здійснення певної діяльності.

По-друге, треба акцентувати увагу на тому, що ч. 1 ст. 167 ЗК України забороняє діяльність, яка спричиняє забруднення земель і ґрунтів. У даному випадку йдеться про таку діяльність,

що вже спричинила забруднення земель і ґрунтів, в результаті здійснення якої завдана шкода державі.

Землі або ґрунти вважаються забрудненими, якщо в їх складі виявлені кількісні або якісні зміни, які сталися в результаті господарської діяльності та інших антропогенних навантажень. Як відомо, ліквідація наслідків забруднення земель чи ґрунтів — довготривалий і складний процес. У ряді випадків забруднення може призвести до серйозних негативних і небажаних екологічних наслідків.

У зв'язку з цим було б доцільним заборонити на законодавчому рівні не тільки діяльність, яка зумовлює забруднення земель і ґрунтів, але й ту, яка може призвести до такого забруднення. Тобто йдеться про заборону такої діяльності, яка потенційно спроможна зумовити забруднення земель чи ґрунтів небезпечними речовинами. Це дозволило б посилити охорону земель і ґрунтів та запобігти безпосередньому забрудненню земель небезпечними речовинами.

Заборону екологічно небезпечної діяльності щодо земель і ґрунтів закон пов'язує з гранично допустимими концентраціями небезпечних речовин. Це обумовлює необхідність якнайшвидшого затвердження уповноваженими органами нормативів гранично допустимих концентрацій небезпечних речовин та переліку цих речовин.

Факт забруднення земель чи ґрунтів встановлюється представником спеціально уповноваженого державного органу, оформляється протоколом про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища та актом.

Забруднені небезпечними речовинами земельні ділянки повинні використовуватися з дотриманням встановлених обмежень, вимог щодо їх небезпечного впливу на здоров'я людини та довкілля. Згідно з ч. 4 ст. 167 ЗК України якість ґрунту, тобто характеристика складу і властивостей ґрунту, що визначають його родючість, а вірніше рівень забруднення ґрунтів враховується при наданні земельних ділянок у користування, вилученні з господарського обігу та зміні характеру і режиму використання.

Забезпечення екологічної безпеки в процесі використання земель сільськогосподарського призначення покладається також на землевласників і землекористувачів.

Земельний кодекс серед обов'язків власників земельних ділянок і землекористувачів, в тому числі і орендарів, передбачає їх обов'язок підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі. Підвищення родючості ґрунтів фактично виступає елементом забезпечення екологічної безпеки, оскільки їх стан, якість являють собою характеристику складу і властивостей ґрунтів, що визначають їх родючість. Але практична реалізація цього обов'язку названими суб'єктами певною мірою утруднена.

По-перше, значна частина земель сільськогосподарського призначення, які в процесі здійснення земельної реформи були отримані у приватну власність громадянами, передані ними головним чином на умовах оренди сільськогосподарським товаровиробникам. При цьому до одержання громадянами державних актів на право приватної власності на землю об'єктом оренди виступають земельні частки (паї). При укладенні договорів оренди земельних часток (паїв) підвищення родючості ґрунтів та збереження інших корисних властивостей землі не вважається суттєвою умовою цих договорів. Самі ж громадяни — приватні власники земельних часток (паїв) та земельних ділянок фактично не мають реальної можливості з різних причин здійснити необхідний комплекс заходів, які б дозволили підвищити родючість ґрунтів. Крім того, треба враховувати також і те, що відповідні ґрунтозахисні, рекультиваційні та меліоративні роботи, які мають на меті підвищення родючості ґрунтів, будуть ефективними лише в разі виконання їх на значних масивах земель, а не на окремих земельних ділянках, які займають відносно невелику площу.

По-друге, громадяни — власники земель сільськогосподарського призначення не повною мірою, а то і зовсім не володіють необхідним обсягом знань для самостійної розробки та здійснення заходів, пов'язаних з оптимізацією і підвищенням родючості ґрунтів та захистом від процесів, які погіршують їх стан. Щодо орендарів земель сільськогосподарського призначення, то, як свідчить практика, вони фактично не зацікавлені в підвищенні родючості ґрунтів. Орендовану землю сільськогосподарського призначення як об'єкт договору оренди вони здебільшого розглядають як основне джерело і

надійний засіб одержання максимального і термінового прибутку. Тим паче, що значна частина договорів оренди земельних ділянок і земельних часток (паїв) укладена на короткий строк. Така оренда не стимулює орендарів вносити значні капіталовкладення для підвищення родючості ґрунтів.

По-третє, відсутність у сучасних умовах системного, науково обґрунтованого і комплексного підходу до розв'язання актуальної проблеми охорони і підвищення родючості ґрунтів у свою чергу, спонукає і споживацьке відношення суб'єктів земельних прав до відповідних земельних ділянок. Нехтування вимог екологічної безпеки в аграрному секторі через певний час може викликати непередбачувані наслідки екологічних ускладнень у біосфері.

Підвищення родючості ґрунтів як елемент забезпечення екологічної безпеки можна розглядати у двох аспектах.

Перший — охоронний. Земельний кодекс України вважає ґрунти земельних ділянок об'єктом особливої охорони. Відповідні правові приписи щодо охорони ґрунтів як найважливішої частини екосистеми і основи функціонування всього живого на планеті зосереджені в розділі 4 «Охорона земель». Зокрема, ст. 168 ЗК України «Охорона ґрунтів» саме і присвячена їх охороні. Але зміст даної норми зводиться до того, що власникам земельних ділянок та землекористувачам заборонено здійснювати зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального на те дозволу органів, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель. Лише за наявності такого дозволу зазначені суб'єкти при здійсненні діяльності, пов'язаної з порушенням поверхневого шару ґрунту, зобов'язані здійснювати зняття, складування, зберігання та нанесення його на ділянку, з якої він був знятий (рекультивация), або на іншу земельну ділянку для підвищення її продуктивності та інших якостей.

На жаль, у цій нормі не передбачена необхідність підвищення родючості ґрунтів та попередження негативного впливу на них як самостійного об'єкту охорони. Між тим ґрунти, будучи самостійною частиною екосистеми, потребують особливої уваги.

Однією із важливих форм охорони земель і відтворення родючості ґрунтів є стандартизація та нормування в цій га-

лузі. Відповідно до ч. 2 ст. 165 ЗК України передбачено встановлення спеціальних нормативів: а) оптимального співвідношення земельних угідь; б) якісного стану ґрунтів; в) гранично допустимого забруднення ґрунтів; г) показники деградації земель та ґрунтів.

Встановлення таких нормативів має на меті забезпечення екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки громадян.

Другий аспект підвищення родючості ґрунтів пов'язаний з використанням земель сільськогосподарського призначення.

Відомо, що використання цих земель є складним і трудомістким видом господарської діяльності, оскільки на результати цієї діяльності нерідко суттєво впливають стихійні природні явища (погодні умови, клімат тощо). З огляду на це сільськогосподарське використання земель в сучасних умовах повинно здійснюватися на підставі науково обґрунтованої системи землеробства, яка являє собою комплекс взаємопов'язаних агротехнічних, меліоративних і організаційних заходів, спрямованих на забезпечення використання земель, відтворення і підвищення родючості ґрунтів.

