

й в удосконалюванні системи таких установ в цілому. Коментуючи результати діяльності своєї служби, омбудсман з питань утримання засуджених у в'язницях Сер Пітер Вудхед відзначив: «У своїй діяльності я зіткнувся з багатьма проблемами, зокрема з утрудненим доступом до деяких документів і невчасним одержанням потрібної інформації від адміністрації в'язниці. Проте необхідно визнати, що, незважаючи на деякі труднощі, омбудсман спільно зі службовцями виправних установ успішно сприяв процесу інтеграції засуджених у нормальне суспільство [5, р.54]».

Список літератури:

1.Кокіна В. За ґратами // Урядовий кур'єр. 1999. 31 березня. 2.Вісник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. 1999. №1. 3. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» // ВВР України. 1998. №20. Ст.99. 4.Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997. 5. Memorandum submitted by the Prison Ombudsman // Minutes of evidence taken before the Select Committee. 1996.

Надійшла до редколегії 05.07.99

І.І.Бодрова

РОЛЬ АСОЦІАЦІЙ МІСЦЕВИХ РАД У ПОЛІТИКО-ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

З проголошенням державної незалежності перед Україною постали важливі проблеми, пов'язані з розбудовою місцевого самоврядування як одного з провідних інститутів демократичної держави. Після тривалого панування тоталітарного режиму, коли воно вважалося виключно буржуазним інститутом і рішуче відкидалося, сьогодні мається на меті створення самобутньої системи самоврядування, яка має опиратися на минулий вітчизняний досвід, враховувати тенденції розвитку українського суспільства, а також багатий досвід комунальних (муніципальних) реформ у закордонних країнах і вихід на міжнародні стандарти розвитку місцевого самоврядування, закладені, зокрема, у Всесвітній декларації місцевого самоврядування 1985 р. та Європейській хартії про місцеве самоврядування 1985 р.

Головне місце у політико-правовому механізмі функціонування місцевого самоврядування належить муніципальній (комунальній) політиці, яка є важливим елементом внутрішньої політики держави, що здійснюється майже усіма державними органами. Але треба відзначити, що вона повинна формуватися під активним впливом самих органів місцевого самоврядування і перш за все місцевих рад як органів, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України (ст.10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Саме ці органи є виразниками інтересів, прагнень жителів пев-

ної території, саме на них лежить обов'язок розв'язання проблем місцевого життя. Крім того, виходячи з основоположного принципу самоврядування - єдності суб'єкта і об'єкта управління, цілком закономірним є те, щоб саме територіальні громади (як суб'єкти місцевого самоврядування) через створені ними органи впливали, якщо не визначали, комунальну політику держави. Кожен регіон України має певні особливості, що викликає необхідність індивідуального підходу у правовому регулюванні. Тому лише враховуючи побажання, зауваження, пропозиції органів місцевого самоврядування можна досягти збалансованості загальнодержавних та «місцевих» інтересів та збалансованості у розвитку регіонів України.

З цією метою, захищаючи інтереси територіальних громад, органи місцевого самоврядування створюють асоціації, які дозволяють їм координувати свою діяльність та активно впливати на муніципальну політику держави. Правові засади цього закладені Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Таким чином, асоціації місцевих рад можна визначити як недержавні добровільні неприбуткові всеукраїнські чи регіональні статутні організації, що утворюються місцевими радами України, мають статус юридичної особи і розвинену організаційну структуру та діють на засадах самоврядування, взаємодопомоги та співпраці їх членів.

За сучасних економічних, політичних, соціальних умов, етапу державно-правового будівництва основними напрямками діяльності асоціацій місцевих рад є:

- захист прав та інтересів своїх членів у республіканських і регіональних органах державної влади та управління;
- вдосконалення та зміцнення місцевого самоврядування в регіонах;
- координація та взаємодія з державними органами влади та управління, громадськими об'єднаннями;
- вивчення та розповсюдження передового досвіду ефективного впровадження в життя самоврядування на місцях;
- інформування органів управління, громадян, підприємств, організацій, установ, які розташовані на відповідній території, про проблеми та прийняті рішення, що зможуть забезпечити ефективне впровадження реформ;
- сприяння підготовці та підвищенню кваліфікації спеціалістів для органів місцевого самоврядування;
- співпраця з міжнародними організаціями з питань місцевого самоврядування;
- пропагування принципів місцевого самоврядування, закладених у Всесвітній декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії про місцеве самоврядування.

