

31-А, положення якої деталізували приписи Закону щодо порядку розгляду скарг¹.

Закон СРСР від 2 листопада 1989 р. «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій органів державного управління та посадових осіб, які обмежують права громадян» істотно змінив процедуру розгляду суперечок між адміністрацією та громадянами. Тепер можна було оскаржити рішення самих органів державного управління, тобто колективних суб'єктів права. Разом з тим оскарженню підлягали тільки індивідуальні акти, а оскарження в порядку підлеглості знов стало обов'язковою передумовою для звернення до суду.

Аналіз тих подій, які складають історію розвитку адміністративної юстиції в Україні до набуття нею незалежності, дозволяє, на нашу думку, зробити ряд висновків. По-перше, історія України знає періоди, коли громадяни були позбавлені права на оскарження в суді дій, рішень адміністрації або коли таке право на законодавчому рівні було закріплене, а процедура його реалізації у нормативно-правових актах не визначалась. Разом з тим проблеми адміністративної юстиції не залишались поза увагою як представників держави, так і науковців упродовж майже всіх етапів історії. По-друге, не дивлячись на прогресивні погляди деяких вчених та державних діячів, що їх підтримують, в Україні ніколи не створювались спеціальні суди, призначенням яких був би розгляд і вирішення спорів, котрі виникали між особами та представниками влади у зв'язку з виконанням ними своїх владних повноважень. По-третє, навіть на етапі визнання існування і розвитку окремих елементів адміністративної юстиції йшлося лише про розширення компетенції загальних судів щодо розгляду адміністративно-правових спорів. Такі спори вирішувались за правилами, визначеними у цивільному процесуальному законодавстві. Втім питання про існування адміністративного процесу і, відповідно, про віднесення розгляду загальними судами спорів громадян з органами управління до цивільного чи адміністративного процесу складала суть жвавої і, як видається, безперервної дискусії правознавців.

¹ Див.: Про внесення доповнень і змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 25 квітня 1988 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1988. — № 19. — Ст. 480.

Трибуна молодого вченого

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

Розвиток законодавства про місцеві органи влади у період становлення незалежності

Місцеве самоврядування є перевіреною часом механізмом демократичної держави, який вироблявся протягом багатьох століть, формувався під впливом постійного протистояння ідей централізації та децентралізації. Повна відсутність механізмів місцевого самоврядування характерна для авторитарних і тоталітарних політичних режимів, однією з органічних рис яких є максимальна концентрація державної влади в центрі при повній безправності регіонів і територіальних одиниць¹, що було характерно для системи влади, котра існувала до 90-х років ХХ століття — до набуття Україною державної незалежності.

Важливим етапом на шляху відродження місцевого самоврядування стало прийняття в грудні 1990 р. Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»², який закріпив засади місцевого самоврядуван-

© Онупрієнко А. М., 2002

¹ Загальна теорія держави і права: Підручник / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін. / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Харків: Право, 2002. — С. 128.

² Див.: Закон Української РСР від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1991. — № 2. — Ст. 5.

ня, що визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів та власної фінансово-економічної бази. Основною ланкою в системі місцевого самоврядування вважалися місцеві Ради як представницькі органи державної влади (ст. 2). Отже, органи самоврядування належали до категорії державних органів (мали подвійну природу), що пояснювалося наявністю Конституції 1978 р., яка в ст. 2 встановлювала, що «народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які складають політичну основу Української РСР. Всі інші органи підконтрольні та підзвітні Радам народних депутатів».

Спробою відходу від дуалістичної моделі влади (поєднання в одних органах функцій державної влади і місцевого самоврядування) було прийняття у 1992 році законів України «Про представника Президента України»¹, «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», в яких передбачалося впровадження інститутів місцевого та регіонального самоврядування у їх класичному вигляді. Місцеве самоврядування розглядалось як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази, а регіональне самоврядування як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України (ст. 1)². Територіальну основу регіонального самоврядування становили район та область, а місцевого самоврядування — сільрада, селище, місто. Таким чином, місцеві ради були звільнені від статусу державних органів, здій-

¹ Див.: Закон України від 5 березня 1992 р. «Про Представника Президента України» // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 23. — Ст. 335.

² Див.: Закон України від 26 березня 1992 р. «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 28. — Ст. 387.

снення функцій державного управління на місцях, яка покладалась на місцеві держадміністрації, очолювані представниками Президента України.