Система землеробства як сукупність взаємопов'язаних принципів методів і прийомів, що застосовуються при реалізації права сільськогосподарського землекористування, визначає основні напрямки раціонального використання цих земель конкретним суб'єктом. До її складу входять: організація територій і сівозмін, система обробки ґрунту, система добрив, заходи щодо боротьби з бур'янами, хворобами і шкідниками сільськогосподарських культур, захисту ґрунту від водної та вітрової ерозії, гідротехнічна, хімічна та лісозахисна меліорація земель тощо.

Заходи, які становлять зміст системи землеробства, з рештою мають на меті забезпечення раціонального використання земель сільськогосподарського призначення.

В юридичній літературі раціональним прийнято вважати таке використання землі, яке зумовлює досягнення суб'єктом максимального ефекту в здійсненні цілей її використання при дотриманні встановлених правил експлуатації земель та екологічних вимог.

Для суб'єкта земельних відносин, який використовує землю, раціональне користування нею означає бережливе став-

лення до неї і максимальне збереження її якісних властивостей. Обов'язок раціонально використовувати землю включає і обов'язок дотримуватися таких правил користування, які забезпечують збереження земель.

Реалізація обов'язку власником чи користувачем земельної ділянки сільськогосподарського призначення щодо її раціонального використання пов'язана із здійсненням заходів, що складають зміст системи землеробства. Такі заходи можуть бути реалізовані самостійно, або ж вони можуть виступати предметом договірної обслуговування сільськогосподарського землекористування.

В юридичній літературі обґрунтовано зазначається, що розвиток договірної форми може бути одним із напрямків удосконалення правового регулювання раціонального використання і охорони земель у сільському господарстві<sup>1</sup>.

Реалізація в Україні висловленої в літературі пропозиції щодо формування інтегрованого договору про складання і освоєння системи землеробства, який укладається між сільськогосподарським підприємством і обслуговуючими це підприємство науковими і виробничо-технічними установами і підприємствами, має достатні підстави.

Так, постановою Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 року з метою проведення єдиної науково-технічної політики у сфері охорони та раціонального використання земель сільськогосподарського призначення створений Державний технологічний центр охорони родючості ґрунтів Міністерства аграрної політики<sup>2</sup>. Серед основних напрямів діяльності цього центру визначено:

– розробка пропозицій та здійснення єдиної науково-технічної політики у сфері охорони родючості ґрунтів, раціонального використання та екологічної безпеки земель сільськогосподарського призначення;

– науково-методичне та організаційне забезпечення проведення державного моніторингу ґрунтів і агрохімічної пас-

<sup>1</sup> Див.: *Иконицкая И. А., Краснов Н. И., Павлова Э. И., Самончик О. А., Фомина Л. П.* Договори в сфере земельных отношений в сельском хозяйстве // Государство и право. – 2000. – № 7. – С.37.

<sup>2</sup> Див.: Офіційний вісник України. – 2000. – № 32. – Ст. 1359.

портизації земель сільськогосподарського призначення, заходів щодо збереження, відтворення охорони родючості ґрунтів, а також визначення якості та безпечності рослинницької продукції;

– участь у розробленні та здійсненні контролю за виконанням державних, міждержавних, регіональних цільових програм з моніторингу, збереження, відтворення та родючості ґрунтів, агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення, застосування агрохімікатів і забезпечення якості сільськогосподарської продукції та сировини;

– розроблення та впровадження науково обґрунтованих рекомендацій щодо забезпечення родючості ґрунтів і застосування агрохімікатів у сільському господарстві;

– підготовка науково обґрунтованих розрахунків потреби в агрохімікатах та ін.

Як бачимо, спектр діяльності центру достатньо широкий, а основні напрямки охоплюють різні за своїм характером сфери.

Наявність такого центру охорони родючості ґрунтів є запорукою того, що створюється реальна можливість розробки науково обґрунтованих систем землеробства для конкретних суб'єктів сільськогосподарського використання земель, в яких визначатимуться головні напрямки їх раціонального використання. До речі, аксіомою сучасного землеробства виступає необхідність забезпечення кожного сільськогосподарського товаровиробника індивідуальною науково обґрунтованою системою землеробства. Як відомо, у свій час науковцями-спеціалістами була розроблена і запропонована для впровадження ґрунтозахисна контурно-меліоративна система землеробства, яка передбачає диференційоване використання земель України. Але в сучасних умовах за невідомих причин робота по впровадженню такої системи припинена. Це не сприяє здійсненню комплексного підходу до розв'язання проблеми охорони ґрунтів і наводить на думку про законодавче закріплення обов'язку кожного підприємства мати свою індивідуальну науково обґрунтовану систему землеробства.

Крім того, відомо, що в сільському господарстві України раніше була широко розвинута діяльність, пов'язана з обслуговуванням сільськогосподарського землекористування на

договірній основі. Це обслуговування спиралося на розгалужену державну інфраструктуру спеціалізованих підприємств. Чинне законодавство передбачає необхідність відновлення і подальшого розвитку такої інфраструктури.

І нарешті, юридична форма обслуговування, якою є система договорів, це завершальна ланка ланцюга, який дозволив би забезпечити не лише стабільний і високопродуктивний розвиток сільськогосподарського виробництва, але й екологічну безпеку в зазначеній сфері.

## **Трибуна Молодого Вченого**

---

*А. М. Онупрієнко*, молодший науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування

### **До питання про соціальну природу місцевих органів влади**

---

Нині питанням організації місцевого самоврядування в Україні приділяється досить багато уваги, що пояснюється тією роллю, яку воно відіграє в життєдіяльності суспільства та держави. Так, за даними вчених, більше 85% усіх соціальних потреб люди задовольняють у системі відповідного муніципального утворення. Забезпечення представницьких інтересів населення у вирішенні питань місцевого значення — головна функція місцевого самоврядування. Тільки члени громади можуть найбільш повно сформулювати свої потреби, уточнити, що саме і як слід розуміти, задовольнити їх, установити, які фінансові ресурси для цього потрібно залучити.

У сучасних умовах у системі управління суспільством в Україні своєрідно поєднуються елементи державного адміністрування і самоврядування (децентралізації), саморегулювання. Разом з тим у процесі вдосконалення функцій управління

справами суспільства і держави спостерігається все більше залучення до державного управління механізмів самоврядування, тісне переплетення цих механізмів в управлінні різними галузями громадського життя, розширення сфери самоврядування й еволюція політичних інститутів і структур управління.

Існування реального місцевого самоврядування визнано на міжнародному рівні як одна з умов віднесення держави до демократичних країн. Деконцентрація влади сприяє прогресу і розвитку народовладдя, створює умови для реального залучення громадян до вирішення суспільних справ. Якщо, згідно зі ст. 5 Конституції України, народ є єдиним джерелом влади в Україні, здійснює її безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, то тоді найважливішим питанням є питання формування цих органів насамперед місцевих органів влади.

