

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ
ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ**

Кафедра документознавства,
інформаційної діяльності та
українознавства

Документація органів державного управління

студентки групи ДІД-31
Процик Марії Володимирівни

Науковий керівник:
доктор історичних наук, доцент
Гомотюк О. Є.

Роботу допущено до захисту
«__» _____ 20__р.

Тернопіль -2017

Зміст

Вступ.....	3
Розділ 1. Загальна характеристика системи органів державної влади в Україні.....	7
1.1. Верховна Рада України як орган законодавчої влади в Україні.....	7
1.2. Система органів виконавчої влади (Президент України, Кабінет Міністрів, центральні органи виконавчої влади).....	11
1.3. Судова гілка влади в Україні.....	15
Розділ 2. Загальна характеристика місцевого самоврядування в Україні.....	23
2.1. Поняття та система місцевого самоврядування в Україні.....	23
2.2. Повноваження і гарантії місцевого самоврядування.....	29
Розділ 3. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування: проблеми та шляхи їх подолання.....	34
Висновок.....	41
Список використаної літератури.....	44

Вступ

Сьогодні питання про систему органів державної влади та місцевого самоврядування, їх взаємодії є актуальним. Принцип місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак будь-якої демократичної держави, а в Україні після прийняття закону "Про місцеве самоврядування в Україні" залишилося багато складних проблем щодо практичної реалізації теоретичних положень.

Одним з головних завдань будь-якої конституції є регулювання способів здійснення державної влади. Характеризуючи державну владу, потрібно виокремити кілька основних складових. Насамперед, це положення про джерело державної влади, її характер, а також про її соціальних носіїв і суб'єктів. У більшості країн, у тому числі в Україні, таким суб'єктом виступає народ (у деяких конституціях таким носієм виступав трудовий народ або певні класи, в абсолютних та теократичних монархіях — монарх або Аллах). Принциповим питанням здійснення державної влади є положення про її мету і принципові напрями діяльності, що трансформувалось від загальної і короткої декларації про благо народу в історично перших конституційних актах до конкретних розширених декларацій. В Україні у ст. 3 найвищою соціальною цінністю визначено людину, її права і свободи. Саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Державна влада в Україні здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України. Президент України є главою держави і виступає від її імені. Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Судочинство в Україні здійснюється

Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципом територіальності і спеціалізації[14].

Однією з визначальних ознак демократичної, соціальної, правової держави є наявність у ній повноцінного місцевого самоврядування. Саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішено важливі питання взаємодії держави, територіальної громади, особи. У сучасних державах, у тому числі в Україні, існують поки що фактори, які зумовлюють розбіжності на місцях інтересів держави й інтересів конкретної громади. Органи місцевого самоврядування покликані цивілізовано узгоджувати ці розбіжності[10].

Необхідним етапом у будівництві демократичної, правової соціальної держави, якою на конституційному рівні проголошено Україну, є формування життєздатного та ефективного місцевого самоврядування. Воно є органічною частиною системи стримувань та противаг, що діє не лише по горизонталі, а й по вертикалі, запобігає узурпації державною владою, її надмірної концентрації у центрі, допомагає знайти оптимальне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів, виконує ряд інших не менш важливих функцій.

У той же час становлення місцевого самоврядування в сучасній Україні розпочалось зовсім недавно - з часу здобуття державної незалежності. Воно відбувається в складних умовах політичної боротьби, з частими відступами від демократичних зразків його формування, з прийняттям непослідовних і половинчастих рішень. Часто прийняття навіть прогресивних законодавчих актів не тягне за собою автоматичного втілення їх у суспільну практику. Можна спостерігати і відсутність належної політичної волі з боку керівників місцевого самоврядування щодо реалізації муніципальної політики,

здійснення реформи місцевого самоврядування, а також нестачу громадянської активності самих людей.

Вплив системи місцевого самоврядування на органи державної влади як важливий елемент механізму їх взаємодії на сьогоднішній день не отримав ні достатнього нормативно-правового регулювання, ні наукової розробки. Хоча він вбачається важливим з точки зору подолання тих соціально небезпечних процесів, які зумовлюються нереалізованістю прав і законних інтересів територіальних громад та можуть призводити до протистояння між органами місцевого самоврядування й органами державної влади. Такі конфлікти, як правило, мають затяжний, латентний характер і становлять значну загрозу для стабільності конституційного ладу в державі. Проте, вони не отримали, на жаль, необхідних правових засобів свого вирішення.

Стосовно впливу системи місцевого самоврядування на державну владу слід зазначити, що в найбільш загальному вигляді він проявляється в тому, що від діяльності та сприяння місцевого самоврядування в чималому залежить ефективність здійснення державних функцій.

Мета роботи: дослідити систему органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні; визначити особливості взаємодії цих органів, існуючі проблеми та шляхи їх подолання.

Завдання курсової роботи:

- дати загальну характеристику системи органів державної влади завдяки розкриттю діяльності і взаємодії трьох гілок влади в Україні(законодавчої, виконавчої, судової);
- дати загальну характеристику місцевому самоврядуванню, розкриваючи

поняття, систему, повноваження та гарантії місцевого самоврядування в Україні;

· охарактеризувати взаємодію органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні;

· визначити проблеми, які існують в системі державної влади та місцевого самоврядування в Україні, а також можливі шляхи їх подолання.

Об'єкт дослідження: система органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні.

Предмет дослідження: взаємодія органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні.

Ця курсова робота створена на основі аналізу Конституції України, інших джерел державного права національного та міжнародного значення, а також праць науковців з цього питання. З огляду на тему, у курсовій роботі наведені лише найпоширеніші думки і концепції з поодинокими прикладами для відображення реального здійснення теоретичних положень.

Розділ 1. Загальна характеристика системи органів державної влади в Україні

1.1. Верховна Рада України як орган законодавчої влади в Україні

Верховна Рада України розглядає та вирішує питання державного і суспільного життя, що потребують урегулювання законами України, а також здійснює установчі та контрольні функції, передбачені Конституцією України. Вона приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією. До повноважень Верховної Ради України належать:

- внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбаченому розділом XIII Конституції України;
- призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених ст. 73 Конституції;
- прийняття законів;
- визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики;
- призначення виборів Президента України у строки, передбачені Конституцією;
- заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпічменту);
- надання згоди про призначення Президентом України Прем'єр-міністра України;
- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України та ін. Конституція України встановлює також, що виключно законами визначаються:
- права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина;
- громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без

громадянства;

- права корінних народів і національних меншин;
- порядок застосування мов;
- правовий режим власності;
- правові засади і гарантії підприємництва;
- засади зовнішніх зносин;
- засади регулювання демографічних і міграційних процесів та ін.