Зберігаючи принцип незалежності у взаємовідносинах з органами державної влади та управління, підприємствами, організаціями, установами, політичними партіями, громадськими організаціями України, асоціації здійснюють представництво своїх членів в цих органах та організаціях, вживають заходи для захисту їх інтересів під час розробки, прийняття, реалізації соціального, фінансового, податкового законодавства. Вони інформують ці органи та організації про проблеми органів місцевого самоврядування, прийняті рішення, плани роботи та їх реалізацію.

Отже, основні форми діяльності асоціацій місцевих рад можна визначити як:

- підготовка робочих документів, проектів законодавчих і нормативних актів, пропозицій до них;
- звернення та заяви до вищих посадових осіб держави та державних органів з актуальних проблем місцевого самоврядування;
- організація і проведення регіональних, міжрегіональних, міжнародних конференцій, семінарів з різних аспектів діяльності органів самоврядування;
- організація та проведення на договірних засадах для членів асоціації експертизи з правових, економічних, фінансових та інших питань;
- навчання та підвищення кваліфікації депутатів, працівників органів місцевого самоврядування;
- розробка рекомендацій з питань зміцнення місцевого самоврядування, розвитку місцевого господарства, додержання громадського порядку в містах, захисту прав свобод громадян, покращення екологічного стану та інше;
- видавництво наукової, методичної та іншої літератури з проблем місцевого самоврядування;
- створення міжнародних програм співробітництва із неурядовими організаціями інших країн.

На сучасному етапі в нашій державі діють Асоціація міст України, Асоціація районних в місті рад України, Українська Асоціація місцевих та регіональних влад, Асоціація демократичного розвитку України, Асоціація сільських, селищних і міських рад України, Асоціація шахтарських міст Донбасу, Екологічна асоціація міст та районів Придніпров'я України «Славутич», Асоціація міст Тернопільщини, Хмельниччини, Полтавщини, Луганщини, Криму.

Найбільш впливовою з них є Асоціація міст України, яка була створена 26 червня 1992 р. на міжрегіональній нараді керівників міських рад народних депутатів, що відбулася в м.Дніпропетровську та отримала назву Асоціація рад міст України.

Необхідність та актуальність створення цього об'єднання була обумовлена тим, що саме розвиток міст, в яких сьогодні проживає дві третини населення України, в значній мірі визначає політичне, економічне та соціальне становище держави. У містах зосереджений основний виробничий,

інтелектуальний, духовний потенціал країни. Саме їм відводиться вирішальна роль у побудові демократичної, правової держави та у переході України до нового суспільства, в якому громадська злагода, права, свободи людини та гідні умови її життя повинні забезпечуватися державою.

У 1995 році Асоціація рад міст України була реформована. 27 січня відбулися загальні збори, на яких був прийнятий новий статут і організація отримала нову назву - Асоціація міст України.

При цьому треба зазначити, що хоча аналогічні назви широко використовуються в практиці створення асоціацій, в тому числі, і країн зарубіжжя, ця назва суперечить діючому законодавству України. Так, згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада міста, яка створює міські ради як органи, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Місто при цьому виступає як адміністративно-територіальна одиниця, територіальна основа місцевого самоврядування. Тому, оскільки ст.15 Закону передбачає створення асоціацій саме органів місцевого самоврядування, а не адміністративно-територіальних одиниць держави, ця організація повинна мати назву Асоціація міських рад України, як і було спочатку.

Сьогодні Асоціація налічує більш ніж 250 членів. У 1997 р. її структура знов зазнала реформування - були створені секції великих міст та міст-обласних центрів, історичних міст, організована робота секції малих та середніх міст України.

Практична діяльність Асоціації в значній мірі зосереджується на формуванні правової бази місцевого самоврядування, просуванні актуальних законодавчих ініціатив та розробці з цієї метою пакету взаємопов'язаних законів, які б забезпечували збалансовану, узгоджену й ефективну організацію місцевої влади.

