

снення заходів по організації належної взаємодії з місцевими державними адміністраціями.

Визначення критеріїв оцінки ефективності роботи органів виконавчої влади та взаємодії з місцевим самоврядуванням може бути реалізованим лише при чіткому врегулюванні правового статусу всіх ланок виконавчої влади — від Кабінету Міністрів до районних адміністрацій. Тому нагальною є потреба прийняття цілого ряду законів «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим», «Про заходи підтримки регіонального розвитку», «Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності» і інших, про які йшлося раніше, та удосконалення (внесення змін і доповнень) до чинного законодавства, що стосується діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, їх апарату по забезпеченню прав і свобод громадян, визначення їх системи, функцій та повноважень, внутрішньої структури, зміцнення виконавської дисципліни.

Г. П. Клімова, доктор філософських наук, професор, провідний науковий співробітник Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України

Інститут місцевого самоврядування в сучасній Україні

Існування інституту місцевого самоврядування є обов'язковим для сучасної демократичної держави. Це пояснюється, по-перше, тим, що на місцях (наприклад, у конкретному населеному пункті) існує теоретична ймовірність наявності розбіжностей між інтересами держави й інтересами конкретної громади, усунути які покликаний інститут місцевого самоврядування. При цьому, чим ефективніше функціонує система місцевого самоврядування, тим менше з'являється на місцях гострих протиріч між інтересами держави і територіальних громад. По-друге, необхідність існування інституту місцевого самоврядування визначається і тим, що за допомогою лише центрального державного регулювання неможливо вирішити усі без винятку проблеми, які виникають на місцях.

Поняття «місцеве самоврядування» було введено в науковий обіг пруським юристом Х. Р. Гнейстом щодо британських муніципальних органів. Тим самим він продемонстрував світу «особливості» англійського самоврядування, яке в результаті муніципальних реформ ХІХ ст. знайшло нову концепцію, основу якої складали вимоги самостійності громади і

більш великих спільностей у керуванні місцевими справами в рамках закону, але без втручання центральної адміністрації і її чиновників на місцях. Саме місцеве самоврядування такого роду із середини ХІХ ст. стало іменуватися «місцевим самоврядуванням». Іншими словами, категорично під місцевим самоврядуванням розумілося місцеве керування, здійснюване самостійно населенням визначеної територіальної одиниці.

У сучасних умовах, коли громадська думка про місцеве самоврядування більш-менш сформувалася та знайшла своє втілення в таких документах, як Всесвітня декларація про місцеве самоврядування та Європейська Хартія місцевого самоврядування, можна стверджувати, що основна його суть полягає в гарантованому законом праві територіальних спільностей громадян та їх органів вирішувати значну частину місцевих справ і управляти ними, діючи в межах закону, під своєю відповідальністю і в інтересах населення.

Таке розуміння місцевого самоврядування знайшло своє втілення в Конституції України, а також в Законі України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі — Закон)¹. В Основному Законі нашої держави зазначається, що в Україні «визнається і гарантується місцеве самоврядування» (ст. 7), яке є «правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140). Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (ст. 118).

Визначення місцевого самоврядування в Конституції та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», хоч би яке досконале воно було, далеко не вичерпує до кінця змісту цього суспільно-політичного явища, а тому не зводиться лише до гарантованого державою права територіальних громад і тих регіонів, які вони обирають (органів місцевого самоврядування), самостійно вирішувати якусь частину публічних справ. При вивченні місцевого самоврядування важливо враховувати, що це один з основоположних принципів організації публічної влади на місцях у державі, яка прагне

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

стати правовою, а також форма самоорганізації місцевого населення.

Суть цього принципу полягає в тому, що в державі встановлюється децентралізована система управління, закріплюються інші ніж у системі органів виконавчої влади, які створюють державну вертикаль, основи взаємовідносин центру і регіонів, центральних і місцевих органів влади, що ці взаємовідносини мають будуватися не на принципах субординації, які властиві урядовій вертикалі, а на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії) місцевих органів влади.

Суть правової автономії органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони мають свої власні повноваження, визначені Конституцією або законом. Ці повноваження мають бути повними і виключними, тобто такими, які не належать одночасно іншим органам. У межах своїх повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, віднесеного до їх відання. Це правило має діяти і тоді, коли органи місцевого самоврядування здійснюють делеговані їм державою додаткові повноваження. І тут вони повинні мати свободу пристосовувати їх здійснення до місцевих умов.

Організаційна автономія полягає в тому, що органи місцевого самоврядування повинні мати можливість самі визначати свою власну внутрішню структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління.

Головне полягає в тому, що, діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам і будь-який адміністративний контроль за їхніми діями можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування.