Конституція передбачає, що виключно законами України встановлюються:

- Державний бюджет України та бюджетна система України;
- система оподаткування, податки і збори;
- засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків тощо.

Засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради.

Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та може відкликати їх.

Голова Верховної Ради України: веде засідання Верховної Ради України; організовує підготовку питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України; підписує акти, прийняті Верховною Радою України; представляє Верховну Раду України в зносинах з іншими органами державної влади в Україні та органами влади інших держав; організовує роботу апарату Верховної Ради України.

Верховна Рада України затверджує перелік комітетів Верховної Ради України, обирає голів цих комітетів. Останні здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України. Для підготовки і попереднього розгляду питань Верховна Рада України в межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії. Верховна Рада України для

проведення розслідувань із питань, що становлять суспільний інтерес, може створювати тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України. Процес законотворчої діяльності Верховної Ради України характеризується правом законодавчої ініціативи, прийняттям та оприлюдненням. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить; Президентові України; народним депутатам України; Кабінету Міністрів України; Національному банку України.

Закони Верховна Рада приймає більшістю від її конституційного складу. Закони, що вносять зміни до Конституції, та сама Конституція України приймаються не менш як двома третинами від конституційного складу Верховно Ради України.

Закон підписується Головою Верховної Ради України і невідкладно надсилається Президентові України.

Президент України протягом 15 днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, або повертає закон із своїми умотивованими пропозиціями для повторного розгляду. Якщо Верховна Рада України під час повторного розгляду підтвердить закон двома третинами від її конституційного складу, то Президент України зобов'язаний підписати і оприлюднити такий закон протягом 10 днів. Закон набирає чинності через 10 днів після його оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Отже, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України. Конституційний склад Верховної Ради України - 450 народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права таємним голосуванням строком на чотири роки. Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі. Вони не можуть бути на державній службі або мати інший представницький мандат. Їм гарантується депутатська недоторканність.

Верховна Рада України працює сесійно. Вона є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу. Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на 30-й день після офіційного оголошення результатів виборів. Перше засідання Верховної Ради України відкриває найстарший за віком депутат. Чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року. Позачергові сесії Верховної Ради, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України або на вимогу Президента України.

1.2. Система органів виконавчої влади (Президент України, Кабінет Міністрів, центральні органи виконавчої влади)

Президент України є главою держави і виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Новообраний Президент України вступає на пост не пізніше як через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів, з моменту складення присяги народом на урочистому засіданні Верховної Ради України.

Повноваження Президента України:

- забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;
- звертається з посланнями до народу та із щорічними й позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- виносить рішення про визнання іноземних держав;
- призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені Конституцією;
- припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом 30 днів

однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися;

- призначає, за згодою Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України;
- припиняє повноваження Прем'єр-міністра України, виносить рішення про його відставку та ін. Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень.

Він очолює Раду національної безпеки і оборони України, яка є координаційним органом із питань забезпечення безпеки та оборони в Україні.

Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України, але Конституція України встановлює, що повноваження Президента України припиняються достроково у разі його відставки, неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я, усунення з поста в порядку імпічменту та смерті.

При Президенті України функціонує Адміністрація Президента, яка є допоміжним органом, що складається з кваліфікованих наукових консультантів, політиків, правознавців, економістів. Їхнє завдання полягає в тому, щоб надавати виважені поради Президентові України для винесення рішень, готувати попередньо проекти документів, проводити експертні оцінки отриманих даних щодо соціально-економічного стану суспільства, аналізувати й давати рекомендації для найбільш ефективного вирішення існуючих проблем. У її складі створено консультативно дорадчі структури: соціально-економічну раду, комісії з політико-правових, зовнішньополітичних питань і таке інше[14].

Основними завданнями Адміністрації Президента України є: організаційне, правове, консультативне, інформаційне та аналітичне забезпечення діяльності Президента України щодо реалізації ним повноважень гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, здійснення інших конституційних повноважень як глави держави; сприяння Президентові України у забезпеченні узгодженого

функціонування і взаємодії Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також у вирішенні кадрових та інших питань, віднесених до повноважень Президента України; забезпечення взаємодії Президента України з Верховною Радою України, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян; організація підготовки та опрацювання проектів указів і розпоряджень Президента України, а також проектів законів, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи; проведення експертизи законів, що передаються Верховною Радою України на підпис, їх оприлюднення тощо. Основними напрямками діяльності органів державної виконавчої влади в Україні є реалізація двох основних функцій: виконавчої та розпорядчої. Виконавча функція характеризується тим, що ці органи безпосередньо виконують нормативні приписи та інші акти законодавчої влади. Розпорядча функція характеризується тим, що для виконання актів законодавчої влади органи виконавчої влади від свого імені видають управлінські акти, дають відповідні розпорядження.

Кабінет Міністрів України - вищий орган у системі органів виконавчої влади - відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. У своїй діяльності Кабінет Міністрів України керується Конституцією України і законами України, актами Президента України.

До складу Кабінету Міністрів входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України на подання Прем'єр-міністра України. Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України:

- забезпечує державний суверенітет та економічну самостійність України,

здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

- вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;
- забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;
- організовує та забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи та ін. Кабінет Міністрів у межах своєї компетенції видає постанови й розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України.

Міністерства та інші центральні органи державної виконавчої влади (комітети, управління) **України** здійснюють керівництво дорученими сферами суспільного життя, несуть відповідальність за їх розвиток і в межах своїх повноважень видають акти, організують і контролюють їх виконання. Вони видають накази, інструкції, директиви, настанови, статuti, правила, рішення колегій. Ці нормативно-правові акти підлягають реєстрації у Міністерстві юстиції України.

1.3. Судова гілка влади в Україні

Необхідність реформування судової влади постала від часу проголошення суверенності й незалежності Української держави, початку процесу реального забезпечення прав і свобод людини і громадянина, затвердження верховенства права в суспільному житті. Саме на це зорієнтована Концепція судово-правової реформи, схвалена Верховною Радою України 28 квітня 1992 р. Цей процес поглиблюється і розвивається Конституцією України.