Відповідно до сутності Конституції України місцеве самоврядування має в цілому ґрунтуватися на Декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії місцевого самоврядування, до якої приєдналася наша держава<sup>1</sup>, законодавстві України, зокрема Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування»<sup>2</sup>.

Стаття 3 Європейської хартії місцевого самоврядування визначає місцеве самоврядування як право і спроможність місцевих властей в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

Такий підхід до розуміння місцевого самоврядування знайшов своє втілення в ст. 140 Конституції України, де зазначається, що 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.

Конституція України (статті 7, 140), визнаючи і закріплюючи ідею місцевого самоврядування та його відмежування від сфери державного управління, встановила, що місцеве само-

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 38. — Ст. 249.

<sup>2</sup> Див.: Зібрання законодавства України (Серія 3). — 2001. — № 3. — Ст.

врядування використовується для вирішення місцевих питань у територіальних громадах сіл, селищ і міст та є їх конституційним правом. Відповідно до Конституції України (частини 3, 4 ст. 140), Закону України «Про місцеве самоврядування» (п. 2 ст. 2, пп. 1, 2 ст. 10) право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо через різноманітні форми прямої демократії, так і через діяльність виборних та інших органів місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст), тобто шляхом представницької демократії. Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування» (ст. 3) громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за ознакою належності до відповідних територіальних громад.

Місцеве самоврядування за своєю природою виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної влади, так і від об'єднань громадян, втілює місцеві інтереси територіальних громад. Воно є формою залучення громадян України до участі в управлінні своїми справами. Це право покликано гарантувати громадянам можливість брати участь у здійсненні основних форм волевиявлення територіальних громад, спрямованих на забезпечення безпосереднього здійснення ними самоврядування в межах Конституції і законів України. Це насамперед місцеві вибори депутатів представницьких органів цього інституту, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання та інші форми реалізації громадянами їх права на участь у місцевому самоврядуванні.

Основні питання підготовки і проведення місцевих виборів, референдумів, загальних зборів громадян за місцем їх проживання мають визначатися окремими законами, а місцевих ініціатив і громадських слухань — статутами самих відповідних територіальних громад.

Як вже зазначалося, місцеве самоврядування здійснюється громадами як безпосередньо, так і через представницькі органи місцевого самоврядування. Представницьким органом місцевого самоврядування є виборний орган (рада), який скла-

дається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Найважливішим представницьким органом, що обирається членами територіальної громади, є необхідною ознакою місцевого самоврядування. Стаття 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» закріплює пріоритетне значення представницьких органів шляхом встановлення їх виключної компетенції. Це положення закону досить чітко окреслено в ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування.

До представницьких органів згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування» належать сільські, селищні, міські ради, які представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені законодавчими актами України (ст. 10). До складу сільської, селищної, міської ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки (ст. 141 Конституції України). На таких самих засадах територіальні громади обирають на чотири роки сільського, селищного, міського голову (статті 1–4 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»<sup>1</sup>).

Участь громадян у виборах до органів місцевого самоврядування є однією з форм реалізації ними права на участь у місцевому самоврядуванні. Головна особливість місцевих виборів полягає в тому, що на них обираються органи, які в подальшому повинні вирішувати не загальнодержавні проблеми, а питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності певних людей, що мешкають у містах та сільських населених пунктах. Самоврядний характер територіальної громади забезпечує тісний зв'язок населення з органами і посадовими особами місцевого самоврядування, гарантує вирішення всіх питань місцевого значення в інтересах громади.

Завдяки представницькій сутності місцеве самоврядування здатне найбільш повно акумулювати та втілити політичні очікування та настрої громади, виступає своєрідним показ-

ником її політичної активності, зрілості та культури. Саме тому місцеве самоврядування можна вважати одним із найважливіших інститутів сучасної демократичної організації суспільства і держави.

Водночас місцеве самоврядування надає населенню додаткові можливості участі в політичному процесі, що сприяє зближенню держави з громадянським суспільством. Через те що місцеві органи більш наближені до населення, ніж центральні, то їх діяльність безпосередньо торкається різноманітних нагальних проблем жителів певної адміністративно-територіальної одиниці і, як правило, видається жителям більш зрозумілою, ніж діяльність представників центральної влади. При цьому інтервал між прийнятими рішеннями і їх виконанням на місцевому рівні значно коротший, ніж на загальнодержавному, і, як наслідок, результати частіш за все бувають більш суттєві для місцевих жителів.

Місцеві органи влади відображають прагнення до такої організації публічної влади, що дозволяла хоча б частково задовольняти інтереси населення окремих регіонів (місцевостей) шляхом використання і витрати ресурсів, що належать до окремих регіонів. Чітка самоорганізація громадян у регіонах в особі місцевого самоврядування є важливим елементом стабільності держави та ефективності влади. У цьому процесі можуть брати активну участь і асоціації місцевого самоврядування, які вже створені в Україні. Органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування виступає як налагоджений та перевірений часом механізм демократичного управління, покликаний забезпечити всі потреби населення в необхідних для нормального життя послугах, використати потенціал та активність місцевої влади і звільнити державні органи від виконання невласливих їм функцій.

Місцеве самоврядування є необхідним як спосіб, засіб оптимізації державного управління. Важливо й те, що держава в сучасних умовах не може забезпечити оптимальне управління, якщо воно не гарантує функціонування місцевого



самоврядування, в основі якого децентралізація прийняття рішень із питань, які потребують безумовного врахування місцевих умов, прийомів, методів підходу до справи. Крім того, місцеве самоврядування є необхідним як одна з форм здійснення політичних прав і свобод громадянина.

Сьогодні цілком очевидне те, що місцеве самоврядування, в якому закладено глибокі традиції соборності, повинно бути відроджене на принципово новій основі і стати одним із фундаментальних принципів будівництва вітчизняних інститутів представницької демократії. Як свідчить досвід багатьох демократичних країн, раціональний розподіл повноважень і відповідальності на місцях між органами муніципального управління і представницького самоврядування дає змогу забезпечити найбільш ефективну взаємодію цих структур, засновану на вільному волевиявленні громадян і захисті ними своїх соціальних і економічних інтересів у межах закону.

Отже, суть філософії місцевого самоврядування ХХІ ст. відбивається в тому, що територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування не є органом державної влади і управління. Це насамперед місцевий колектив, тобто самі люди, які складають населення адміністративно-територіальних одиниць. Сучасна демократична держава має не тільки визнавати можливість існування у ній місцевого самоврядування, а й усіляко підтримувати його та сприяти подальшому розвитку, оскільки без нього сьогодні неможливо уявити громадянське суспільство взагалі.

