

история учений о праве и государстве» / Т. Ф. Яцук. — М., 2008. — 39 с.

27. Яцук Т. Ф. Формирование отечественного муниципализма 1920-х годов // Юристъ-Правоведъ. — 2007. — № 2. — С. 72–76.

28. Bookchin M. *Libertarian Municipalism: An Overview* [Електронний ресурс] // SOCIETY & NATURE. — 1992. — № 1. — Vol. 1. — Режим доступу: [http://](http://www.democracynature.org/vol1/bookchin_libertarian.htm)

www.democracynature.org/vol1/bookchin_libertarian.htm.

29. Bookchin M. *Social Ecology and Communalism* / M. Bookchin. — Oakland: AK Press, 2007. — 136 p.

30. *Libertarian Municipalism : The New Municipal Agenda by Murray Bookchin* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://dwardmac.pitzer.edu/Anarchist_Archives/bookchin/libmuni.html.

УДК 352.075.3(477)

Ю. Бальцій,

кандидат юридичних наук, асистент кафедри конституційного права
Одеської національної юридичної академії

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Однією з визначальних ознак демократичної соціальної, правової держави є наявність у неї повноцінного місцевого самоврядування. Саме за допомогою місцевого самоврядування найбільше повно може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішені найважливіші питання взаємодії держави, територіальних громад, особистості. У сучасних державах, у тому числі в Україні, існують поки ще фактори, які обумовлюють розбіжність на місцях інтересів держави й інтересів конкретної громади. Органи місцевого самоврядування покликані цивілізовано погоджувати ці розбіжності. Час показав, що є чимало місцевих рад, які, керуючись чинними законами, працюють ефективно, з користю для людей, зм'якшують соціальну напругу. Це особливо важливо, коли вважати, що в сучасних умовах держава фактично не може централізовано вирішувати всі без винятку проблеми, що виникають на місцях. Вирішити ж їх, не опираючись на підтримку всього населення, без розвитку місцевого самовряду-

вання, — завдання практично нездійсненне [1].

Після проголошення незалежності України й становлення в національній юридичній науці школи муніципального права почався процес формування сучасних поглядів на муніципально-правову проблематику, зокрема на становлення та розвиток системи місцевого самоврядування. Ця проблематика знайшла особливе місце в працях М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, Ф. Г. Бурчака, І. П. Бутка, В. М. Кампо, М. І. Козюбри, О. Л. Копиленка, М. П. Орзіх, Б. А. Пережняка, М. О. Пухтинського, А. О. Селіванова, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Фрицького, Л. П. Юзькова та багато інших. У той же час нормативна база (Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» і ін.) залишає широкий простір для досліджень проблем її вдосконалення й розвитку. Саме

тому система місцевого самоврядування в Україні потребує більш детального розгляду виходячи із сьогодення, насамперед із посиленням інтеграційних тенденцій на Європейському континенті, а також виходячи із сучасної практики в період реформування й будівництва Української держави.

Сукупність різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які здійснюються функції та повноваження місцевого самоврядування, утворює систему місцевого самоврядування.

Важливе значення для характеристики системи органів місцевого самоврядування має визначення поняття «система». У філософській літературі система визначається як упорядкована чисельність взаємопов'язаних елементів, що має структуру та організацію [2]. У державно-правовій науці говориться, що система — категорія більш об'ємна, становить організаційно-структурну будову системи зі стійких компонентів, а також її функціонування, весь діючий механізм [3]. Отже, коли йдеться про систему органів, то мається на увазі якась цілісна сукупність одиниць, взятих як одне ціле з єдиними завданнями, які детерміновані функціями, покладеними на цю сукупність. Залежно від кількості та якості зв'язків між елементами однопорядкові системи відрізняються між собою. Саме завдяки організаційній структурі можна охарактеризувати систему як сукупність взаємопов'язаних елементів.

Слід зауважити, що у вітчизняній юридичній літературі ще вживається термін «система органів місцевого самоврядування» (наприклад, «система місцевих рад», «система виконавчих комітетів місцевих рад» тощо), що, на нашу думку, є архаїзмом радянської системи влади і не відповідає самій природі місцевого самоврядування [4].

Водночас слід зазначити, що в юридичній літературі поняття «система місцевого самоврядування» розглядається у двох значеннях — як «система місцевого самоврядування взагалі» і як «система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста» [5].

Такий підхід застосовується з метою розмежування системи місцевого самоврядування в її широкому значенні — як сукупності всіх організаційно-правових форм та інститутів, через які здійснюється в Україні місцеве самоврядування, — та системи місцевого самоврядування в її вузькому значенні — як певного організаційно-правового механізму здійснення місцевого самоврядування в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці — села, селища, міста.