Так, уже в ст. 6 Конституції України використано категорію "судова влада", яка є частиною доктрини поділу влади у правовій державі. Це приводить до реального поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову, а щодо останньої визнається самостійність і незалежність, неможливість для інших державних органів і посадових осіб виконувати функції й повноваження, які є компетенцією органів правосуддя.

Ще один надзвичайно важливий аспект цієї проблеми вбачається в тому, що хоч основу судової влади в Україні складають судові органи, які різняться за компетенцією та юрисдикцією, але всі мають одне призначення - захист прав і свобод громадян, конституційного ладу, національної безпеки, територіальної цілісності, дотримання законності й справедливості в суспільстві. При цьому забезпечення реалізації передбачених Конституцією України прав і свобод людини і громадянина складає головний зміст діяльності органів судової влади. Конституція гарантує право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Все це говорить про надзвичайно важливий характер і значення судової влади. Адже ніякий інший законодавчий чи виконавчий орган не має права привласнювати функції й повноваження, що складають компетенцію судів. Держава наділяє тільки суди правом у встановленому законом порядку визнавати особу винною у вчиненні злочину, призначати кримінальне покарання.

Згідно з Конституцією України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. А це означає, що судовому захистові підлягають усі права, свободи та обов'язки громадян, про що вже говорилося, а також те, що всі суспільні відносини, врегульовані нормами права, в разі виникнення спору можуть бути предметом судового розгляду. На жаль, у Конституції не передбачено всієї системи судів; вона має відповідно до п. 12 розділу XV визначатися законом, що його належить прийняти протягом щонайбільше п'яти років. Але в Конституції вказано, що

судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції.

Конституційний Суд України входить до судової влади як її самостійний суб'єкт, є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України, дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України. Конституційний Суд України складається з 18 суддів Конституційного Суду. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України. Суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який на день призначення досяг 40-річного віку, має вищу юридичну освіту і стаж роботи за фахом не менш як 10 років, проживає в Україні протягом останніх 20 років і володіє державною мовою. Суддя Конституційного Суду України призначається на дев'ять років без права бути призначеним на повторний строк.

Голова Конституційного Суду України обирається на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України зі складу суддів Конституційного Суду України таємним голосуванням лише на один трирічний строк.

До повноважень Конституційного Суду належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Ці питання розглядаються за зверненнями: Президента України; не менш як 45 народних депутатів України; Верховного Суду України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Конституційний Суд має також повноваження офіційно тлумачити Конституцію України та закони України.

Рішення Конституційного Суду є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і таким, що не може бути оскарженим. Суди загальної юрисдикції забезпечують захист прав і свобод громадян через розгляд кримінальних, цивільних, адміністративних та інших справ. До них відносять районні (міські) суди, військові суди гарнізонів, Верховний суд Автономної Республіки Крим, обласні, міжобласний. Київський і Севастопольський міські суди, військові суди регіонів та Військово-Морських Сил, арбітражні суди областей. Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя, Вищий арбітражний суд. Верховний Суд України та всі інші суди, які мають бути утворені відповідно до Конституції України. Конституція України встановлює, що народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних, порядок обрання і функціонування яких має визначитися законами.

Судові рішення ухвалюються судами іменем України. Вони є обов'язковими для всіх суб'єктів на всій території України. За їх невиконання встановлено юридичну відповідальність.

Система судів загальної юрисдикції будується за принципами територіальності й спеціалізації. Принцип територіальності означає, що місцеві суди, до яких відносять районні (міські) суди, військові суди гарнізонів та арбітражні суди Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, будуть утворюватися переважно з огляду на адміністративно-територіальний поділ України. Принцип спеціалізації передбачає внутрішню спеціалізацію суддів у судах, запровадження організаційних структур із спеціалізації здійснення правосуддя - галузевих судів для розгляду окремих категорій справ, зокрема кримінальних, цивільних. Реалізація цього принципу сприяє підвищенню кваліфікації суддів, компетентному розглядові юридичних справ. Саме як спеціалізовані нині діють військові та арбітражні суди.

До того ж в Україні можуть бути створені й інші спеціалізовані суди, наприклад, адміністративні суди, метою діяльності яких є розгляд спорів між

громадянином та органами державного управління. Необхідно розробити закон або його розділи щодо організації та функціонування спеціалізованих судів у справах неповнолітніх. Адже Закон України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні" передбачає, що заходи примусового впливу до неповнолітніх правопорушників можуть застосовувати тільки суди. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України, який має повноваження переглянути будь-яке судові рішення судів нижчих ланок; вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди.

В Україні відповідно до закону діють апеляційні та місцеві суди. Це практично означає, що рішення місцевих судів (систему яких наведено вище) можна Оскаржити в апеляційні суди, до яких здебільшого відносять суди областей, міст Києва і Севастополя, Автономної Республіки Крим, військових регіонів і Військово-Морських Сил та інших прирівняних до них судів/Саме ці суди згідно з процесуальним законодавством мають перевіряти законність та обґрунтованість рішень районних (міських) і прирівняних до них судів в апеляційному і касаційному порядку. Звісно, вищі спеціалізовані суди мають бути апеляційною та касаційною інстанцією щодо спеціалізованих судів нижчої ланки, а Верховний Суд України, як уже зазначалося, повинен мати право переглянути будь-яке судові рішення судів нижчих ланок.

Конституцією і законами України гарантується незалежність і недоторканність суддів. Незалежність суддів означає, що вони підкоряються тільки законам і що будь-який вплив на суддів заборонений. Недоторканність суддів поширюється на листування, засоби зв'язку, документи, службові та приватні приміщення. Судді всіх рівнів без згоди Верховної Ради України не можуть бути затриманими й заарештованими до винесення обвинувального вироку судом.

Гарантії незалежності й недоторканності суддів вбачаються також у

тому, що вони займають свої посади безстрокове, крім суддів Конституційного Суду України та суддів, призначуваних на посаду судді вперше. Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України. Решта суддів, окрім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України безстрокове, в порядку, встановленому законодавством про судоустрій. Голова Верховного Суду України обирається на посаду і звільняється з посади таємним голосуванням Пленуму Верховного Суду України в порядку, встановленому законом.

Переслідуючи мету забезпечення незалежності й недоторканності судів і суддів. Конституція України встановлює, що держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів, а для вирішення питань внутрішньої діяльності судів діє суддівське самоврядування.