---

*Г. В. Чапала*, аспірант Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

---

## Місцеві органи влади в Україні: система та співвідношення

---

Трансформації державно-правових інституцій, що тривають сьогодні в Україні і мають на меті побудову оптимальної їх системи, зачіпають майже всі сфери здійснення влади. На місцевому рівні ці процеси стосуються публічної влади, бо тут поряд існують дві її підсистеми: державна влада і муніципальна влада, які реалізуються відповідно органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Існування цих двох систем стало наслідком реформування державної влади на регіональному рівні і викликає певні труднощі.

Із теорії відомо, що публічна влада як різновид політичної влади передбачає наявність особливого апарату, який являє собою певне суспільство, власної матеріальної бази, території та характеризується обов'язковістю рішень її суб'єктів для всього населення цієї території. Слід підкреслити, що і державна влада, і місцева влада в Україні мають свої власні конституційні засади. Владу місцевої громади відокремлено від державної відповідно до ст. 5 Конституції України і, маючи всі вищезазначені ознаки, обидві вони складають різновиди публічної влади.

<sup>1</sup> Див.: Зібрання законодавства України (Серія 3). – 2001. – № 5. – Ст.

Існуючий конституційний розподіл державної влади і місцевого самоврядування на дві самостійні владні системи має під собою практичну основу. Кожна з цих систем має специфічні, належні лише їй ознаки та функції. Так, місцеві державні адміністрації — це спеціально створені урядові органи, наділені повноваженнями щодо здійснення державної влади на місцях. На противагу їм органи місцевого самоврядування покликані відстоювати лише інтереси місцевої громади. Тому одночасне існування цих двох систем можна вважати доцільним.

Така структура влади на місцевому рівні, до речі, існує і в розвинутих країнах світу, але специфічним є те, що державні адміністрації в Україні здійснюють не лише контрольню-наглядові функції, а й широке коло повноважень по управлінню на відповідній території. Більш послідовну, наближену до стандартів розвинутих країн світу позицію щодо розмежування повноважень місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування займав Закон України «Про представника Президента України» від 5 березня 1992 року<sup>1</sup>.

Наслідком того, що вказані підсистеми діють майже паралельно у спільному просторі, є проблема розмежування їх повноважень.

Конституція України (ст. 140) до органів місцевого самоврядування відносить сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також окремо як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, розглядає районні та обласні ради. Виконавчими органами сільських, селищних, міських чи районних у містах у разі їх створення рад відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року (ст. 11) є виконавчі комітети, відділи, управління та деякі інші<sup>2</sup>. Отже, кожен з цих органів, відповідно до Конституції, є органом місцевого самоврядування. Безпосередньо повноваження органів місцевого самоврядування, що складають його організаційно-правову основу, детально викладені у розділі 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

336.

© Чанала Г. В., 2002

Аналіз положень цього Закону порівняно з іншими дозволяє стверджувати, що проблему розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на законодавчому рівні не вирішено. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закон України від 9 квітня 1999 року «Про місцеві державні адміністрації»<sup>1</sup> не тільки не сприяють усуненню протиріч з цього приводу, а й навпаки загострюють їх.

По-перше, це стосується повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, які закріплено в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Закон визначає ці повноваження відповідно до галузевої приналежності (статті 27–40). Зіставлення цих норм з нормами Закону «Про місцеві державні адміністрації», які визначають компетенцію державних адміністрацій, вказує, що деякі з повноважень цих органів дублюються. Так, у сфері соціально-економічного розвитку забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів є одночасно повноваженням і виконавчих органів відповідних рад (ст. 27 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), і місцевих державних адміністрацій (ст. 17 Закону «Про місцеві державні адміністрації»). Це ж стосується забезпечення виконання місцевого бюджету (відповідно статті 28 та 18).

Але ще більше недоліків знаходимо у правовому регулюванні повноважень, які відповідно до законодавства районні та обласні ради делегують місцевим державним адміністраціям, та повноважень, що делегуються органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Вказані закони також дублюють значну частину цих повноважень. Так, згідно з п. 1 ст. 44 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань є повноваженням, яке ради делегують відповідним державним адміністраціям. Закон же «Про місцеві державні адміністрації» (п. 1 ст. 17) відносить розроблення проектів програм соціально-економічного розвитку і подання їх на затвердження відпо-

<sup>1</sup> Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 23. — Ст. 335.

відній раді, до повноважень місцевих державних адміністрацій вже як власних, а не делегованих.

Така ж ситуація має місце і з багатьма іншими повноваженнями вищезазначених систем. Це стосується в цілому забезпечення економічного і соціального розвитку регіону, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; забезпечення розвитку науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту; сприяння інвестиційній діяльності; об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій і населення, бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію та ремонт об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів; організації охорони, реставрації, використання пам'яток архітектури і містобудування; здійснення заходів щодо ліквідації наслідків екологічних катастроф, залучення до цих робіт підприємств, установ, організацій та населення та деяких інших.

Крім того, відповідно до ст. 44 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», до повноважень районних та обласних рад, які вони делегують місцевим державним адміністраціям, належить затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань щодо транзитного пасажирського транспорту (п. 8), однак, відповідно до ст. 30 цього ж Закону, це саме повноваження віднесено до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (п. 10). Не менш яскравим прикладом неузгодженості є те, що, наприклад, повноваження зі сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території, згідно з до ст. 44 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», делегуються районними чи обласними радами відповідним місцевим державним адміністраціям, і поряд з цим вони є повноваженнями, які делеговані виконавчим органам сільських, селищних, міських рад на підставі ст. 28 цього ж Закону. Хоча можливо це переважно стосується розмежування сфер функціонування місцевого та регіонального самоврядування.

Відокремлене положення повноважень, що делегуються місцевим державним адміністраціям обласними і районними радами, підкреслено у ст. 1 Закону «Про місцеві державні

адміністрації», відповідно до якої «місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою». При цьому місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині делегованих їм повноважень, відповідно до ст. 118 Конституції. Тому закріплення у статтях 13–22 Закону «Про місцеві державні адміністрації» деяких із делегованих повноважень як власних не має ніяких підстав та не може бути логічно обгрунтованим.

Отже, існуюча ситуація потребує свого вирішення. Зараз пропонуються різні підходи до усунення протиріч у цій сфері. Це і внесення змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» з метою виключення можливості виникнення спорів між суб'єктами місцевої влади. Пропонується також застосування різних засобів вирішення таких спорів, зокрема їх судовий розгляд<sup>1</sup>. Йдеться і про позасудові способи вирішення компетенційних спорів: шляхом укладання договорів та угод про спільну діяльність у різних сферах життя, проведення нарад, утворення спеціальних комісій для узгодження спірних питань, здійснення особистих контактів посадових осіб місцевих державних адміністрацій та представників територіальних громад, тобто налагоджування певних відносин між цими системами<sup>2</sup>.