Згідно із Законом «Про представника Президента України» представник Президента визначався вищою посадовою особою державної виконавчої влади — главою місцевої державної адміністрації в області, районі, містах Києві, Севастополі, їх районах (ст. 1), на якого покладалося загальне керівництво місцевою державною адміністрацією, організація розробки і забезпечення виконання бюджетів, контроль за дотриманням Конституції і законодавства України, контроль за діяльністю органів місцевого і регіонального самоврядування з питань додержання ними Конституції і законів України, інших актів законодавчої і виконавчої влади (статті 6, 7) тощо. Однак цей Закон був досить загальним і всі інші питання, пов'язані з діяльністю місцевих органів влади, мали регулюватись актами Президента України.

Як наслідок дії цих нормативно-правових актів склалася така структура влади, згідно з якою місцеве самоврядування запроваджувалося лише на первинному рівні — села, селища і міста. Зокрема, на рівні міста діяло класичне самоврядування, відповідно до якого міські ради виступали представницькими органами самоврядування, а голова ради, який був одночасно головою виконавчого комітету, обирався радою. На районному і обласному рівні Ради народних депутатів позбавлялися власних виконавчих органів і мали виключно представницький характер, тобто запроваджувалося регіональне самоврядування (статті 1, 51). Виконавчого органу ці ради не мали. Керував радою голова, який обирався депутатами із нового складу (ст. 51). До основних повноважень обласної ради належали питання бюджету, регулювання земельних відносин, вирішення питань щодо обласної власності, прийняття рішення про проведення місцевого референдуму, визначення розмірів відрахувань від податків, зборів і платежів до бюджетів районів (статті 11, 52) тощо. Органами державної виконавчої влади в областях і районах стали обласні і районні місцеві адміністрації, очолювані представниками Президента України, які призначалися і звільнялися з посади безпосередньо главою держави (ст. 2), що було покликано забезпечувати здійснення в об-

ласті і районі єдиної державної політики та вплив Президента України на обласне і районне керівництво.

Така система влади забезпечувала досить широке самоврядування для населених пунктів, ліквідувала принцип централізму системи рад, повноваження рад визначалися законом і в межах цих повноважень ради були самостійні. Місцеві державні адміністрації в областях і районах повинні були забезпечити вертикаль сильної державної виконавчої влади. Це була спроба остаточно ліквідувати радянську модель влади і створити таку систему влади, у якій поєднується принцип забезпечення в регіонах державного управління через місцеві державні адміністрації з широкою самодіяльністю громадян у населених пунктах через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями.

Однак впровадження інституту представників Президента України внаслідок ряду причин не було достатньо вчасним, збалансованим і, головне, конституційно закріпленим кроком. Зокрема, недоліком такої структури влади стало й те, що представники Президента в областях і районах фактично не були підпорядковані Кабінету Міністрів України, вплив Уряду на їх призначення та управління діяльністю був надто слабким, а адміністрація Президента не могла забезпечити тісної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та Урядом, що не дозволило побудувати дієву вертикаль виконавчої влади. Посилення суперечностей між керівниками органів влади (Представниками Президента України в областях і районах) і органів самоврядування (головами відповідних рад) стало додатковим фактором для ліквідації державної виконавчої влади в областях і районах.

У Законі України від 3 лютого 1994 р. «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» вказується, що сільські, селищні, міські, районні і обласні ради наділяються власною компетенцією, в межах якої діють самостійно, а обласні, районні, Київська і Севастопольська міські ради одночасно виконують функції органів державної влади (ст. 1)¹;

¹ Див.: Закон України від 3 лютого 1994 р. «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 22. — Ст. 144.

тобто на рівні області і району відновлюється система рад з функціями органів державної влади і самоврядування. Місцеве самоврядування здійснюється на всіх адміністративно-територіальних одиницях. Цим Законом разом з новими виборами до місцевих органів влади був скасований інститут місцевої державної адміністрації і замість держадміністрацій знов були відновлені виконавчі комітети, які очолювались головами відповідних рад (ст. 3). Голови рад усіх рівнів мали обиратися безпосередньо населенням (ст. 3). Законом України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад»¹ передбачалися прямі вибори голів зазначених рад, а Закон «Про представника Президента України» скасовувався з моменту їх обрання. У червні 1994 р. Верховна Рада України приймає в новій редакції Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», наділяючи ради виключно функціями органів місцевого самоврядування (ст. 1), а голів та очолювані ними виконкоми — делегованими їм повноваженнями державної виконавчої влади, підпорядкувавши їх з питань здійснення цих повноважень Кабінету Міністрів України та голові і виконавчому комітету ради вищого рівня (ст. 4)².