На наш погляд, таке подвійне тлумачення змісту поняття «система місцевого самоврядування» є недоцільним. Слід мати на увазі, що, на відміну від органів державної влади, які становлять єдину загальнодержавну систему, місцеве самоврядування не має й у принципі не може мати якоїсь єдиної в масштабі всієї країни системи. Це суперечить принципу організаційної автономності органів місцевого самоврядування й не відповідає їх природі як органів конкретної територіальної громади. Система місцевого самоврядування, що склалася в межах окремого села, селища, міста, є повністю незалежною від аналогічної системи в будь-якому іншому населеному пункті. У чинність цього різні територіальні громади та їх власні органи не характеризуються спільними системоутворюючими ознаками й не можуть становити єдину систему.

Таким чином, термін «система місцевого самоврядування» доцільно вживати лише для позначення організаційно-правового механізму здійснення місцевого самоврядування в межах окремої самоврядної адміністративно-територіальної одиниці — села, селища, міста, — територіальні громади яких виступають самостійними суб'єктами місцевого самоврядування.

Організація та функціонування системи місцевого самоврядування регламентується правовими нормами, які в сукупності становлять організаційну (організаційно-правову) основу місцевого самоврядування.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стат-

тя б) система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [6].

Крім того, у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районна в місті рада, відповідно, утворює свої виконавчі органи та обирає голову заради, який одночасно є й головою її виконавчого комітету.

Зрозуміло, що подібне нормативне визначення структури системи місцевого самоврядування має узагальнюючий характер — у різних населених пунктах набір елементів системи може бути різний. Так, одні елементи (територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради) мають обов'язковий для всіх систем місцевого самоврядування характер, інші (районні в місті ради та їх виконавчі органи; органи самоорганізації населення) притаманні лише окремим з них.

Що стосується районних та обласних рад, то віднесення їх до системи місцевого самоврядування обумовлене, на наш погляд, такими факторами: поперше, участь у формуванні цих органів беруть усі територіальні громади району, області; по-друге, діяльність районної, обласної ради поширюється на територію всіх населених пунктів району, області; по-третє, районна, обласна рада бере участь в здійсненні функцій та повноважень місцевого самоврядування в спільних інтересах всіх територіальних громад району, області.

Пряма демократія як форма здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування має винятково важливе значення з точки зору забезпечення пріоритетного становища територіальної громади в системі місцевого

самоврядування. Конституція України 1996 р. закріплює, що «місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні й обласні ради. Сільські, селищні, міські ради можуть вирішувати за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» (ч. 3 ст. 143) [7]. Таким чином, законодавець на конституційному рівні здійснив закріплення кола основних суб'єктів місцевого самоврядування, функціонуючих у межах територіальної самоорганізації жителів на локальному рівні соціуму. Цей перелік знайшов своє розширювальне тлумачення і подальшу конкретизацію, що визначає правовий статус цих суб'єктів, у профільному Законі України від 21 травня 1997 р. Уявляється, що закріплення в Конституції України (ст. 140) правового становища територіальної громади відповідає міжнародній практиці, що склалася. Проте існуюча потреба в докладнішій її характеристиці, яка повинна була міститися у профільному законодавстві про місцеве самоврядування, на практиці реалізована не була. Визначення територіального колективу, що міститься в Законі України від 21 травня 1997 р., практично повторює конституційне, за виключенням хіба що акценту на постійне мешкання жителів у межах певної адміністративно-територіальної одиниці. Отже актуалізується проблема розробки узагальненого наукового поняття правового статусу територіальної громади. Більше того, є об'єктивно необхідним, щоб у профільному законі про місцеве самоврядування було визначено та закріплено уніфіковане для всіх територіальних громад сіл, селищ, міст коло повноважень, реалізація яких дозволить забезпечити їх суб'єктивні права, гарантуючи при цьо-

му широку та активну участь жителів, як членів територіальної громади, у всіх сферах місцевого самоврядування. Проте на практиці переважлива більшість питань місцевого значення, віднесених до сфери компетенції місцевого самоврядування, вирішується обраними громадою та іншими органами місцевого самоврядування, тобто шляхом представницької демократії.

У зв'язку з цим доцільно зупинитися на аналізі поняття «орган місцевого самоврядування» та на характеристиці окремих його видів. При цьому доцільно виходити з положень Конституції України (статті 5, 19, 38 тощо), згідно з якими органи місцевого самоврядування є самостійним видом органів публічної влади, які не входять до системи органів державної влади. Такий підхід дозволяє виділити ознаки, що, по-перше, притаманні будь-яким органам публічної влади, у тому числі й органам місцевого самоврядування, по-друге, є специфічними ознаками органів місцевого самоврядування як самостійного виду органів публічної влади.