Конституція України дає вичерпний перелік підстав звільнення судді з посади. Вона встановлює, що суддя звільняється з посади органом, який його обрав чи призначив, у разі: закінчення строку обрання чи призначення (цей пункт стосується суддів Конституційного Суду України і суддів, які вперше призначаються на посаду); досягнення суддею 65-річного віку (незалежно від статі); неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я (тривала хвороба, каліцтво, недієздатність); порушення суддею вимог щодо несумісності. Тут слід зауважити, що ст. 127 Конституції встановлюється: "Професійні судді не можуть належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої; порушення суддею присяги (її текст формулюється ст. 10 Закону України "Про статус суддів"); набирання законної сили обвинувальним вироком щодо нього. Це означає вчинення суддею злочину і тому виключає подальшу його участь у

здійсненні правосуддя; припинення його громадянства, що може бути внаслідок виходу з громадянства чи втрати його; визнання судді безвісно відсутнім або оголошення померлим (лише за рішенням суду); подання суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням; смерті судді.

Конституція встановлює, що правосуддя в Україні здійснюють професійні судді та, у визначених законом випадках, народні засідателі й присяжні. На посаду судді може бути рекомендований кваліфікаційною комісією суддів громадянин України, не молодший 25 років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як десять років та володіє державною мовою. Суддями спеціалізованих судів можуть бути особи, які мають фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів. Ці судді відправляють правосуддя лише у складі колегій суддів.

Захист професійних інтересів суддів здійснюється в порядку, що буде встановлений в окремому законі. Але держава згідно з Конституцією України забезпечує особисту безпеку суддів та їхніх сімей.

Судочинство в Україні провадиться суддею одноособове, колегією суддів чи судом присяжних. Основними його засадами є: законність; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення доведеності вини; змагальність сторін і свобода в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їхньої переконливості; підтримання державного обвинувачення в суді прокурором; забезпечення обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, установлених законом; обов'язковість рішень суду. Конституція також встановлює, що за неповагу до суду і судді винні особи притягуються до юридичної відповідальності.

Згідно з Конституцією України в державі діє Вища рада юстиції. Вона складається з 20 членів. Верховна Рада України, Президент України, з'їзд

суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначають до Вищої ради юстиції по три члени, а всеукраїнська конференція працівників прокуратури - двох.

За посадою до складу Вищої ради юстиції входять Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України. До відання Вищої ради юстиції належать: внесення подання про призначення суддів на посади або про звільнення їх із посад; винесення рішення відносно порушення судьями і прокурорами вимог щодо несумісності; здійснення дисциплінарного провадження стосовно до суддів Верховного Суду України та суддів вищих спеціалізованих судів і розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних і місцевих судів, а також прокурорів. Отож, Вища рада юстиції формується з компетентних юристів - практиків і теоретиків і повноважна не допускати порушень з боку суддів і прокурорів, а також гарантувати їхню незалежність під час здійснення правосуддя, у тому числі з боку представників виконавчої та законодавчої гілок державної влади під час призначення суддів. Конституція України вносить низку суттєвих змін і доповнень до практики здійснення правосуддя. Саме тому в розділі XV "Перехідні положення" зафіксовано, що Верховний Суд України і Вищий арбітражний суд України здійснюють свої повноваження відповідно до чинного законодавства України до сформування системи судів загальної юрисдикції в Україні згідно з Конституцією України, але не довше ніж п'ять років. До того ж Конституція України встановлює, що судді всіх судів в Україні, обрані чи призначені до дня набуття чинності цією Конституцією, продовжують здійснювати свої повноваження згідно з чинним законодавством до закінчення строку їх обрання чи призначення. А судді, повноваження яких закінчилися в день набуття чинності цією Конституцією, продовжують здійснювати свої повноваження протягом одного року.

Отже, проблеми судової влади значною мірою врегульовані в розділі VIII Конституції України. Їх викладення починається зі ст. 124, де передбачено, що "правосуддя в Україні здійснюється виключно судами", будь-яке "делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються". До того ж Конституція України суворо заборонила створення і функціонування надзвичайних та особливих судів. Це є актуальним, оскільки, з огляду на наше минуле, практика створення таких судових інстанцій ототожнюється більшістю населення з карально-репресивними органами, що є недопустимим за побудови правової держави в Україні.

Розділ 2. Загальна характеристика місцевого самоврядування в Україні

2.1. Поняття та система місцевого самоврядування в Україні

Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні визначаються Конституцією України, чинним Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", іншими законами про місцеве самоврядування, система яких ще перебуває в стадії свого становлення та які, як про це зазначається в Законі, не повинні суперечити його положенням.

Місцеве самоврядування - багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно. Аналіз Конституції України (1996р.) дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості:

- по-перше, відповідної засади конституційного ладу України;
- по-друге, специфічної форми народовладдя;
- по-третє, права жителів відповідної територіальної одиниці

(територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві й державі та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу. У ст. 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування проголошується: «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, у конституції країни».

Вперше в Україні принцип визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні було закріплено ще в Конституції гетьмана П. Орлика - 1710 р., а пізніше в Конституції УНР 1918 р., положення яких так і не були реалізовані. За радянських часів цей принцип рішуче заперечувався, він суперечив централізованому характеру радянської держави[8].

Конституція України 1996 р., у повній відповідності до вимог Європейської Хартії (поряд з такими фундаментальними принципами, як народовладдя, суверенітет і незалежність України, поділу державної влади тощо), в окремій статті фіксує принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування.

Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування як форма народовладдя. Згідно ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З даного конституційного положення

прямо впливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму і, в силу цього, місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

Як специфічна форма реалізації належної народіві влади місцеве самоврядування характеризується[3]:

- 1) місцеве самоврядування має особливого суб'єкта - територіальну громаду, тобто жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування;
- 2) місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою). Місцеве самоврядування, його органи, згідно Конституції України, не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від держави, державної влади. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і знаходить свій вияв у тому, що, по-перше, і місцеве самоврядування, і державна влада мають єдине джерело - народ (ч. 1 ст. 5 Конституції України); по-друге, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України) і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади.

Таке становище місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє характеризувати його як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади - публічну владу територіальної громади]. Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України, ст. 145 якої передбачає, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, а ст. 142 визначає матеріальну і фінансову основу місцевого

самоврядування;

3) місцеве самоврядування має особливий об'єкт управління - питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено в Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні».