Базовим в цьому плані став Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Активну участь в його розробці приймали майже усі асоціації. Так, Асоціацією міст України ще на початку 1996 р. була створена відповідна робоча група, до діяльності якої були залучені наукові експерти, народні депутати, представники Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів, Міністерства фінансів, Міністерства юстиції, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню. Розроблений законопроект надіслався до всіх міських рад членів Асоціації. Було отримано чимало зауважень та пропозицій, усі вони були розглянуті та ураховані. Остаточний варіант законопроекту був внесений до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи народними депутатами, що брали участь у роботі робочої групи.

Концептуально визначеною є позиція усіх асоціацій щодо необхідності мати достатню власну нормативно-закріплену доходну базу місцевого са-

моврядування, потрібну для виконання покладених на нього функцій, котра повинна формуватися на основі місцевих податків і зборів, частку яких треба істотно збільшити. В той же час забезпечення надійних фінансових основ місцевої влади неможливе без реалізації її прав у сфері користування, володіння і розпорядження комунальною власністю, що вимагає в свою чергу визначення її статусу.

Тому кінце необхідним на сьогодні є прийняття Законів України «Про місцеві податки і збори», «Про комунальну власність», «Про місцеві бюджети», в розробці яких також активну участь беруть асоціації місцевих рад.

Значне місце в діяльності асоціацій займає взаємодія та співробітництво з державними органами влади, що забезпечує активізування розгляду проблем місцевого самоврядування та практичну реалізацію основних положень Конституції України. Зокрема, асоціації місцевих рад проводять робочі зустрічі з вищими керівниками держави та уряду: Головою Верховної Ради, Президентом, Прем'єр-міністром України. Здійснюється постійна співпраця з Адміністрацією Президента України, підрозділами Кабінету Міністрів, комітетами Верховної Ради України, іншими державними органами. Це співробітництво дозволяє не лише вирішувати місцеві проблеми, але й активно впливати на здійснення муніципальної політики.

Велика увага приділяється співпраці місцевих рад, підтримці місцевих програм, проведенню консультацій, конференцій, семінарів.

Крім того, одним з найважливіх напрямків діяльності асоціацій місцевих рад, визначеним у Всесвітній декларації та Європейській хартії про місцеве самоврядування, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» є міжнародна співпраця та розбудова двосторонніх відносин з аналогічними організаціями інших країн світу, а також участь у роботі міжнародних організацій. Це співробітництво дозволяє безпосередньо вивчати досвід функціонування органів місцевого самоврядування в інших державах. З цією метою проводяться міжнародні навчальні програми для членів асоціації. Наприклад, Асоціацією міст України такі програми були проведені в США, Швейцарії, Німеччині, Канаді, Австрії, Болгарії, Польщі. Враховуючи, що асоціації органів місцевого самоврядування в Україні мають порівняно невеликий «стаж» своєї діяльності, двосторонні контакти з аналогічними закордонними організаціями мають також на меті й вивчення досвіду їх структурної організації та функціонування.

Таким чином, треба зазначити, що асоціації місцевих рад за відносно невеликий час свого існування стали організаціями, що активно впливають на політико-правовий механізм функціонування місцевого самоврядування.

Але, аналізуючи досвід роботи аналогічних асоціацій порубіжжя, можна визначити основні шляхи вдосконалення організації їх діяльності. Зокрема:

Ефективним було б запровадження постійно діючих спеціалізованих підрозділів та служб асоціацій, які в будь-який час у разі необхідності могли

б надати кваліфіковану консультацію своїм членам та прийняти заходи щодо вирішення проблемних питань.

Діяльність службовців в асоціаціях повинна мати професійний характер, здійснюватися на постійній основі та прирівнюватися до статусу муніципальної служби.

Асоціації повинні активно залучати підприємців, комерційні організації, підприємства різних форм власності, банки з метою фінансування муніципальних проєктів.

Створити власний грошовий фонд для матеріальної підтримки органів місцевого самоврядування - членів асоціації, кредитування їх інноваційної діяльності.