Специфічні риси органу місцевого самоврядування (як самостійного виду органів публічної влади): 1) орган місцевого самоврядування не входить до системи органів державної влади, він виступає самостійним (організаційно відокремленим) елементом системи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування не утворюють також і власної системи органів, що суперечило б принципу автономності місцевого самоврядування — органи місцевого самоврядування різного територіального рівня в принципі не можуть бути підпорядковані по вертикалі; 2) орган місцевого самоврядування утворюється з метою виконання завдань та функцій місцевого самоврядування (як самостійної форми публічної влади). Зазначене не виключає участі органів місцевого самоврядування в реалізації завдань та функцій держави (шляхом виконання делегованих повноважень); 3) орган місцевого самоврядування становлять фізичні особи, які наділяються згідно із законом спеціальним статусом

— депутата місцевої ради або службовця органів місцевого самоврядування. Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» та Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачено, що депутатами місцевих рад та службовцями органів місцевого самоврядування можуть бути лише громадяни України; 4) владними повноваженнями орган місцевого самоврядування наділяється з метою вирішення питань місцевого значення (самоврядні повноваження). При цьому свої владні самоврядні повноваження орган місцевого самоврядування здійснює в інтересах територіальної громади (територіальних громад) та від її (їх) імені; 5) фінансування діяльності органу місцевого самоврядування здійснюється з бюджету місцевого самоврядування, з районного, обласного бюджету.

З урахуванням вищезазначених ознак орган місцевого самоврядування можна визначити як організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних, обласних бюджетів і являє собою колектив громадян України — депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад).

В умовах реформи української державності особливого значення набуває розвиток і вдосконалювання всієї системи органів місцевого самоврядування і її основної ланки — місцевих рад. У той же час розвиток і вдосконалювання демократичних принципів діяльності місцевих рад, насамперед, забезпечується організаційною будовою рад, їхнім правовим становищем.

Як відомо, у березні 2006 р. відбулися вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів. У результаті сформувалася відповідна структура й склад органів місцевого самоврядування в Україні. Сьогодні система місцевих рад — це 24 обласних, 4888 районних, 446 міських, 93 районних у містах ради, а також 790 рад у селищах міського типу й 10 227 сільських рад. Усього функціонує 12 068 рад. Їхня кількість у порівнянні із країнами, які пройшли процес муніципальних реформ, є досить значною. У цих радах працює близько 230 тисяч народних обранців.

У зв'язку із цим великого значення набуває належна організація діяльності органів місцевого самоврядування по ефективному виконанню завдань, по економічному й соціально-культурному розвитку територій, вирішенню питань місцевого значення. Місцева рада, найважливіша ланка системи місцевого самоврядування, являє собою, насамперед, орган зі своєю певною системою й тільки в такій якості він може успішно виконувати завдання, які стоять перед ним.

Місцева рада в широкому розумінні є єдиною організаційною структурою, яку очолює колегіальний орган — рада у вузькому розумінні. Можливість ефективного здійснення радою своїх повноважень залежить від кількісного складу ради. Вчені не мають одностайної думки щодо кількісного складу ради. На практиці в окремих країнах це питання вирішується по-різному. Можна погодитися з думкою В. О. Баранчикова про те, що наукове обґрунтування кількісного складу представницьких органів повинно розроблятися з урахуванням багатьох факторів, але одночасно необхідно керуватися головною метою — перетворення представницького органу в ефективну працюючу установу [7].

У сучасних умовах в Україні для створення працюючих рад доцільно значно скоротити кількісний склад депутатів місцевих рад усіх рівнів і запровадити виконання ними своїх обов'язків на постійній основі, надати радам більше повноважень з управління, які згідно

з законодавством належать виконавчим органам. Одночасно система виконавчих органів має бути скорочена, а характер їх повноважень змінений: вони повинні більше займатися вирішенням питань реалізації рішень ради, а також оперативних питань управління. Це буде сприяти підвищенню можливостей територіальної громади впливати на вирішення місцевих справ, оскільки депутат буде відповідати не тільки за рішення, але й за їх реалізацію, що вплине на якість та обґрунтованість прийняття окремих рішень, а також зближить діяльність представницького і виконавчих органів.

Сьогодні місцеві ради не в змозі виконувати в повному обсязі функції місцевого самоврядування, в тому числі і виконавчо-розпорядчі функції. Виконання більшості з них покладається на їх виконавчі органи, які як органи місцевої ради є формою її роботи і поряд з іншими формами забезпечують здійснення радою функцій місцевого самоврядування. Тобто організація місцевого самоврядування здійснюється за одним з важливих його принципів — принципом горизонтальної субсидіарності. Згідно з цим принципом територіальна громада повинна вирішувати загальні, найбільш важливі питання місцевого життя. За радою також закріплюються відповідні функції та повноваження, в тому числі виключні повноваження ради, які вона вирішує безпосередньо і вирішення яких не може передати іншим органам. Виконавчі органи ради повинні здійснювати виконавчо-розпорядчі функції та повноваження, які надає їм рада. При цьому за радою залишається право вирішувати питання, передані нею до відання своїх виконавчих органів. Таким чином, зазначений принцип субсидіарності необхідно розуміти як похідність функцій та повноважень від громади ради, а від ради — виконавчим органам ради.