Система місцевого самоврядування в структурно-організаційному плані являє собою сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування, вирішують питання місцевого значення.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) до елементів системи місцевого самоврядування відносить:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні в місті ради, які створюються у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

· органи самоорганізації населення.

У структурі системи місцевого самоврядування можна виділити два основних елементи — територіальну громаду та органи місцевого самоврядування.

Територіальна громада - це основний суб'єкт місцевого самоврядування, її складають жителі села (кількох сіл), селища, міста.

За обсягом правоздатності та дієздатності своїх членів територіальна громада є неоднорідною - її складають жителі села, селища, міста, які мають різний правовий статус (громадяни України, іноземці, особи без громадянства). Члени міської громади - громадяни України, які досягли 18 річного віку та не визнані судом недієздатними - є активними суб'єктами міського самоврядування. Вони мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до органів місцевого самоврядування або їх посадовими особами, брати участь у місцевих референдумах, зборах громадян за місцем проживання та користуватися іншими передбаченими Конституцією України, законами України та статутами територіальних громад правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Територіальна громада безпосередньо вирішує питання, віднесені до відання місцевого самоврядування використовуючи різні форми прямої демократії.

Сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення) ради — представницькі органи місцевого самоврядування, які представляють відповідні сільські, селищні, міські або внутрішньо міські (районні у місті) територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і

повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.

Загальний склад сільської, селищної, міської, районної у місті у рад й визначається відповідною радою самостійно в межах, визначених Законом України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Обласні та районні ради мають дещо іншу, ніж сільські, селищні, міські ради природу. Вони не виступають представницькими органами обласних та районних громад, Конституція України не визнає наявності таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єкти місцевого самоврядування, а обласні, районні ради конститууються як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Загальний склад обласної, районної ради визначається відповідною радою самостійно в межах, визначених Законом України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». При цьому Закон передбачає, що загальний склад районної ради визначається з урахуванням кількості територіальних громад адміністративно-територіальних одиниць, що входять до складу району. Територіальні громади в межах району повинні мати в районній раді рівну кількість депутатських мандатів. При цьому у разі наявності у районі до 10 (включно) територіальних громад кожна територіальна громада має бути представлена в районній раді не менш як 4 депутатами, від 11 до 30 (включно) - 3 депутатами, понад 30 - 2 депутатами. В цілому загальний склад районної ради не повинен перевищувати 120 депутатів.

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Він здійснює три основні функції[8]:

- 1) представляє територіальну громаду у відношеннях з іншими територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами і організаціями;
- 2) головує на пленарних засіданнях відповідної ради; очолює виконавчий комітет відповідної ради. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Виконавчий комітет ради утворюється відповідною радою на строк її повноважень у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради — голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови із питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради.

Очолює виконавчий комітет відповідно сільський, селищний, міський голова, районної у місті ради - голова відповідної ради. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету.

2.2. Повноваження і гарантії місцевого самоврядування

Повноваження місцевого самоврядування - це визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами права і обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування.

У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, ст. 143 якої передбачає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Деталізуються та конкретизуються повноваження місцевого самоврядування в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», в галузевому законодавстві та в інших правових актах. Одночасно необхідно зазначити, що переважна більшість повноважень місцевого самоврядування здійснюється через представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи. В силу цього, в законах та інших правових актах повноваження місцевого самоврядування як правило визначаються шляхом закріплення повноважень відповідних органів місцевого самоврядування. При цьому Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» згідно з принципом розподілу повноважень окремо визначає компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування - сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів та сільського, селищного, міського голови.

За своєю структурою повноваження місцевого самоврядування включають:

- а) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг

населенню;

б) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Територіальні громади, як первинні суб'єкти місцевого самоврядування, правомочні безпосередньо розглядати та вирішувати будь-яке питання, віднесене до самоврядних повноважень.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає групи повноважень місцевого самоврядування в таких сферах та галузях:

- соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- бюджету, фінансів і цін;
- управління комунальною власністю;
- житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
- будівництва;
- освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
- регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- соціального захисту населення;
- зовнішньоекономічної діяльності;

- оборонної роботи;
- вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України.

Здійснення місцевого самоврядування в Україні забезпечується системою гарантій, під якими розуміють економічні, політичні та правові умови і засоби повної і ефективної реалізації територіальними громадами, органами місцевого самоврядування завдань та функцій місцевого самоврядування. Найважливіші правові гарантії місцевого самоврядування отримали закріплення в Конституції України та Законі «Про місцеве самоврядування в Україні».

Механізм правового забезпечення місцевого самоврядування:

I. Правові гарантії захисту територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно вирішують надані їм повноваження

- Конституційні гарантії

- Судові гарантії.

II. Державний і громадський контроль

(Державний нагляд, політико-правовий контроль у формі депутатських запитів, парламентських слухань, судовий контроль, контроль в особі засобів масової інформації, політичних партій і громадських організацій)

III. Юридична відповідальність (конституційно-правова відповідальність, майнова або цивільно-правова).

Гарантіями організаційної самостійності місцевого самоврядування є:

- положення Конституції України про те, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиної системи органів державної влади (ст. 5), а служба в органах місцевої о самоврядування виступає самостійним видом публічної служби (ст. 38);

- віднесення питань обрання органів місцевого самоврядування, обрання чи призначення посадових осіб місцевого самоврядування до повноважень місцевого самоврядування;

- встановлена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) заборона органам виконавчої влади та їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень та в інших випадках, передбачених законом;

- встановлена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 21) заборона обмежувати права територіальних громад на місцеве самоврядування за винятком умов воєнного чи надзвичайного стану.

Гарантіями фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування є:

- встановлення Конституцією України (ст. 142) матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування;
- положення Конституції України щодо захисту законом права комунальної власності на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів (ст. 13);
- закріплення обов'язків держави фінансувати здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування (ст. 143 Конституції України) та компенсувати витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами (ст. 67 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»);
- передбачена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 61) заборона втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів, за винятком випадків, передбачених законом;
- передбачений Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 62) обов'язок держави фінансово підтримувати місцеве самоврядування, брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснювати контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком, гарантувати органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб;
- передбачене Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. ст. 68-70) право органів місцевого самоврядування мати позабюджетні кошти, встановлювати місцеві податки і збори, випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери тощо.