Суть матеріально-фінансової автономії полягає в праві органів місцевого самоврядування на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення їх функцій і повноважень. При цьому принаймні частина вказаних коштів повинна, як про це зазначається в Європейській Хартії місцевого самоврядування, надходити за рахунок місцевих зборів і податків, ставки яких в межах закону повинні

визначати самі органи місцевого самоврядування. І навіть субсидії, які виділяються цим органам (ніде у світі місцеве самоврядування без державної підтримки не обходиться), не повинні зменшувати свободу дій зазначених органів у власній сфері діяльності.

Але система принципів місцевого самоврядування не вичерпується лише принципами його правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії). Закон називає також інші принципи, які умовно можна поділити на дві групи:

— ті, які властиві лише органам місцевого самоврядування та завдяки яким вони суттєво відрізняються від місцевих органів виконавчої влади (принципи виборності, колегіальності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами, судового захисту своїх прав);

— ті, які є універсальними, тобто властивими як органам місцевого самоврядування, так і місцевим органам виконавчої влади (принципи народовладдя, законності, гласності, поєднання місцевих і державних інтересів)¹.

Конституція України закріпила місцеве самоврядування як найважливіший елемент основ конституційного строю, як самостійну форму здійснення народом належної йому влади, вказуючи, що органи місцевого самоврядування не входять до системи державної влади, а діють самостійно і відповідально перед своїм народом.

Суть місцевого самоврядування полягає в праві населення, визнаному і закріпленому державою, самостійно і під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення. Місцеве самоврядування — це не тільки форма самоорганізації населення для рішення своїх завдань, але й форма здійснення публічної влади, влади народу. У зв'язку з цим діяльність органів місцевого самоврядування характеризується і наявністю владних повноважень, обов'язковістю прийнятих рішень для фізичних, а також юридичних осіб і організацій, що знаходяться на території, у рамках якої діють відповідні органи місцевого самоврядування.

¹ Див.: Основи місцевого самоврядування: В 2 ч. / О. С. Ігнатенко, С. М. Рюмшин. — К., 2002. — Ч. 1. — С. 37.

Місцеве самоврядування створює необхідні умови для наближення влади до населення, створення гнучкої системи місцевого управління, адекватно пристосованої до місцевих умов і особливостей. Воно сприяє розвитку ініціативи і самодіяльності громадян і, зрештою, розвитку демократії.

Місцеве самоврядування, як зазначається в законі, здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (ч. 2 ст. 2 Закону).

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада (частини 1, 3 ст. 140 Конституції України, а також ч. 1 ст. 6 Закону). Територіальна громада має діяти безпосередньо і через обрані нею органи. Формами безпосереднього волевиявлення громад є референдуми або будь-які інші способи прямої участі громадян в управлінні місцевими справами. Згідно з ч. 1 ст. 10 Закону рада є органом місцевого самоврядування, який представляє відповідну територіальну громаду та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Виконавчі органи в системі місцевого самоврядування (ч. 3 ст. 140 Конституції України) є їх, тобто сільських, селищних, міських рад, виконавчими органами, а тому створюються зазначеними радами, підконтрольні й підзвітні їм (частини 1, 2 ст. 11 Закону).

Однією із важливих особливостей місцевого самоврядування є те, що в його системі не діє принцип поділу влади, згідно з яким побудована система центральних органів державної влади. Як зазначається в Європейській Хартії місцевого самоврядування, місцеве самоврядування «здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи» (ч. 2 ст. 3). Отже, система місцевого самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст сама ухвалює відповідні рішення і сама виконує ці рішення.

Характерною особливістю системи місцевого самоврядування, яка здійснюється на рівні територіальних громад сіл,

селищ, міст, є те, що вона має своє продовження як на регіональному рівні, в особі районних, обласних рад — органів місцевого самоврядування, котрі представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, так і на мікрорівні (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, окремих сіл), в особі так званих органів самоорганізації населення — будинкових, вуличних, квартальних, сільських комітетів, комітетів мікрорайонів тощо (частини 4, 6 ст. 140 Конституції України). Зазначені органи самоорганізації населення також є самостійними елементами системи місцевого самоврядування (ст. 14 Закону). Як самостійний елемент цієї системи є також сільський, селищний, міський голова — посадова особа, яка обирається територіальною громадою села, селища, міста, очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

Крім цього, однією з характерних рис системи місцевого самоврядування України є також те, що в містах Києві та Севастополі виконавчі органи міської і районних у містах рад мають поєднувати функції виконавчого органу відповідної ради та функції місцевої державної адміністрації.

Хоча місцеве самоврядування являє собою вже сформований системний комплекс, але досі тривають дискусії з приводу місця і ролі в цій системі рад, їх виконавчих органів, сільського, селищного, міського голови, а також про місце і роль районних та обласних рад, районних у містах рад та їх виконавчих органів, які можуть створюватися або не створюватися за рішенням міських рад у містах з районним поділом¹.