Неможливість місцевої ради безпосередньо здійснювати більшість функцій з управління зумовлена існуванням ряду соціально-економічних, функціональних, організаційних об'єктивних підстав, про що неодноразово йшлося в юридичній

літературі [8]. Крім того, науково-технічний прогрес, постійне ускладнення процесу управління, політичні ситуації, які впливають на суспільні відносини, також зумовлюють необхідність та закономірність створення дієвих виконавчих органів, що мають вирішувати ті питання, котрі не здатна вирішувати територіальна громада та місцева рада внаслідок об'єктивних причин.

Таким чином, при різних висновках про сутність системи місцевого самоврядування головним її суб'єктом доцільно визнати саме територіальні громади. Тільки виходячи з цього можна з'ясувати сутність органів місцевого самоврядування (представницьких і виконавчих), їх організацію та діяльність, співвідношення між собою й територіальною громадою.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцева демократія, територіальна громада, вибори, місцеві ради.

Сукупність різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які здійснюються функції та повноваження місцевого самоврядування, утворює систему місцевого самоврядування. Термін «система місцевого самоврядування» доцільно вживати лише для позначення організаційно-правового механізму здійснення місцевого самоврядування в межах окремої самоврядної адміністративно-територіальної одиниці — села, селища, міста, територіальні громади яких виступають самостійними суб'єктами місцевого самоврядування.

Організація та функціонування системи місцевого самоврядування регламентуються правовими нормами, які в сукупності становлять організаційну (організаційно-правову) основу місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та облас-

ні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Совокупность различных организационных форм и институтов местной демократии, через которые осуществляются функции и полномочия местного самоуправления, образует систему местного самоуправления. Термин «система местного самоуправления» целесообразно употреблять лишь для обозначения организационно-правового механизма осуществления местного самоуправления в пределах отдельной самоуправляющейся административно-территориальной единицы — села, поселка, города, территориальные громады которых выступают самостоятельными субъектами местного самоуправления.

Организация и функционирование системы местного самоуправления регламентируются правовыми нормами, которые в совокупности составляют организационную (организационно-правовую) основу местного самоуправления.

Система местного самоуправления включает: территориальную громаду; сельский, поселковый, городской совет; сельского, поселкового, городского голову; исполнительные органы сельского, поселкового, городского совета; районные и областные советы, которые представляют общиe интересы территориальных громад сел, поселков, городов; органы самоорганизации населения.

A set of different organizational forms and institutions of local democracy through performed functions and powers of local governments, creates a system of local government. The term «system of local government» to take appropriate only to refer to organizational and legal framework of local government within the separate self-governing territorial-administrative units — villages, towns, cities- Communities which are the subjects of separate local governments.

Organization and functioning of local government regulated by legal norms that collectively constitute organizational (organizational and legal) basis for local government.

System of local government include: territorial community, village, township, city council, village, mayor, executive bodies of village, settlement, for the city, district and regional for representing the common interests of territorial communities of villages, towns, cities, bodies of self- population.

Література

1. Куйбіда В., Чушенко В. *Поняття місцевого самоврядування в Україні* // *Право України*. — 1998. — № 5. — С. 17–19.
2. *Введение в философию: Учебник: В 2 ч.* / И. Т. Фролов, Э. А. Араб-Оглы, Г. С. Арофьева и др. — М.: Политиздат, 1989. — Ч. 2. — С. 124–125.
3. Лясковский А. И. *Становление системы местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис ... канд. юрид. наук.*: 12.00.02. — М., 1992. — С. 12–13.

4. *Муниципальное право Украины: Підручник* / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К., 2001. — С. 154, 223.
5. *Основи муніципального права України*. — К.: Знання, 2000. — С. 33.
6. *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р.* // *Відомості Верховної Ради України*. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
7. *Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.* // *Відомості Верховної Ради України*. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
8. Баранчиков В. А. *Муниципальное право: Учеб. для вузов*. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. — С. 179.
9. Гарбичидзе Б. Н. *Аппарат управления местных Советов*. — М.: Юрид. лит., 1971. — С. 7; Азовкин И. А. *Местные советы в системе органов власти*. — М.: Юрид. лит., 1971. — С. 116–125; Цветков В. В., Юзьков Л. П., Фрицький О. Ф. *Наука управління і місцеві ради*. — К.: Вища шк., 1970. — С. 140–164; Лазарев Б. М. *Аппарат управления общенародного государства*. — М.: Юрид. лит., 1978. — С. 3–5.