Звісно, першочергове значення має, власне, усунення протиріч на законодавчому рівні, однак у цій ситуації йдеться не лише про недогляд законодавця, оскільки проблему не вирішено і на науковому рівні. Сьогодні науковці так і не визначили, чого слід чекати від кожної з систем влади, що розглядаються. Дійсно, всі науковці згодні з тим, що чітке розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади є вкрай необхідним, оскільки дозволить уникнути протистоянь та спорів на цьому

<sup>2</sup> Див.: Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

<sup>1</sup> Див.: Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

<sup>1</sup> *Голосніченко І.* Розмежування компетенції між місцевими органами державної виконавчої влади та місцевим самоврядуванням і судове вирішення спорів між ними // Юридический вестник. – 1996. – № 1. – С. 101.

рівні. Але для того, щоб вирішити це питання концептуально, необхідно дійти згоди стосовно того, що являє собою місцеве самоврядування, яка його соціальна природа.

Тобто ми повертаємося до питання співвідношення місцевого самоврядування з державною владою взагалі і власне до державницької та громадівської концепцій місцевого самоврядування. Звісно, можна говорити, що ця проблема є абстрактною та надуманою, але чи можна розподілити повноваження, не усвідомлюючи реальних можливостей систем, що конструюються. Саме від цього залежить характер і обсяг повноважень, якими наділяється один суб'єкт і відповідно позбавляється інший. Спираючись на положення громадівської концепції, можна було б вимагати надання органам місцевого самоврядування усїєї повноти влади у вирішенні питань місцевого значення. Державницька ж концепція майже обґрунтовує ситуацію, що склалася, оскільки допускає будь-яке співвідношення повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, хоча при цьому, звісно, не виключає необхідності вдосконалення існуючого нормативно-правового матеріалу. Цікавими в цьому відношенні виглядають положення громадівсько-державницької концепції місцевого самоврядування, відповідно до якої справи, що покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, поділяються на «власні» та «делеговані»<sup>1</sup>. Якщо при вирішенні «власних» справ органи місцевого самоврядування мають діяти самостійно й незалежно від державних органів, підкоряючись тільки закону, то вирішення «делегованих» справ повинно здійснюватися під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів.

Як наслідок, і саме питання делегування повноважень пов'язане з природою місцевого самоврядування. Адже делегування органами місцевого самоврядування деяких своїх повноважень органам виконавчої влади є зрозумілим та обґрунтованим лише з позицій громадівської теорії місцевого само-

<sup>2</sup> Камто В. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1–2. – С. 37–38.

<sup>1</sup> Корнієнко М. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики // Українське право. – 1995. – № 1 (2). – С. 71; Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних

врядування. У цьому випадку місцева громада як самостійний суб'єкт та джерело муніципальної влади делегує частину своїх повноважень місцевим органам виконавчої влади. Хоча констатувати щодо реального втілення цієї концепції в нормах, що регулюють делегування повноважень районними та обласними радами місцевим державним адміністраціям було б некоректно, оскільки конструкція цих норм не передбачає можливості вільного вибору з боку рад. Але якщо розглядати місцеве самоврядування лише як варіант децентралізації державної влади з передачею частини її повноважень органам місцевого самоврядування, тобто виходити з державницької теорії, то зворотнє делегування цих повноважень органам виконавчої влади виглядає взагалі незрозумілим.

*О. М. Соловійова*, аспірант кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## Акти відділів та управлінь місцевих державних адміністрацій

Центральне місце серед форм реалізації державної виконавчої влади посідають правові акти управління, які виражають основні юридичні форми виконавчої діяльності — правотворчість і правозастосування. Правові акти управління, які входять до загальної системи державного впливу на конкретні сторони суспільного життя, забезпечують формування і функціонування конкретних суб'єктів і об'єктів управлінської та правоохоронної діяльності. Процес реалізації державної виконавчої влади одержує свій цілеспрямований розвиток за допомогою використання правових актів, що визначають організаційні форми, методи, межі й правила діяльності як суб'єктів виконавчої влади, так і підвідомчих їм об'єктів<sup>1</sup>. Інакше кажучи, правові акти управління — це важливий засіб реалізації державної виконавчої влади, без якого неможливо собі уявити реальний процес здійснення її завдань та функцій.

громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади // Право України. — 1999. — № 5. — С. 27.

© Соловійова О. М., 2002

<sup>1</sup> Васильев А. С. Место и роль актов государственного управления в сис-

Поняття актів управління визначають по-різному: через форми діяльності, дії, приписи, документи, офіційні рішення, результати волевиявлення, загальне поняття правових актів органів держави. Але спільними для всіх визначень є виокремлення таких рис акта управління, як волевий характер, односторонність волевиявлення та обов'язковість приписів. Правовий акт державного управління — це офіційний припис, який заснований на законі, прийнятий суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення і в межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми і тягне за собою певні юридичні наслідки<sup>1</sup>.

Зміст актів управління, їх економічна і соціальна спрямованість залежать від виконання державою на певних етапах розвитку своїх завдань та функцій. Обумовлені завданнями та функціями держави, вони самі виступають одним із найважливіших засобів їх реалізації. Акти управління пов'язані зі здійсненням кожної державної функції, вирішенням кожної соціальної проблеми, важливих завдань економічного, соціально-культурного, адміністративно-політичного будівництва.

Органи державної виконавчої влади приймають свої акти в різних формах, під якими розуміють встановлене законом найменування актів даного органу<sup>2</sup>. Видається, що на форму акта впливає і його зміст (внутрішня форма). Тому за основу різниці між формами актів державного управління беруть критерій їх соціально-політичного значення з огляду на те, що загальне значення має не тільки зміст акта, але і його юридична природа, тобто нормативність та юридична сила.

Серед актів управління найважливіше місце, звичайно, займають постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України.

Акти центральних органів виконавчої влади (міністерств, державних комітетів та інших центральних відомств), які видаються у вигляді наказів, розпоряджень або ж ними затверджуються, мають відомчий чи міжвідомчий характер. Відомчі

теме организационно-правовых средств управленческой деятельности // Актуальные проблемы государства и права. — Одесса, 1995. — Вып. 2. — С. 16.

<sup>1</sup> Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю.П. Битяка. — Харків: Право, 2000. — С. 126.

акти поширюються на осіб та об'єкти, котрі перебувають у системі управлінського, службового, дисциплінарного підпорядкування даному відомству. Якщо акти мають міжвідомчий характер, тоді вони обов'язкові для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями, окремими громадянами.

Правові акти місцевих органів виконавчої влади є одним із засобів здійснення місцевими державними адміністраціями своїх завдань та функцій. За допомогою актів місцевих державних адміністрацій реалізується їх компетенція, а також регулюються відносини адміністрації з іншими державними органами, підприємствами, установами, організаціями, органами місцевого самоврядування та громадянами.

Відділи та управління місцевих державних адміністрацій діють у межах компетенції відповідної держадміністрації, але наділені власними державно-владними повноваженнями, для реалізації яких мають право приймати акти управління у вигляді наказів керівників відділів чи управлінь (ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»)<sup>1</sup>.

Сутність, зміст та значення правових актів відділів та управлінь, як і інших управлінських рішень, є однією з не вирішених повністю проблем державного управління і практики роботи державного апарату. Акти відділів та управлінь спрямовані на встановлення, зміну, відміну правових норм або виникнення, зміну, припинення індивідуально-визначених правовідносин.