Для посилення керівництва всіма структурами державної виконавчої влади в центрі і на місцях, відновлення контролю над регіонами Президент України Указом від 6 серпня 1994 р. «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях»³ підпорядкував собі безпосередньо голів обласних, Київської і Севастопольської міських рад та їх виконкомів, а голів сільських, селищних, районних, районних у містах, міських рад, їх виконкомів — відповідно головам обласних, Київської і Севастопольської міських рад і че-

¹ Див.: Закон України від 24 лютого 1994 р. «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад» // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 8. — Ст. 38.

² Див.: Закон України від 28 червня 1994 р. «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 26. — Ст. 217.

³ Указ Президента України від 6 серпня 1994 р. «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» // Урядовий кур'єр. — 1994. — 11 серпня.

рез них Президентів (п. 3). Звичайно, цей документ не міг реально змінити ситуацію, оскільки голови обласних і районних рад обиралися на посади населенням.

Конституційним Договором, підписаним між Верховною Радою України та Президентом України 8 червня 1995 р. «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період прийняття нової Конституції України»¹, було знову розділено функції місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування. Самоврядування лишилося на рівні населених пунктів (село, селище, місто (ст. 47)), причому вперше було закріплено статус первинного суб'єкта місцевого самоврядування як територіальних колективів громадян у селах (сільрадах), селищах і містах. В областях, містах Києві і Севастополі, їх районах відповідні ради були представницькими органами з обмеженими повноваженнями, які фактично всі були передані відповідним державним адміністраціям (ст. 53). Обласні і районні ради позбавлялися своїх виконавчих органів, як у 1992–1994 рр. Було створено систему органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувалися по вертикалі вищим органам державної виконавчої влади до Президента України (ст. 46). Проте в цій системі залишився суперечливий момент — голова ради та глава відповідної державної адміністрації поєднувалися в одній особі, до того ж голова відповідної ради обирався населенням саме як голова ради і призначався Президентом України як голова держадміністрації (статті 46, 50). Статтею 51 голови рад та очолювані ними виконкоми з питань здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади, обсяг яких визначався Президентом України, підпорядковувалися Президенту, Уряду та головам держадміністрацій вищого рівня, тобто цим положенням Конституційний Договір фактично вивів державну виконавчу владу з-під впливу парламенту. Договором закріплювалося, що основні засади організації та функціонування органів держав-

¹ Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України від 8 червня 1995 р. «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період прийняття нової Конституції України» // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133.

ної влади і місцевого самоврядування здійснюються на засадах, визначених Законом України від 18 травня 1995 р. «Про державну владу і місцеве самоврядування».

Отже, виходячи з поданого аналізу законодавчого врегулювання різних аспектів місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що врахування історичного досвіду дало змогу створити систему місцевого самоврядування та на конституційному рівні здійснити поділ державної влади та місцевого самоврядування. У Конституції України 1996 р. наголошується, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7). Стаття 140 Основного Закону зазначає, 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.

Прийняття 21 травня 1997 р. Закону України «Про місцеве самоврядування»¹, який враховує вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування, відкрило новий етап у становленні і подальшому розвитку органів місцевого самоврядування. Одним із заходів реформування державного управління та місцевого самоврядування стало затвердження 25 травня 2001 р. Указом Президента України Концепції державної регіональної політики, основні положення якої відповідають тенденціям утвердження засад принципу децентралізації. У Концепції зазначається, що головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення діяльності управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування².

¹ Законодавство України про місцеве самоврядування: Збірник законодавчих актів. — К.: Парламентське вид-во, 2001. — С. 5–53.

² Див.: Указ Президента України від 25 травня 2001 р. «Про Концепцію державної регіональної політики» // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 983.

Наступним кроком на шляху вдосконалення функціонування місцевого самоврядування стало прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»¹, яким регулюються правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, основні засади діяльності працівників органів місцевого самоврядування. Нарешті, замість Положення про вуличні, квартальні, будинкові комітети, прийнятого ще в 80-х роках ХХ століття, в липні 2001 р. був затверджений Закон України «Про органи самоорганізації населення»², яким визначається правовий статус, порядок організації та діяльності цих органів.

Вагомим нормативним документом останнього часу став Указ Президента України від 30 серпня 2001 р., яким затверджено Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні³. Цим документом передбачені основні заходи на 2001–2004 рр., спрямовані на забезпечення подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні, зміцнення його організаційних, правових, матеріально-фінансових, інформаційних засад. Ці заходи повинні сприяти формуванню економічно достатніх, самостійних, дійових територіальних громад та їх представницьких органів. Метою Програми є зміцнення засад громадянського суспільства, розвиток демократії; удосконалення правових засад місцевого самоврядування; зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування; поліпшення умов для забезпечення життєдіяльності та соціального захисту населення, надання йому соціальних послуг на належному рівні; розвиток ініціативи населення у вирішенні питань місцевого значення.