Організувати соціологічно-дослідницькі підрозділи, які постійно відслідковували б ефективність діяльності як самого об'єднання, так і його членів.

Велика кількість асоціацій зарубіжних країн запровадила систему страхування органів місцевого самоврядування від ризику в їх діяльності.

З метою звільнення місцевих рад від проблем матеріально-технічного забезпечення їх діяльності створюється єдине закупівельне агентство, яке виступає посередником у придбанні необхідного обладнання для рад всіх рівнів.

Необхідно широко використовувати сучасні електронні засоби зв'язку, у тому числі, й власну комп'ютерну мережу, що дозволить оперативно надавати консультації, обмінюватися досвідом діяльності місцевих рад та швидко доводити до членів асоціації новітні законодавчі акти.

Крім того, подальша щоденна діяльність асоціацій, на погляд автора, повинна бути спрямована на:

1) вдосконалення правової бази місцевого самоврядування з метою забезпечення його ефективного функціонування та захисту інтересів територіальних громад;

2) забезпечення достатньої фінансово-матеріальної бази місцевого самоврядування, в тому числі законодавче закріплення стабільних та довгострокових доходів місцевих бюджетів, встановлення державних гарантій економічної підтримки місцевого самоврядування, визначення правового режиму комунальної власності;

3) визначення організаційних зв'язків між місцевими державними адміністраціями та органами самоврядування у процесі здійснення відповідних функцій та делегованих повноважень;

4) апробацію та запровадження на місцях ефективних організаційних моделей управління, обмін досвідом роботи з цього питання;

5) плідне міжнародне співробітництво;

6) підтримку місцевих програм та програм муніципального підприємництва;

7) захист інтересів муніципальних службовців, підготовку та підвищення кваліфікації кадрів та інше.

Отже, актуальність створення та функціонування асоціацій місцевих рад в Україні визначена часом: закладені конституційно-правові засади місцевого самоврядування потребують подальшого розвитку та практичного здійснення. Муніципальна реформа, яка на сьогодні лише створила підвалини реорганізації та вдосконалення системи місцевого самоврядування, чекає на об'єднані зусилля певних державних органів, органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, політичних партій, громадських організацій та рухів по їх впровадженню.

Надійшла до редколегії 27.09.99

О.М. Головка, канд. іст. наук

ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ АНГЛО-АМЕРИКАНСЬКОГО ТИПУ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ПРАВОПОРЯDKY

Сучасний світ має велике правове розмаїття систем місцевого самоврядування, а відтак – і організаційно-правових засад їх сполучення з правоохоронною діяльністю держави, шляхів практичних муніципальних заходів щодо забезпечення законності й правового порядку.

Закономірним виглядає те, що найбільш масштабною й різнобічною постає муніципальна правоохоронна діяльність (чи безпосередня, чи опосередкована іншими функціональними напрямками) у тих державно-правових системах, де накопичено найвагоміший досвід і склалися найміцніші традиції місцевого самоврядування. У таких державах автономія місцевих громад від органів державної влади є найбільшою.

Класичною моделлю місцевого самоврядування ось вже друге століття вважається британська. Ще на початку ХХ ст. вона викликала справжнє захоплення сучасників з інших країн своєю відносно демократичністю та значним імунітетом щодо довільного адміністративного втручання держави в місцеві справи [1]. Одночасно Велика Британія виступила своєрідним взірцем муніципального управління для країн з т. зв. англо-американським типом місцевого самоврядування. До цієї групи належать Велика Британія, США, Канада, Австралія, Нова Зеландія, ПАР. Найбільші індивідуальні особливості побудови й функціонування муніципальних органів серед них мають Сполучені Штати. Саме правоохоронна діяльність місцевого самоврядування Великої Британії та США є найбільш показовою для правових систем англо-американського типу. В них не передбачено спеціальних повноважних державних органів на місцях, котрі б здійснювали власну територіально-управлінську діяльність, або хоча б нагляд і контроль за органами місцевого самоврядування. Та очікувано в такому випадку анархії й загрози цілісності держави на практиці не виникає. У наведених країнах давно і