Правові акти, що приймаються відділами та управліннями у процесі реалізації покладених на них завдань та функцій, містять ряд специфічних ознак і властивостей, що дозволяють їх відрізнити від інших актів управління.

Однією з властивостей актів відділів та управлінь є їх волевольний характер. Ця риса актів обумовлена природою права і державного управління і має за основу волевольний вплив на вирішення питань суспільного життя. Правові акти відділів та управлінь виступають зовнішнім виявленням волі, яка направлена на створення певних юридичних наслідків. В усіх випадках воля, яка виражена в актах відділів та управлінь, є

<sup>2</sup> Мицкевич А. В. Акты высших органов советского государства. — М.:

державною. Ці акти приймаються у процесі реалізації державної влади. Приймаючи правові акти, керівники відділів та управлінь виступають носіями державно-владних повноважень, під якими ми розуміємо забезпечені законом вимоги уповноваженого суб'єкта щодо поведінки і діяльності фізичних чи юридичних осіб<sup>1</sup>. Звідси і впливає владний характер та обов'язковість приписів, наказів керівників відділів та управлінь держадміністрацій.

Акти відділів та управлінь держадміністрацій мають відповідну юридичну силу. Так, А. В. Мицкевич розглядає юридичну силу як співвідношення даного виду актів з іншими видами актів державних органів, їх місце в системі правових актів<sup>2</sup>. Ієрархія державних органів визначає ієрархію правових актів. Звідси їх співвідношення полягає в тому, що юридична сила актів відділів та управлінь залежить від місця, ролі і значення цих органів як у системі адміністрації, так і в системі відповідних міністерств. Вона вища за юридичну силу актів однойменних органів нижчого рівня, але менша за юридичну силу актів вищих органів державної влади та управління. Так, накази керівника управління житлово-комунального господарства обласної держадміністрації не повинні суперечити Конституції України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, наказам Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України, розпорядженням голови відповідної обласної держадміністрації<sup>3</sup>.

Юридична сила правових актів відділів та управлінь має галузеву направленість. Ця особливість актів обумовлена їх змістом, питаннями, які в них вирішуються, межами галузі. Галузева спрямованість визначається тим, що акти відділів та управлінь встановлюють, змінюють, відмінюють правила поведінки в конкретних галузях управління або встановлюють суб'єктивні права і обов'язки певних осіб, беручи до уваги особливості конкретного предмету. У зв'язку з галузевими межами своєї юридичної сили ці акти фактично не можуть породжувати юридичні наслідки в інших галузях. Суб'єктивні

Юрид. лит., 1967. — С. 7.

<sup>1</sup> Офіційний вісник України. — 1999. — № 18. — Ст. 774.

<sup>1</sup> Тихомиров А. А. Публичное право. — М.: Зерцало, 1998. — С. 138.

межі юридичної сили означають, що дія актів відділів та управлінь розповсюджується тільки на однойменні органи нижчого рівня, підлеглі підприємства, установи, організації, тільки на тих осіб, права і обов'язки яких безпосередньо визначені в даному акті. Необхідно додати, що крім суб'єктивної і галузевої меж юридичної сили, акти відділів та управлінь мають територіальну обмеженість, тобто вони є обов'язковими тільки на території певної області чи району.

Обов'язковість також є важливою особливістю актів відділів та управлінь, що є виразом їх юридичної сили. Вони обов'язкові для виконання підвідомчими підприємствами, організаціями, установами. Обов'язковість волевиявлення є одним з елементів владного повноваження і полягає в можливості відділів та управлінь забезпечити реалізацію правового акту не тільки методом переконання, регулювання, але й за допомогою державного примусу<sup>1</sup>.

Крім того, приписи правових актів відділів та управлінь обов'язкові для виконання і самими відділами та управліннями. Так, згідно з Типовим положенням «Про управління житлово-комунального господарства обласної державної адміністрації» начальник управління організовує і контролює виконання наказів<sup>2</sup>. Організація виконання і перевірки виконання — головні елементи державно-владних повноважень органів держави<sup>3</sup>. За необхідності змінити чи скасувати раніше прийнятий правовий акт, відділи та управління зобов'язані дотримуватись встановлених вимог щодо порядку видання чи скасування актів. Таким чином, обов'язковість розглядуваних актів має двосторонній характер, бо вони підлягають виконанню як органами, підприємствами, установами, організаціями, громадянами, яким вони адресовані, так і самими відділами та управліннями, що прийняли ці акти.

На основі визначених особливостей правових актів відділів та управлінь можна констатувати, що вони є обов'язковими

<sup>2</sup> Мицкевич А. В. Акты высших органов советского государства. — С. 6.

<sup>3</sup> Офіційний вісник України. — 2000. — № 1. — Ст. 9.

<sup>1</sup> Васильев А. С. Административное право (общая часть): Учебное пособие. — Харьков: Одиссей, 2001. — С. 135.

<sup>2</sup> Офіційний вісник України. — 2000. — № 1. — Ст. 9.

приписами, наділені державно-владними ознаками, мають галузеву спрямованість та обов'язкові для виконання усіма підвідомчими об'єктами.

Накази керівників відділів та управлінь місцевих державних адміністрацій істотно впливають не тільки на здійснення функцій і завдань місцевих органів виконавчої влади, але й на виконання завдань та функцій, поставлених перед державою взагалі. Адже правові акти відділів та управлінь державних адміністрацій видаються для здійснення безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом відповідних територій. Таким чином, правові акти відділів та управлінь є, на думку автора, основним засобом реалізації державних повноважень на місцевому рівні, посідають центральне місце в системі організаційних та правових засобів здійснення місцевої і регіональної влади.

**Г. О. Швачка**, аспірант кафедри теорії держави і права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## Нормотворча діяльність органів влади Автономної Республіки Крим як особлива форма реалізації їх компетенції

Однією з найголовніших передумов становлення України як демократичної та правової держави є наявність ефективно діючої системи органів влади, яка має бути заснована на чіткому розподілі компетенції між її структурними елементами. На цей час процес встановлення основ правового статусу органів влади в цілому вже завершено, однак цього не можна стверджувати щодо органів влади Автономної Республіки Крим (АРК). Найбільш гостре питання розподілу компетенції між центральними органами влади й органами влади автономії знаходиться в галузі нормотворчої діяльності. Саме з цього приводу було прийнято п'ять рішень Конституційного Суду України<sup>1</sup>. Шляхи подолання цієї проблеми полягають

<sup>1</sup> Советское административное право. Методы и формы государственного управления. — М.: Юрид. лит., 1977. — С. 49.

© Швачка Г. О., 2002

<sup>1</sup> Див.: Рішення Конституційного Суду України від 03.03.1998 № 01/1592-97 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 24. — Ст. 896; від 25.03.1998 № 1/3352-97 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23. — Ст. 849; від 2.06.1998 № 1-35/98 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23. — Ст. 848; від 27.02.2001 № 1-20/2001 // Вісник Конституційного Су-

у теоретичному обґрунтуванні та чіткому визначенні нормотворчої діяльності органів влади АРК як форми реалізації їх компетенції.