¹ Див.: Закон України від 7 червня 2001 р. «Про службу в органах місцевого самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

² Див.: Закон України від 11 липня 2001 р. «Про органи самоорганізації населення» // Законодавство України про місцеве самоврядування: Збірник законодавчих актів. – К.: Парламентське вид-во, 2001. – С. 134–144.

³ Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, затверджена Указом Президента України від 30 серпня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 36. – Ст. 1658.

Отже, місцеве самоврядування в будь-якій країні неможливе за відсутності законодавчого забезпечення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Тому для поліпшення їх роботи необхідно подальше вдосконалення нормативної бази місцевих органів влади. Передусім, необхідно усунути розбіжності в частині розподілу повноважень між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, між сільськими, селищними, міськими головами та відповідними радами, їх виконавчими органами. Потребують більш чіткого регулювання права районних і обласних рад, визначення обсягу повноважень, делегованих відповідним державним адміністраціям, необхідно законодавчо прописати механізм делегування повноважень. У вирішенні питань місцевого значення потребують збалансування права (можливості), обов'язки і відповідальність органів місцевого самоврядування і органів державної влади. Має бути законодавчо забезпечена реалізація системи гарантій місцевого самоврядування, встановлених Конституцією і законами України, таких як заборона на обмеження прав місцевого самоврядування, обов'язковість рішень, прийнятих громадянами шляхом прямого волевиявлення, органами і посадовими особами місцевого самоврядування, а також судовий захист місцевого самоврядування. Найближчим часом також необхідно вирішити такі важливі проблеми, як порядок припинення повноважень органів місцевого самоврядування і виборних посадових осіб місцевого самоврядування, дострокове припинення повноважень виборних посадових осіб або представницьких органів місцевого самоврядування у випадку встановленого в судовому порядку порушення ними норм законодавства.

Відомо, що місцеве самоврядування ефективно функціонує там, де існує економічна і фінансова база, тому конче важливим є врегулювання питань комунальної власності, бюджету, матеріально-технічного та фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Слід законодавчо закріпити за місцевими бюджетами розміри відрахувань від загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів, вжити заходів щодо вирівнювання бюджетів, які не забезпечені належними бюджетними надходженнями. Функції, зако-

нодавчо закріплені за органами місцевого самоврядування, однаково належать як до фінансово благополучних муніципальних утворень, здатних виконати їх у повному обсязі, так і до слабких утворень, які здатні виконувати лише незначну їх частину. Тому доцільно було б доповнити законодавство положенням, яке захищало б слабкі у фінансовому відношенні територіальні громади, що стали такими через невідповідність фінансово-економічної бази об'єктивним потребам територіальних утворень. Цю проблему можна вирішити за допомогою запровадження процедур фінансового вирівнювання, визначення змісту управління об'єктами спільної комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст та обсягу повноважень обласних, районних рад щодо здійснення управління цими об'єктами. Удосконалення потребують й повноваження місцевих органів самоврядування у сфері бюджетів і фінансів, їх структури, доходів і видатків, нормативів відрахувань, складання, розгляду, затвердження, виконання та звітності міжбюджетних відносин, розмежувань, забезпечення виконання як власних, так і делегованих повноважень.

У рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад Європи щодо України, зокрема, зазначається, що на обласному і районному рівнях необхідно мати власні бюджети, а також про те, що депутати не повинні поєднувати виконання своїх обов'язків із посадами у відповідних місцевих адміністраціях. Щодо статусу органів місцевого самоврядування на рівні області і району, то необхідно передбачити створення виконавчих структур обласних, районних рад.

С. В. Болдирев, асистент кафедри державного будівництва і місцевого самоврядування Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Система місцевого самоврядування в Україні (теоретичний аспект)

Необхідність розкриття поняття системи місцевого самоврядування обумовлюється тим, що система є одним з основних елементів змісту організації і діяльності органів місцевого самоврядування.

Поняття системи місцевого самоврядування має суто теоретичний характер. В юридичній літературі немає чіткого визначення системи місцевого самоврядування¹. Зокрема, П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко та М. В. Підмогильний визначають систему місцевого самоврядування як сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення й організаційних форм, за допомогою яких відпо-

© Болдирев С. В., 2002

¹ Питання системи місцевого самоврядування розроблялося багатьма науковцями. Більш докладно див.: *Пухтинський М.* Система місцевого самоврядування в Україні // Вісник Української академії державного управління. – 1996. – № 1. – С. 68–89; *Болдирев С. В.* Система місцевого самоврядування в Україні // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 4–5 грудня 2001 р.). – Харків. – 2002. – С. 120–122.