

статус человека и гражданина в Украине. К., 2004. 5. Рабинович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина: Навч. посібник. К., 2004. 6. Регушевський Е.С. Конституційно-правові засади політичних прав та свобод людини і громадянина в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2004. 7. Абдулаев М.И. Права человека и закон: историко-теоретические аспекты. СПб., 2004. 8. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. М., 1997. 9. Волков С.А. Конституционные средства охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 1999. 10. Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности: Пер. с франц. М., 1993. 11. Хазов Е.Н. Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. 12. Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена резолюцією 217А (III) Генеральної Асамблеї від 10 грудня 1948 року. Ст.2. 13. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст.3. 14. Деякі філософські аспекти права на життя і смертної кари // Право України. 1995. № 5, 6.

*Надійшла до редакції 24.12.05*

*Ю.М. Кириченко*

### **ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Обов'язковість для сучасної демократичної держави існування інституту місцевого самоврядування пояснюється тим, що на місцях існує теоретична ймовірність наявності розбіжностей між інтересами держави та 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 [1, с.15].

Наявність місцевого самоврядування означає децентралізацію влади, розширення можливостей для участі громадян в управлінні справами держави й суспільства, реалізацію права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Місцеве самоврядування створює можливість для реалізації безпосередніх потреб мешканців населених пунктів, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів, що є невід'ємною рисою системи сучасного демократичного правління [2, с.44].

Конституція України передбачає, що право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється громадою: безпосередньо через різноманітні форми прямої демократії (місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори тощо); опосередковано – через діяльність виборних та інших органів місцевого самоврядування, тобто шляхом представницької демократії. Тим самим забезпечується поєднання прямої та представницької демократії.

Інститути місцевої демократії (пряма та представницька демократія) забезпечують тісний зв'язок населення, територіальної

громади в цілому з органами і посадовими особами місцевого самоврядування і гарантують вирішення всіх питань місцевого значення в інтересах територіальної громади.

Становлення місцевого самоврядування в Україні пов'язане з існуванням різних проблем, які виникають з багатьох питань (економічних, політичних, юридичних). Насамперед слід зазначити головну юридичну проблему – недосконалість законодавства у сфері регулювання місцевого самоврядування, прогалини у правовому регулюванні організації та діяльності органів місцевого самоврядування. Також однією з найважливіших проблем місцевого самоврядування є нерозмежованість повноважень як між органами місцевого самоврядування різних рівнів, так і між органами самоврядування та органами державної влади. Невизначеність у цьому питанні зумовлює неефективність здійснення функцій названими органами.

Теоретичні питання функціонування та розвитку місцевого самоврядування розглядали в своїх працях як вітчизняні, так і зарубіжні правники різних періодів: С.А.Авак'ян, В.Б.Авер'янов, Г.В.Барабашов, Д.Н.Бахрах, Ю.П.Битяк, М.П.Воронов, Б.Н.Габричидзе, В.М.Кампо, М.І.Корнієнко, В.В.Кравченко, В.С.Погоріло, Ю.О.Тихомиров, Ю.М.Тодика, О.Ф.Фрицький тощо.

Сучасний процес законодавчого забезпечення становлення та розвитку місцевого самоврядування спирається на дві основні концепції місцевого самоврядування: державницьку та громадівську, суть яких – у відповіді на головні питання: чи здійснює територіальна громада та її органи окрему, відмінну від державної, публічну владу, чи вони реалізують лише децентралізовані владні повноваження органів державної влади.

Державницька концепція місцевого самоврядування базується на ідеї децентралізації державної виконавчої влади, делегуванні її владних повноважень на рівень територіальних спільнот громадян та тих органів, які вони обирають. Згідно з цією концепцією основою влади, яку здійснює місцеве самоврядування, становить не сама громада, а закон, в якому відображено державницьку волю всього народу. При такому підході система місцевого самоврядування, будучи недержавною інституцією, є невід'ємним елементом механізму здійснення державної влади як єдино суверенної, хоча й діє на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії.

Громадівська концепція місцевого самоврядування має в своїй основі ідею природних прав територіальної громади, її своєрідного суверенітету стосовно держави, яка лише визнає та гарантує права територіальної громади. Остання розглядається як само-

стійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною публічною владою, так званою «муніципальною».

Державницька концепція передбачає, що місцеве самоврядування може здійснюватись на будь-якому рівні адміністративно-територіального поділу держави, в тому числі й регіональному. Все залежить від того, наскільки держава довіряє місцевому населенню та тим органам, які воно обирає. Відповідно, предметом відання місцевого самоврядування може бути будь-яке питання, якщо держава вважає за потрібне децентралізувати його вирішення.

Громадівська концепція, навпаки, вважає, що місцеве самоврядування має здійснюватися лише на так званому «місцевому рівні», в тих адміністративно-територіальних одиницях, які є «природними». Тобто маються на увазі лише села, селища, міста. Тільки там, згідно з цією концепцією, створені належні умови для ефективного функціонування суб'єктів місцевого самоврядування. Відповідно, предметом відання місцевого самоврядування є лише питання місцевого значення, які випливають із колективних потреб функціонування відповідної територіальної громади.