Аналіз наукових робіт дозволяє відокремити «класичний», «обмежувальний», «розширювальний» та деякі інші підходи до тлумачення змісту поняття компетенції<sup>1</sup>. Представники «класичного» підходу розглядали компетенцію як сукупність двох складових елементів: повноважень та предметів відання<sup>2</sup>. «Обмежувальне» тлумачення компетенції зводить її зміст виключно до сукупності повноважень<sup>3</sup>. Сутність «розширювального» тлумачення змісту компетенції полягає у включенні до змісту цього терміну, крім повноважень та предметів відання, таких правових явищ, як завдання, функції, форми й методи діяльності тощо<sup>4</sup>.

Різні погляди на зміст компетенції викликані тим, що автори, по суті, розглядають різноманітні способи її нормативного закріплення<sup>5</sup>. Навіть в Конституції АРК термін «компетенція» застосовується в різних значеннях. Так, наприклад, ст. 6 Конституції АРК має назву «Форми участі громадян по вирішенню питань, віднесених до компетенції АРК», а ч. 1 цієї статті починається словами: «Громадяни України, які постійно мешкають в АРК, вільно беруть участь у вирішенні питань, віднесених до відання АРК...»; ст. 26 має назву «Повноваження Верховної Ради АРК», а згідно з ч. 2 цієї статті «до

ду України. — 2001. — № 1. — С. 5; від 23.11.2001 № 19-рп/2001 // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 6. — С. 28.

<sup>1</sup> Див.: Скрипничук В. М. Областна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація і діяльність: Дис.... канд. юрид. наук. — Харків, 2001. — С. 83.

<sup>2</sup> Див., напр.: Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. — М.: Изд-во БЕК, 1996. — С. 28; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учебник. — М.: Юрист, 1996. — С. 293; Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов: Учебное пособие. — М.: Юрид. лит., 1986. — С. 22-26;

<sup>3</sup> Див., напр.: Юридична енциклопедія: В 6 т. — К.: Українська енциклопедія, 1998. — Т. 2. — С. 196; Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М. Ю. Тихомирова. — М.: Издание г-на Тихомирова М. Ю., 1997. — С. 347.

<sup>4</sup> Див.: Овсянко Д. М. Административное право. — М.: Юрист, 1996. — С. 39; Петришин О. В. Правовой режим державної служби: питання загальної теорії: Автореф. дис.... д-ра юрид. наук. — Харків, 1998. — С. 19.



компетенції Верховної Ради АРК відноситься...». У частині 3 ст. 1 Конституції АРК зазначено, що Верховна Рада АРК є представницьким органом АРК і здійснює представницькі, нормотворчі, контрольні функції та повноваження в межах своєї компетенції<sup>1</sup>.

Аналіз положень Конституції АРК дає можливість стверджувати, що компетенція складається або з предметів відання, або з повноважень, або з функцій і повноважень. Отже, на нормативному рівні не має єдності в застосуванні терміна «компетенція», що сприяє різному його тлумаченню. Для вирішення цієї проблеми треба розробити єдину концепцію щодо компетенції органів публічної влади, яка передбачає чітке визначення поняття та структури цього правового явища. Адже тільки за посередництвом законодавчого встановлення компетенції чітко фіксуються об'єм і зміст діяльності того чи іншого органу, проводиться розмежування його функцій з функціями інших суб'єктів як по «вертикалі», так і по «горизонталі»<sup>2</sup>.

Розглядаючи поняття компетенції та її складові, слід звернути увагу перш за все на те, що суттєвою ознакою юридичної компетентності відповідного органу є наявність повноважень на здійснення певного виду владних дій<sup>3</sup>. Повноваження як можливість породжувати, змінювати чи припиняти права й обов'язки складають важливий елемент змісту компетенції органа влади і є основним засобом реалізації покладених на кожний орган публічної влади завдань.

Але окремо взяте повноваження — це тільки інструмент впливу на об'єкт, тобто можливість владного впливу існує, але дії ці будуть протиправними, якщо вони здійснюються за межами дозволеного<sup>4</sup>. Тому визначення компетенції як сукуп-

<sup>1</sup> Див.: Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции // Государство и право. — 1996. — № 8. — С. 105.

<sup>2</sup> Конституция АРК от 21.10.1998 // Сборник нормативно-правовых актов АРК. — 1998. — № 12.

<sup>3</sup> Див.: Скрипничук В. М. Областная рада в системе местного самоуправления в Украине: организация и деятельность. — С. 88-89.

<sup>4</sup> Див.: Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. — М.: Юрид. лит., 1988. — С. 241.

<sup>5</sup> Любченко П. М. Компетенция местного самоуправления: ор-

ності повноважень органу влади є недостатнім, оскільки, як цілком слушно зауважує І. Н. Кузнецов, «повноваження завжди предметні»<sup>1</sup>. Для встановлення компетенції органу треба визначити межі його влади, ареал його відання, необхідність його присутності у вирішенні конкретних справ, — усе це можна включити до поняття «підвідомчість».

При цьому межі влади можуть бути як предметними, так і територіальними. Установити предметну підвідомчість означає виявити предмети відання як узагальнені, юридично значущі сфери суспільних відносин, у яких слід діяти органу<sup>2</sup>. Завдяки встановленню територіальних меж діяльності органу влади стає можливим розподіл компетенції органів, які наділені однаковими повноваженнями в однорідних за змістом правовідносинах. Так, наприклад, Верховна Рада АРК має право прийняти рішення щодо проведення місцевого референдуму (п. 4 ч. 2 ст. 26 Конституції АРК) так само як і сільська, селищна або міська рада (п. 4 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування»<sup>3</sup>). Однак у першому випадку рішення буде розповсюджуватись на територію автономного утворення, а в другому — на територію сіла, селища або міста, що дозволяє розмежувати компетенцію представницького органу влади автономії від компетенції представницького органу місцевого самоврядування.

Компетенцію органів влади АРК не можна ототожнювати з компетенцією АРК. Так, ч. 1 ст. 6 Конституції АРК визначає, що громадяни України, які постійно мешкають в АРК, вільно беруть участь у вирішенні питань, віднесених до відання АРК як безпосередньо шляхом виборів та референдумів, так і через органи влади автономії. Таким чином, компетенція органів влади АРК є похідною від компетенції АРК, співвідноситься з нею як частина і ціле. Компетенція органів влади АРК закріплена в Розділі Х Конституції України, а також у Конституції АРК. Владні повноваження і предмети

ганізаційно-правові питання реалізації: Дис... канд. юрид. наук. — Харків, 1998. — С. 22.

<sup>1</sup> Кузнецов И. Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. — М.: Юрид. лит.-ра, 1969. — С. 14.

<sup>2</sup> Див.: Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. — С. 23.

відання органів влади АРК деталізовані в ряді законів України, а також у Регламенті Верховної Ради АРК.