Гарантіями захисту прав місцевого самоврядування є:

- передбачені Конституцією України обов'язковість до виконання на відповідній території актів органів місцевого самоврядування (ст. 144) та судовий порядок захисту права місцевого самоврядування (ст. '45);

- передбачене Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) право органів та посадових осіб місцевого самоврядування звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- встановлена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 72) підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам;
- передбачена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 75) відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами.

Розділ 3. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування: проблеми та шляхи їх подолання

Розбудова місцевого самоврядування – один з пріоритетних напрямків формування демократичної соціальної правової Української держави. Проте сучасні політико-правові реалії функціонування цього інституту характеризуються дисбалансом у відносинах органів місцевого самоврядування та органів державної влади, який переростає в різні форми соціальної напруги, а інколи – у відкритий конфлікт. Це зумовлює необхідність пошуку таких механізмів взаємодії між зазначеними структурами, які б ґрунтувалися на відносинах не підлеглості, а партнерства.

Конституція України, закріпивши місцеве самоврядування як право територіальної громади самостійно або під відповідальність створених нею органів вирішувати питання місцевого значення, специфічну форму народовладдя та одну з засад конституційного ладу держави, встановила та гарантувала самостійність системи місцевого самоврядування (ст.ст.5, 7, 140-

146). Цим був підбитий певний підсумок під пошуками соціально-політичної та правової моделі місцевого самоврядування, але не надана можливість однозначного визначення природи цього інституту. Окремі положення Конституції України дозволяють зробити висновок про поєднання в місцевому самоврядуванні громадських та державних засад. Така неоднорідна природа, на наш погляд, стала наслідком реалізації законодавцем намагання закріпити загальносоціальну цінність місцевого самоврядування не шляхом самоусвідомлення та самоорганізації територіальних громад, а шляхом адміністрування держави. При цьому, як зазначає, В.І. Васильєв, тут відіграли свою роль не прагнення до чистоти втілення теоретичних ідей і конструкцій, а бажання скоріше відійти від старих форм державного управління на місцях, побороти опір встановленню нових форм та забезпечити правові гарантії незворотності ствердження цих форм.

Громадсько-державницька природа місцевого самоврядування оцінюється в науковій літературі по-різному. Проте, на наш погляд, власне наявність в природі місцевого самоврядування, поряд з державними, громадських засад, що базуються на своєрідності місцевих інтересів, обумовлюють ті якісні, сутнісні властивості системи місцевого самоврядування, які дозволяють відокремити її від системи державної влади, а також визначають характер взаємодії останніх[10].

Державна влада та місцеве самоврядування знаходяться у відносинах тісної взаємодії та взаємовпливу, обумовлених не лише їх інтегрованістю в більш велику систему публічної влади, але й намаганням їх як цілісних систем пристосувати оточуюче їх соціально-політичне середовище до потреб свого існування та розвитку.

Взаємодія державної влади і місцевого самоврядування як підсистем публічної влади має декілька підвалин. По-перше, в силу конституційних положень (ст.5) вони мають єдине джерело владних повноважень – народ, що дає підстави деяким науковцям стверджувати про їх соціально-політичну

єдність.

По-друге, взаємодія державної влади та місцевого самоврядування визначається певною умовністю виділення кола справ, віднесених до відання місцевого самоврядування – питань місцевого значення. Будь-яке загальне питання є в той же самий час і місцевим для кожної окремої території, і, навпаки, у вирішенні багатьох місцевих питань бере участь загальнодержавний інтерес. Як зазначається в Пояснювальній доповіді Ради Європи до Європейської Хартії місцевого самоврядування, однозначно вирішити, якими власне питаннями повинні займатися місцеві влади, взагалі неможливо, оскільки в дійсності більшість проблем, що вирішуються ними, мають як місцеве, так і загальнонаціональне звучання, і обмеження компетенції місцевих органів лише суголосно локальними, вторинними питаннями значило би відведення вторинної ролі самому місцевому самоврядуванню. На практиці такий стан справ значно ускладнює проблему розмежування функцій і повноважень місцевого самоврядування та державної влади.

По-третє, хоча система місцевого самоврядування є низовою ланкою в системі адміністративного управління, що безпосередньо стикається з потребами населення, на наш погляд, її не можна абсолютно розвести з системою державної влади по “поверхах” публічного управління. І державна влада, і місцеве самоврядування покликані забезпечити інтегративну властивість соціальної системи, що має за мету підтримку її цілісності, координацію спільних колективних цілей з інтересами окремих елементів, а також забезпечує функціональну взаємозалежність підсистем суспільства на основі консенсусу громадян та легітимації лідерства. Від діяльності системи місцевого самоврядування залежить не лише єдність влади, але й політична, економічна та соціальна стабільність[10].

Наведене дозволяє розглядати роль місцевого самоврядування в системі публічної влади не як “підлеглого” або “суперника” державної влади, а як її соратника в реалізації публічно-правових інтересів народу, що разом з цим

забезпечує децентралізацію в управлінні суспільством, підвищує його ефективність та поширює демократичні засади.

Питанню підстав, форм та методів впливу системи державної влади на місцеве самоврядування наукою приділена чимала увага. Визначаючи його підвалини, слід зазначити, що такий вплив залежить від цілої низки чинників – ступеню реалізованості принципів демократичної соціальної правової держави та громадянського суспільства, розвиненості самого інституту місцевого самоврядування, концептуальних засад обраної моделі організації публічної влади, форми державного устрою, рівня політико-правової культури в суспільстві та державі та ін.

О.С. Бурмістров пропонує відокремлювати три групи методів державного впливу на місцеве самоврядування: перша характеризується тим, що реалізація її властива в рівній мірі періодам як становлення, так і стабільного його функціонування – це методи програмування, нормативно-правового регулювання, координації, інформування, методичного інструктування, кадрового забезпечення, матеріально-фінансового забезпечення, гарантування; друга група методів властива здебільшого періоду становлення місцевого самоврядування та відбиває значення центральних органів державної влади в запровадженні системи місцевого самоврядування – це заснування первинних суб'єктів місцевого самоврядування, реєстрація статутів територіальних громад, наділення як власними, так і делегованими повноваженнями; третю групу становлять методи, реалізація яких здійснюється в порядку зворотного зв'язку – судовий захист місцевого самоврядування, контроль за здійсненням делегованих повноважень, застосування санкцій до органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Такий підхід дозволяє визначити особливості державного впливу в залежності не лише від того, чи знаходиться місцеве самоврядування на етапі становлення чи стабільного функціонування, але й з точки зору міста в механізмі управління, а також надає можливість комплексно простежити

позитивні та негативні його наслідки.