Протилежний підхід у розглянутих концепціях і до способу дій органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Державницька концепція передбачає, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи мають діяти в межах, окреслених законом. Громадівська ж концепція, навпаки, пропагує, що органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам, має бути дозволено все, що не заборонено законом.

Якщо з позицій вказаних концепцій розглянути законодавство України, що забезпечує функціонування місцевого самоврядування, то можна знайти відображення обох концепцій. Звернемося перш за все до Конституції України. Згідно зі ст.5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Стаття 7 стверджує, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Відповідно до ст.140 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 [3].

Комплексний аналіз цих статей Конституції України дозволяє дійти висновку, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а тому місцеве самоврядування є відносно самостійною формою здійснення влади народом. Вказану точку зору поділяє багато хто з дослідників місцевого самоврядування. Так, за думкою В.Ф. Погорілка, місцеве самоврядування опосере-

дковує собою відносно самостійний вид влади в системі народо-владдя – місцеву, муніципальну владу як владу територіальних спільнот [4].

Місцеве самоврядування, на думку В.М.Кампа, виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної від державної [5]. Таку ж точку зору висловлюють й інші відомі в Україні фахівці в галузі муніципального права [6].

Однак, звернення до інших положень Конституції України не дозволяє нам поділяти точку зору вказаних вище вчених. Перш за все, це частина друга ст.19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тобто, це положення Основного Закону діє за принципом державної концепції місцевого самоврядування – дозволено лише те, що передбачено законом. Відповідно, вказане положення Конституції потребує розвиненої системи законодавчого врегулювання функціонування місцевого самоврядування, а їх посадові особи постійно стикаються з наявністю прогалин та протиріч в законодавстві, що нерідко паралізує діяльність в тій чи іншій сфері життєдіяльності громад. І це не зважаючи на те, що окрім Основного Закону та базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», налічується більше п'ятисот нормативно-правових актів, в яких так чи інакше встановлюється спосіб дій органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Таким чином, аналіз законодавства України свідчить, що в Україні в галузі регулювання місцевого самоврядування переважає державницька концепція. Ця концепція реалізується в умовах нестабільного, обтяженого протиріччями законодавства. До того ж, населення, що обирає органи місцевого самоврядування, вимагає від своїх обранців вирішення нагальних проблем не зважаючи, а в більшості випадків і не бажаючи знати про законодавчі обмеження. Можливо, саме тому один з авторів статей щодо проблем самоврядування заявив: «Те місцеве самоврядування, яке ми сьогодні маємо, потрібно лише кільком тисячам чи навіть сотням людей, які волею долі опинилися заручниками «місцевої демократії» і поставлені перед необхідністю «надання послуг населенню» з тих злиденних ресурсів, які їм залишаються після перерозподілу засіків батьківщини» [7, с.16].

Переважання державницької концепції місцевого самоврядування приводить до того, що головним формоутворюючим фактором, що практично визначає компетенцію і значною мірою структуру органів місцевого самоврядування, є державне законодавство. При цьому мається на увазі не лише закон «Про місцеве

самоврядування в Україні», а й сукупність інших законів, так чи інакше пов'язаних з компетенцією і відповідальністю органів місцевого самоврядування. Наприклад, механізм прийняття рішень стосовно питань місцевого життя безпосередньо територіальними громадами визначається у Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Правовий статус депутата місцевої ради також визначається відповідним законом.

Значна кількість законодавчих актів стосується матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування. Так, статус комунальної власності значною мірою визначається в Законі України «Про власність». Фінансова основа місцевого самоврядування визначається Бюджетним кодексом України, Законами України «Про систему оподаткування» та «Про Державний бюджет України» на кожен конкретний рік. Повноваження місцевого самоврядування щодо розпорядження земельними ресурсами визначені у Земельному кодексі України. В той же час, питання матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування все ще регулюється окремими актами Президента України та Кабінету Міністрів України. Ряд спеціальних повноважень органів місцевого самоврядування визначено Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Загострюється проблема перегляду застарілих положень вже прийнятих законів та прийняття нових окремих законів, зокрема, про комунальну власність, про місцеві податки і збори, про статус місцевих голів.

Як видно з вищенаведеного, державницька концепція місцевого самоврядування набирає сили, що підтверджується намаганнями створити таке законодавство, яке б змогло вичерпним чином визначити межі компетенції органів місцевого самоврядування.

Таким чином, дискусія, що розпочалась з дня утворення незалежної держави Україна з приводу природи тієї влади, яку має здійснювати місцеве самоврядування, ще не закінчилася. Ця проблема потребує подальшого свого фундаментального дослідження.

Сьогодні досить часто доводиться чути, що місцеве самоврядування України «перебуває в глибокому системному занепаді» [8, с.8]. Як показує практика, проблем у місцевого самоврядування дуже багато, тому потрібно не лише обмірковувати, а й вирішувати ці проблеми. Саме тому виникає тема реформи місцевого самоврядування, під якою розуміють передусім створення умов для виконання повноважень місцевого самоврядування, уточнення обсягу цих повноважень і створення умов для реальної можливості здійснювати ці повноваження.