Отже, компетенція органів влади АРК — це встановлена Конституцією України, законами України, Конституцією АРК і Регламентом Верховної Ради АРК сукупність їх владних повноважень у певних галузях правового регулювання на території АРК.

На цей час у юридичній літературі відсутнє єдине розуміння щодо співвідношення таких категорій, як «нормотворчість» і «компетенція». Ряд вчених характеризують нормотворчість як особливий вид компетенції, використовуючи при цьому такий термін, як «нормотворча компетенція»<sup>1</sup>. Крім того, нормотворчість визначається як елемент державно-владних повноважень<sup>2</sup>, як форма реалізації державно-владних повноважень<sup>3</sup>, а також як форма реалізації компетенції<sup>4</sup>.

Наведене визначення компетенції не дозволяє в змістовому аспекті виокремлювати її особливі різновиди. Компетенція як сукупність владних повноважень у певних галузях правового регулювання на визначеній території в кожного органу влади своя. Кожен суб'єкт має свій обсяг і характер компетенції<sup>5</sup>. Тому компетенцію можливо класифікувати залежно від суб'єктів — носіїв компетенції. Інше кажучи, з думкою авторів, що відокремлюють такий вид компетенції, як нормотворча компетенція, неможливо погодитись, тому що вона не дозволяє в повному обсязі відмежувати одну компетенцію від іншої (компетенцію одного органу від компетенції іншого).

<sup>3</sup> Див.: Закон України від 21.05.1997 «Про місцеве самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

<sup>1</sup> Див.: *Нашиц А.* Правотворчество: теория и законодательная техника. — М.: Прогресс, 1974. — С. 228; Правотворчество в СССР / Под ред. А. В. Мицкевича. — М.: Юрид. лит., 1974. — С. 44.

<sup>2</sup> Див., напр.: *Ямпольская Ц. А.* Органы советского государственного управления в современный период. — М.: Изд-во АН СССР, 1954. — С.17-18; *Козлов Ю. М.* Органы государственного управления. — М.: Госюриздат, 1960. — С. 10-13.

<sup>3</sup> Див., напр.: *Скрипничук В. М.* Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація і діяльність. — С.119.

<sup>4</sup> Див., напр.: *Юридична енциклопедія: В 6 т. — Т. 2. — С. 196; Любченко П. М.* Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації. — С. 131.

Визначення нормотворчості як елементу державно-владних повноважень засновано на тому, що повноваження характеризується як особлива форма діяльності держави, як веління державного органу, виражене у правовій формі і забезпечене силою держави<sup>1</sup>. Але повноваження — це тільки правообов'язок регулювання певних суспільних відносин<sup>2</sup>, а не їх безпосереднє регулювання, тобто факт наявності в органу правообов'язку регулювання може бути лише передумовою до нормотворчості, але не самою нормотворчістю.

Здійснення нормативного регулювання можливо не тільки при наявності певного повноваження, але і при визначенні сфери регулювання — предметної й територіальної. Тільки за умови цих трьох компонентів орган влади здатен здійснювати нормотворчу діяльність. Інакше кажучи, нормотворчість — це особлива форма реалізації не окремих повноважень органу влади, а його компетенції в цілому. Форма реалізації компетенції органу влади є зовнішнім проявом конкретних дій посадових осіб, органу в цілому, його структурних підрозділів, які реалізуються в процесі їхньої діяльності і спрямовані на здійснення їх функцій<sup>3</sup>.

Згідно із ч. 2 ст. 27 Конституції АРК Верховна Рада АРК щодо питань, які мають нормативно-правовий характер, приймає постанови, а щодо питань, які мають організаційно-розпорядчий характер, — рішення. Рада міністрів АРК у межах своєї компетенції видає постанови, рішення і розпорядження (ч. 8 ст. 38 Конституції АРК), а щодо питань нормативно-правового характеру — постанови<sup>4</sup>.

Таким чином, нормотворча діяльність органів влади АРК — це особлива форма реалізації компетенції Верховної Ради України й Ради міністрів АРК, яка виявляється в установленні, зміні або скасуванні норм права шляхом прийняття нормативно-правових актів.

<sup>5</sup> Див.: *Тихомиров Ю. А.* Теория компетенции. — М.: Издanie г-на Тихомирова М. Ю., 2001. — С. 58.

<sup>1</sup> Див.: *Атаманчук Г. В.* Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. — М.:Юрид. лит., 1975. — С. 116.

<sup>2</sup> Див.: *Тихомиров Ю. А.* Теория компетенции. — С. 56.

<sup>3</sup> Див.: *Любченко П. М.* Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації. — С. 131.

<sup>4</sup> Див.: Положення «О порядке опубликования и вступления в силу нормативно-правовых актов Верховной Рады АРК и Совета Министров АРК»,

## Зміст

<i>Авер'янов В. Б.</i> Проблеми поглиблення демократичних засад адміністративної реформи в Україні .....	3
<i>Крупчан О. Д.</i> Держава, органи місцевого самоврядування: реалізація прав і свобод громадян .....	17
<i>Петришин О. В., Кучеренко Т. В.</i> Нормативно-правова база регіональної влади в Україні: шляхи удосконалення .....	23
<i>Битяк Ю. П.</i> Напрями наукових досліджень проблем місцевого самоврядування .....	34
<i>Яворський В. Д.</i> Міське самоврядування і вибори в Україні .....	45
<i>Любченко П. М.</i> Територіальна громада: проблеми регулювання правового статусу .....	50
<i>Серьогіна С. Г.</i> Організація місцевого самоврядування в Україні в контексті форми правління .....	61
<i>Коліушко І. Б.</i> Державні секретарі міністерств: проблеми і перспективи .....	72
<i>Афанасьєв К. К.</i> Деякі питання юридичної відповідальності учасників адміністративного договору .....	82
<i>Шульга М. В.</i> Правові проблеми екологічної безпеки при здійсненні земельної реформи .....	93
<b>Трибуна Молодого вченого</b>	
<i>Онупріско А. М.</i> До питання про соціальну природу місцевих органів влади .....	105
<i>Чапала Г. В.</i> Місцеві органи влади в Україні: система та співвідношення .....	111
<i>Соловійова О. М.</i> Акти відділів та управлінь місцевих державних адміністрацій .....	118
<i>Швачка Г. О.</i> Нормотворча діяльність органів влади Автономної Республіки Крим як особлива форма реалізації їх компетенції .....	124

Наукове видання

## Державне будівництво та міське самоврядування

Збірник наукових праць

Випуск 2

Редактор *Н. Й. Михайличенко*  
Комп'ютерна верстка  
і дизайн *В. М. Зеленька*

Підписано до друку з оригінал-макета 15.12.2001.  
Формат 84x108 1/32. Папір офсетний. Гарнітура Newton.  
Ум. друк. арк. 7,3. Обл.-вид. 6,5. Вид. № 125.  
Тираж 1000 прим. Зам.

Видавництво «Право»  
Академії правових наук України  
Україна, 61002 Харків, вул. Мироносицька, 29  
(Свідоцтво серії ДК № 559 від 09.08.2001 р.)