Вплив системи місцевого самоврядування на органи державної влади як важливий елемент механізму їх взаємодії на сьогоднішній день не отримав ні достатнього нормативно-правового регулювання, ні наукової розробки. Хоча він вбачається важливим з точки зору подолання тих соціально небезпечних процесів, які зумовлюються нереалізованістю прав і законних інтересів територіальних громад та можуть призводити до протистояння між органами місцевого самоврядування й органами державної влади. Такі конфлікти, як правило, мають затяжний, латентний характер і становлять значну загрозу для стабільності конституційного ладу в державі. Проте, вони не отримали, на жаль, необхідних правових засобів свого вирішення.

Стосовно впливу системи місцевого самоврядування на державну владу слід зазначити, що в найбільш загальному вигляді він проявляється в тому, що від діяльності та сприяння місцевого самоврядування в чималому залежить ефективність здійснення державних функцій.

Разом з цим об'єктивно обумовленим є і активний вплив органів місцевого самоврядування на органи державної влади. Він пов'язаний з забезпеченням достатності, ефективності, усталеності системи місцевого самоврядування. Місцеві інтереси в цьому випадку спрямовуються на отримання достатніх інформаційних, кадрових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, виконання передбачених законом обов'язків держави в сфері місцевого самоврядування, новелізацію законодавства з питань організації місцевого самоврядування, реалізацію державних гарантій фінансової самостійності місцевого самоврядування, судовий захист місцевого самоврядування тощо.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, визначивши в ст.2 місцеве самоврядування не лише як право, але й як реальну здатність територіальної громади, визнав можливість існування зазначеної групи місцевих інтересів та гарантував їх як публічно-правові.

Реалізація зазначеної групи місцевих інтересів здійснюється органами і

посадовими особами місцевого самоврядування за допомогою як організаційно оформлених механізмів, так і тих, що такого не знайшли. До них слід віднести те, що органи місцевого самоврядування здатні суттєво впливати на виборчий процес при формуванні органів державної влади; вони можуть бути представленими в консультативних, дорадчих та інших спеціально створених органах з питань, що зачіпають інтереси місцевого самоврядування, направляти звернення до органів державної влади, а також використовувати засоби неформального впливу.

Крім того, особливе місце в конституційно-правовому механізмі впливу органів місцевого самоврядування на державну владу займають добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування, що ставлять за мету участь у формуванні та реалізації державної політики в сфері місцевого самоврядування. Основною і єдиною можливою на сьогодні формою їх в Україні є асоціації місцевих рад.

На відміну від інших засобів, асоціації мають організаційно-інституційний легалізований характер та забезпечують залучення до такого впливу широкого кола органів місцевого самоврядування. Вони надають можливість органам місцевого самоврядування, що в переважній своїй більшості далекі від “коридорів влади”, маловпливові і нездатні фінансувати кампанії впливу на органи державної влади, бути представленими на більш високому, ніж локальний, соціально-політичному рівні. Асоціації ж, на відміну від окремих органів місцевого самоврядування, мають достатні для здійснення такого впливу ресурси – матеріально-фінансові, технічні, інформаційні, кадрові, а також особисті зв'язки та належний рівень репутації.

Інформація, якою асоціації місцевих рад при цьому оперують, фактично становить відомості про наслідки того управляючого впливу, який зазнає місцеве самоврядування з боку державної влади, а співвіднесення їх з метою цього впливу надає можливість встановити причини відступу від завданої мети. Це обумовлює роль асоціацій як каналів зворотного зв'язку, який при

цьому має певні переваги за інших: по-перше, асоціації отримують інформацію “з перших рук”, що підвищує її точність та об’єктивність; по-друге, вони наділені більшим ступенем довіри органів місцевого самоврядування; по-третє, асоціації мають можливість залучити до інформаційного обігу найбільш широке коло (а потенційно і всі) органів місцевого самоврядування; по-четверте, асоціації здійснюють постійний моніторинг стану функціонування місцевого самоврядування в різних галузях управлінської діяльності; по-п’яте, вони не лише отримують інформацію, але й узагальнюють та аналізують її, в тому числі співвідносячи з досвідом зарубіжних країн; по-шосте, асоціації надають можливість вивільнити значні державні ресурси від здійснення цих задач.

Інформація, отримана органами державної влади від асоціацій місцевих рад як каналів зворотного зв’язку, має важливе коректуюче параметри державного впливу та захисне значення. Своєчасно усунені недоліки такого впливу попереджають цілу низку несприятливих для органів державної влади наслідків, які можуть виникати через ігнорування та пряме порушення місцевих інтересів.

Органи місцевого самоврядування та їх добровільні об’єднання повинні активно залучатися до формування та реалізації державної політики в сфері місцевого самоврядування. Зокрема, слід нормативно закріпити обов’язки органів державної влади інформувати їх про поточну діяльність з питань місцевого самоврядування, підготовку проектів нормативно-правових актів, що зачіпають права та інтереси територіальних громад, обов’язково враховувати пропозиції цих суб’єктів щодо плану законопроектної діяльності, включати їх представників до складу комісій, робочих груп та інших органів з підготовки та розгляду питань, які впливають на стан і розвиток територіальних громад. Особлива увага при цьому має бути приділена встановленню обов’язку органів державної влади погоджувати з асоціаціями місцевих рад проекти нормативно-правових актів, що зачіпають права і законні інтереси територіальних громад.

Вказані заходи сприятимуть демократизації державного управління, підвищенню його ефективності, найточнішому опосередкуванню та узагальненню місцевих інтересів, оптимальному узгодженню їх з державними інтересами, найповнішому забезпеченню, вірному визначенню цільових пріоритетів розвитку місцевого самоврядування, прийняттю соціально врівноважених рішень, підсиленню засад громадського контролю за здійсненням державного управління і в остаточному рахунку – розвитку місцевого самоврядування, громадянського суспільства та демократичної держави

•

Висновок

Органи місцевого самоврядування є самостійними в межах повноважень, визначених Конституцією (ст.140) і законами України. Водночас органи державної влади мають право забезпечувати державний контроль за реалізацією закріплених у законодавстві прав і свобод людини і громадянина, а також їх захисту.