Реформування системи владних відносин на місцевому рівні є нагальною проблемою, необхідність вирішення якої зумовлена реаліями, що постали перед суспільством і державою на нинішньому етапі. При цьому належне удосконалення організації влади на місцевому рівні, створення повноцінної, ефективної, повсюдної системи місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад можливе за умови забезпечення комплексності та цілісності здійснюваних реформ [9].

Основним питанням політичної реформи постає розширення повноважень місцевого самоврядування, перерозподіл та чітке розмежування повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх з метою наближення надання владних послуг безпосередньо до їх споживачів.

Отже, розвиток місцевого самоврядування вимагає наповнення місцевого самоврядування реальним змістом, який відповідав би сучасним вимогам, і має передбачити чіткий розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня та органами державної влади на основі законодавчого розмежування понять «повноваження органів державної влади (органу виконавчої влади)», «повноваження органів місцевого самоврядування». При цьому до повноважень державної влади мають бути віднесені повноваження, наслідки виконання яких пов'язані з інтересами населення України в цілому, в той час, як наслідки виконання повноважень місцевого самоврядування спрямовані на безпосереднє забезпечення життєдіяльності територіальної громади, пов'язані з її інтересами.

Крім того, органи місцевого самоврядування потребують достатнього фінансового, матеріального та іншого ресурсного забезпечення для виконання делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади. При цьому, необхідно законодавчо визначити принципи, умови та порядок делегування окремих повноважень органів виконавчої влади, форми контролю за виконанням делегованих повноважень, а також відповідальність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень.

**Список літератури:** 1. Клімова Г.П. Інститут місцевого самоврядування в сучасній Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Вип.4. X., 2002. 2. Онупрієнко А.М. Становлення законодавства про місцеве самоврядування: традиційні моделі і національний досвід // Проблеми законності: Республіканський міжвідомчий науковий збірник. Вип. 61. X., 2003. 3. Конституція України від 28 червня 1996р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.141. 4. Муніципальне право України: Підручник / В.Ф.Погорілко, О.Ф.Фрицький, М.О.Баймуратов та ін. За ред. В.Ф.Погорілка, О.Ф. Фрицького. Стер. вид. К., 2001. 5. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. К., 1997. 6. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогиль-

ний М.В. Місцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право / Навчальний посібник. К., 2000. 7. Мавко П. Місцеве самоврядування як притча во язицях // Аспекти самоврядування. 2001. № 13. 8. Ключковський Ю. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні // Голос України. 2005. 29 липня (№138). 9. Резолюція Всеукраїнських зборів представників місцевого самоврядування // Голос України. 2005. 11 травня (№84).

*Надійшла до редколегії 10.01.06*

*О.Д. Несімко*

### **ЕКОНОМІЧНА КУЛЬТУРА ЯК ОДНА З НЕВІД'ЄМНИХ РИС ПРОФЕСІЙНОСТІ ЮРИСТА**

Економічна ситуація в Україні перехідного періоду, спричинена, з одного боку, попередньою радянською плановою економікою, а з іншої – ринковими реформами, що проводяться останніми роками, ставить надзвичайно високі вимоги до економічних знань та уявлень громадян. Молодий український бізнес настійливо вимагає економічної та правової грамотності сучасних керівників. І не лише їх. Всім прошаркам сучасного суспільства потрібен відповідний рівень економічних знань задля кращого розуміння законів економічного світу, в якому вони живуть і функціонують.

Сьогодні значно виросли вимоги і до підготовки юриста (адвоката, судді, нотаріуса, юристконсульта, працівника міліції в системі економічної безпеки, працівника податкової міліції, державного виконавця тощо) у сфері економічних відносин. Кваліфікований юрист покликаний займати активну соціальну позицію, вміти розбиратися в «азах» економіки при вирішенні справ, тісно з нею пов'язаних.

Рівень наукової розробки проблеми економічної культури в широкому розумінні визначає теоретико-методологічну базу дослідження зміни економічної культури в умовах ринкової трансформації. Окремі аспекти економічної культури завжди перебували в колі наукових інтересів економістів – представників різних шкіл і течій. Зокрема, вони розглядалися у роботах А.Сміта, П.Хейне, Ф.Хайєка, Д.Мак-Клееланда, П.Печчеї, А.Маслоу, Ф.Герцберга, Л.Портера, Е.Лоулера, П.Самуельсона, Р.Рюттингера, В.Оучі, Т.Петерса, Я.Корнаї, Р.Уотермана та інших дослідників.

Широке відображення різних проявів економічної культури знайшло в працях українських вчених: Л. Бесчасного, В.Богині, А.Гальчинського, В.Геєця, Б.Губського, І.Лукінова, А.Чухно, В.Лагутіна, В.Колота, С.Покропивного, В.Сизоненко та інших, а також російських вчених: А.Агеєва, Л.Кузьміна, В.Щербини, Т.Заславської, Р.Ривкіної, В.Попова, А.Пономарьова, В.Чичканова, А.Морозова та інших [1]. У той же час сьогодні немає комплексних глибоких розробок, узагальнень та пропозицій