Відповідно до Конституції України органи місцевого самоврядування в особі рад народних депутатів у межах своєї компетенції вирішують усі питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян, які проживають на їхній території, та державних інтересів, втілюють у життя рішення органів державної влади, забезпечують додержання законності і правопорядку, беруть участь в обговоренні питань загальнодержавного значення, вносять свої пропозиції. Вони забезпечують комплексний соціально-економічний розвиток на своїй території, здійснюють керівництво підприємствами (об'єднаннями), організаціями і установами, які є їх комунальною

¹ Див.: Основи місцевого самоврядування в Україні. — С. 28—39.

власністю. Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами (об'єднаннями), організаціями і установами, які не належать до комунальної власності, базуються на податковій і договірній основі в інтересах задоволення потреб населення та соціально-економічного розвитку території.

Сільські, селищні і міські ради народних депутатів формуються шляхом виборів на засадах загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні.

У виборах депутатів представницьких органів місцевого самоврядування мають право обирати і бути обраними громадяни України, які досягли віку 18 років. Громадянин України не може бути одночасно депутатом більш ніж у двох радах народних депутатів. Особи, які входять до складу виконавчих органів місцевого самоврядування, за винятком голів цих органів, керівників відділів і управлінь цих органів, не можуть бути депутатами в раді, якою вони призначаються або обираються.

Крім того, не можуть бути депутатами рад місцевого самоврядування судді та арбітри арбітражних судів. У виборах представницьких органів місцевого самоврядування не беруть участі психічно хворі громадяни, визнані судом недієздатними, особи, які утримуються в місцях позбавлення волі, а також особи, що перебувають за рішенням суду в місцях примусового лікування.

Вибори рад місцевого самоврядування є рівними: кожен виборець має один голос; виборці беруть участь у виборах на рівних засадах.

Представницькі органи місцевого самоврядування обираються прямими виборами: депутати обираються безпосередньо. Голосування на виборах депутатів є таємним, і не допускається будь-який контроль за волевиявленням голосуючих.

Право висування кандидатів у народні депутати сільських, селищних і міських рад належить трудовим колективам, громадським організаціям, колективам професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, зборам виборців за місцем проживання і військовослужбовців по військових частинах. До виборчих бюлетенів може бути включена будь-яка кількість кандидатів. Кандидати в депутати беруть участь у виборчій кампанії на рівних засадах.

Витрати, пов'язані з підготовкою і проведенням виборів депутатів органів місцевого самоврядування, проводяться виборчими комісіями з єдиного централізованого фонду, що створюється за рахунок державних коштів, коштів підприємств, громадських та інших організацій з метою забезпечення рівних умов для кожного кандидата в депутати. Фактично забороняється фінансування виборчої кампанії приватними особами, в тому числі і самим кандидатом у депутати.

Процес підготовки і проведення виборів депутатів органів місцевого самоврядування здійснюється відкрито і гласно. Проведення виборів організують територіальні (сільські, селищні, міські) і дільничні виборчі комісії, які утворюються з представників трудових колективів, політичних партій, громадських організацій, колективів професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, зборів виборців за місцем проживання і військовослужбовців по військових частинах.

Вибори депутатів сільських, селищних та міських рад проводяться по одномандатних або багатомандатних округах на основі змішаної мажоритарної системи у два тури.

Здійснення місцевого самоврядування в Україні забезпечується рядом конституційних і судових гарантій, які являють собою правові засоби забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Вони є важливою умовою повного і ефективного здійснення органами місцевого самоврядування своїх завдань і функцій.

Органи законодавчої влади здійснюють захист прав і законних інтересів місцевого самоврядування через механізм парламентського контролю, який включає право Верховної Ради України заслуховувати звіти органів, що вона утворює або обирає, а також посадових осіб, котрих вона призначає, обирає або затверджує їх кандидатури. Президія Верховної Ради України залишається органом конституційного контролю і має право скасувати будь-який акт, який є неконституційним і посягає на права і законні інтереси органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування можуть через посягання на їх права звернутися до Президента України з проханням скасувати постанову чи розпорядження Кабінету Міністрів України, акт міністерства чи відомства України.

Місцеве самоврядування гарантується правом на судовий захист. Так, у суді розглядаються справи з адміністративних правопорушень, за які настає відповідальність у випадках невиконання рішень органів місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування вправі звертатися до суду або до арбітражного суду з вимогами про визнання недійсними актів державних органів, підприємств, установ, організацій, суспільних об'єднань, що порушують права і законні інтереси громадян, які проживають на території, підвідомчої цим органам місцевого самоврядування, або права самих органів місцевого самоврядування. У судовому порядку вирішуються майнові суперечки між органами місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування гарантується також правом на компенсацію додаткових витрат, що виникають у результаті рішень, прийнятих органами державної влади.

Отже, місцеве самоврядування незалежно від його вад і недоліків поступово утверджується в Україні. У сучасних умовах можна говорити про наявність в українському суспільстві необхідних передумов для формування дійсно демократичної системи місцевого самоврядування.