Місьцеве самоврядування інтегровано в загальну систему управління справами держави й суспільства. Воно є формою самоорганізації населення у вигляді територіальної громади для вирішення своїх завдань, тобто формою здійснення публічної влади, влади народу, що має бути в майбутньому.

А поки що основний тягар зі здійснення повноважень місцевого самоврядування несуть їх органи, наділені багатьма правами та обов'язками державних органів, зокрема владними повноваженнями, правом приймати відповідні рішення, обов'язкові для всіх, і вимагати їх виконання.

Таким чином, в Україні запроваджено державницьку концепцію місцевого самоврядування із залишками "радянської" моделі, що на практиці означає безпосереднє втручання в діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій.

Закономірно, що на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні виникла нагальна необхідність проведення муніципальної реформи, основними напрямками якої є:

- передача значної частини повноважень органів державної виконавчої влади місцевому самоврядуванню;
- вирішення основних повноважень місцевого самоврядування територіальною громадою, з нормативним закріпленням їх у статуті громад;
- прийняття низки законодавчих актів, які б зміцнювали матеріально-фінансову самостійність місцевого самоврядування, зокрема, "Про

комунальну власність місцевого самоврядування", "Про земельну комунальну власність місцевого самоврядування", "Про місцеві податки і збори" тощо;

· передбачення у відповідних нормативно-правових актах суворої відповідальності голів місцевих державних адміністрацій за втручання в діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Розв'язання зазначених проблем дозволить розробити і прийняти Верховною Радою України новий Закон "Про місцеве самоврядування в Україні", на підставі положень якого можна буде говорити про перехід від державницької концепції самоврядування в Україні до громадівської.

Зазначені обставини свідчать про те, що в Україні спостерігається криза системи управління місцевим та регіональним розвитком, усієї системи територіальної організації влади.

Сучасний стан державотворення в Україні вимагає якісного перетворення системи владних відносин як на загальнодержавному, так і на регіональному і на місцевому рівнях. Така необхідність обумовлена потребою не тільки закріпити досягнуті здобутки у справі становлення України як суверенної держави, але й продовженням розбудови її як правової, демократичної, соціальної. Лише за таких умов є можливим поліпшення добробуту населення, створення дієвих гарантій реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Започаткована в нашій державі політична реформа на сьогодні охоплює здебільшого владні механізми загальнодержавного рівня. Однак держава може бути міцною тільки за наявності сильних регіонів. Як свідчить світовий та вітчизняний досвід державотворення, системні реформи можуть бути ефективними в тому разі, коли до них залучаються й владні відносини й інститути на територіальному рівні. Тому політична реформа має знайти своє логічне продовження у вдосконаленні владних відносин на рівні областей, районів, міст, селищ, сіл. Адже саме на цих рівнях найбільш виразно

проявляється ефективність влади, її здатність продемонструвати свої можливості через надання своєчасних і якісних управлінських послуг. Недосконалість чинного законодавства з цих питань породжує численні конфлікти між різними органами влади як по горизонталі, так і вертикалі, вносить напругу у відносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Одним із суттєвих проявів суперечливості та недосконалості існуючої територіальної організації влади в Україні є надмірна централізація державної влади, яка негативно позначається на розвитку регіонів, де пряме державне управління переважає над місцевим самоврядуванням.

Подальше вдосконалення поділу влади "по горизонталі" - між окремими гілками, однорівневими підсистемами державної влади, - неможливе без поділу влади "по вертикалі" - між вищими, центральними і місцевими органами, без удосконалення системи державного управління в питаннях централізації та децентралізації влади, збалансованості загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів та територіальних громад. Передумовою досягнення збалансованості інтересів є формування і впровадження виваженої державної політики щодо регіонів, особливо в аспекті фінансового забезпечення їх соціально-економічного розвитку, узгодженості повноважень і дій органів регіонального управління на місцеве самоврядування, розвитку самоврядних інституцій.

Вирішення зазначених проблем є можливим тільки за умов поєднання інституційних змін у системі публічної влади з реформою адміністративно-територіального устрою України. Така реформа, не ставлячи під сумнів унітарного характеру держави, повинна упорядкувати наявну систему адміністративно-територіальних одиниць, раціоналізувати їхні межі, забезпечити формування дієздатних територіальних громад.

Вищенаведене є свідченням того, що існуюча сьогодні система управління на регіональному та місцевому рівнях потребує вдосконалення і належного ресурсного забезпечення.

1. Конституція України від 28.06.96 - Нормативні Акти України - К.: 1999
2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.97 - Нормативні Акти України - Інформтехнологія - К.: 1999
3. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" Науково-практичний коментар//Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. -Ст.397.
4. Указ Президента України . "Про Координаційну раду з питань місцевого самоврядування" від 13 05 1997р. № 421/97 // Уряд. кур'єр. - 1997. - 20. 05.1997 - С. 10;Офіц. вісн. України. - 20.05.1997. - С. 14
5. Про Міністра Кабінету Міністрів України: Указ Президента України від 3 червня 2003 р. // Офіційний вісник України. - 2003. - №23. - Ст. 1035.
6. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 березня 2000 р. №550 // Урядовий кур'єр. - 2000. - 15 березня.
7. Європейська Хартія Місцевого Самоврядування від 15.10.85 - Нормативні Акти України - Інформтехнологія - К.: 1999
8. Теоретичні основи самоврядування. Проф. Д-р Юрій Панейко.- Українська вільна Академія Наук в Німеччині. - Мюнхен, 1963
9. Агранофф Р., Ткачук А., Браун Т.. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід./ Посібник. -- К.: Заповіт, 1997.
10. Абдурахимов Ю.В. "Взаимодействие органов местного самоуправления и гос. власти в регионе" // Регион. - 1998. - № 1. - С. 148-153.
11. Бабич П. "Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: за і проти" // Віче - 1997. - № 2. - С. 12-13.
12. Гошко А. "Демократизації місцевого самоврядування" // Вісник Укр. академії держуправління. - 1998. - № 3. - С. 218-224
13. Мельник А. Ф., Оболенський О.Ю.,Расіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління: Навч. Посібник-К.: Знання-Прес,2003.-343 с.

14. Нижник Н. Україна-державне управління: шляхи реформування. - К.: Вид-во УАДА.-1997