

УДК 328+342.8 (477)

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Була Світлана

*Львівський національний університет імені Івана Франка  
вул. Університетська 1, м. Львів 79000, Україна, (0322) 964-108*

Розглядаються правові засади місцевого самоврядування в Україні, його історичні витoki та функції.

*Ключові слова:* самоврядування, місцеве самоврядування, територіальна громада.

Ефективність місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак демократичної держави. У кожній з них залежно від особливостей устрою, історичних, національних, географічних та інших особливостей самоврядування має специфічну правову форму. У Всесвітній Декларації про місцеве самоврядування та Європейській Хартії місцевого самоврядування зазначено, що місцеве самоврядування це гарантоване законом право територіальних громад та їхніх органів вирішувати власні проблеми і управляти своїми територіями в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах населення. Ці норми відтворені в національному законодавстві більшості сучасних держав.

Термін "місцеве самоврядування" уведений в обіг у середині XIX ст. пруським юристом Рудольфом Гнейстом. Освітня енциклопедія Хатчінсона 1999 р. визначає місцеве самоврядування, по-перше, як ведення справ міст, районів і т. інш. за допомогою виборних рад, по-друге, як процес децентралізації на протипагу централізації адміністративних ресурсів в межах держави, принаймні частково, існує за рахунок місцевих податків.

Так вже історично склалось, що у таких країнах Європи як Франція та колишній СРСР місцеве самоврядування перебувало під більш жорстким контролем з боку державної влади, ніж в Англії чи, скажімо, у Сполучених Штатах. Отож не дивно, що саме у Великобританії, особливо після реорганізації у 1997 р., місцеве самоврядування функціонує сьогодні найефективніше. Наприклад, місцеве самоврядування Уельсу об'єднано у 22 однорівневі ради, які контролюють місцеві служби на всіх рівнях, в Англії у 47 об'єднаних адміністрацій, утворених з колишніх дво-рівневих міських структур, а також 34 окружних рад та 33 районних муніципальних рад Лондона.

Слід врахувати, що лише 15% видатків британського самоврядування фінансується за рахунок місцевих податків. До них належить, перш за все, муніципальний податок, який у 1993 році замінив подушний податок. Власники майна оціненого більше ніж у 320.000 фунтів сплачують у тричі більший муніципальний податок, ніж ті хто володіє майном на 40.000. В середині 80-х років

адміністрація Маргарет Тетчер суттєво обмежила функції місцевого самоврядування, передавши деякі традиційні сфери (освіта, спорт) до рук приватних власників. У 1987 р. було прийнято засади діяльності місцевого самоврядування, які значно обмежували можливість "партизанської" акції з боку останнього. [1]

Правова форма місцевого самоврядування у різних державах залежить від багатьох чинників, включаючи історичну традицію. Україна також протягом тисячі років намагалася створити власну повноцінну державу і протягом цього ж часу з'являлися, міцніли спроби запровадження місцевого самоврядування.

Анатолій Ткачук у своїй праці зазначає, що "фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні почалося після обрання народних депутатів Української РСР та місцевих рад народних депутатів у березні 1990 р. Новообрані місцеві ради хотіли позбутися як партійного так і державного патронату над своєю діяльністю, але відсутність досвіду нового місцевого керівництва досить часто приводили до прийняття органами місцевої влади рішень, які вступали у суперечність як з інтересами місцевої влади інших рівнів, так і з державними інтересами. Правовою основою діяльності місцевих рад народних депутатів на той час стали два документи, це Постанова Президії Верховної Ради СРСР "Про примірне положення про голів і президії місцевих рад народних депутатів" від 20 жовтня 1989 р. і Закон Союзу РСР "Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР" від 9 квітня 1990 р..." В цій же праці він подає історичну довідку стосовно реформування місцевого самоврядування в Україні по етапах "Верховна Рада України 12-го скликання зразу після початку своєї другої, осінньої 1990 р. сесії, приступила до підготовки проекту Закону "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування". Варто відмітити, що прийняття цього закону 7 грудня 1990 р. відкрило в Україні, вперше серед республік колишнього СРСР, шлях до створення правового ґрунту для впровадження і динамічного розвитку системи місцевого самоврядування... Цей закон виявився концептуально дещо суперечливим, оскільки питання самоврядування на той час навіть теоретично не було достатньо опрацьованим, але саме з цього закону почало формуватись правове поле для розвитку місцевого самоврядування. Саме цей закон дав можливість містам шукати свої шляхи подолання наслідків тотальної економічної кризи, що вразила Україну". Закон був дітищем тодішнього суперечливого часу, в ньому поєднувалось два поняття, які не зовсім поєднуються, тобто констатується факт існування в Україні місцевого самоврядування і водночас зазначено, що органи місцевого самоврядування є державними органами. Наприклад, у ст.2 "Система місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування". Однак, незважаючи на такі неузгодження, саме з цього закону почалось відродження місцевого самоврядування в Україні.

На початку 1992 р. (у лютому-березні) Верховна Рада прийняла нові закони "Про Представника Президента України" та "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве та регіональне самоврядування". З лютого 1994 р. було прийнято невеликий за обсягом, але важливий за змістом Закон "Про формування місцевих органів влади і самоврядування". Цим законом скасовувався інститут місцевої державної адміністрації, голови рад усіх рівнів мали обиратися населенням відповідних адміністративно-територіальних утворень, замість держадміністрацій у районах і областях знову відновлювались виконкоми. Основні положення місцевого

самоврядування закріпив і розвинув Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” 1997 р. [2;21-30]

Конституція України від 28 червня 1996 р., яка встановлює: “в Україні визначається і гарантується місцеве самоврядування”. Конституційні принципи місцевого самоврядування – це і право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ та управляти ними в інтересах місцевої громади. До них відносять: пріоритет прав людини, верховенство права, народовладдя, законність, незалежність і самостійність органів місцевого самоврядування в межах своїх повноважень, підзвітність перед населенням, захист прав, свобод і законних інтересів громадян, гласність дотримання балансу інтересів особи, суспільства та держави, децентралізації управління, тощо.

Отже, однією з основних і загальновизнаних функцій місцевого самоврядування є забезпечення ефективної участі населення у вирішенні місцевих справ [3;22]. Місцеве самоврядування має великий потенціал як важливий засіб подолання соціальної апатії, посилення громадської активності населення України, зміцнення творчого підходу громадян країни до побудови правової держави.

Конституція України створила необхідні передумови для встановлення і подальшого розвитку місцевого самоврядування в цьому напрямі. Так Ст. 1. Конституції проголошує Україну демократичною державою, тобто такою, що визнає за громадянами широкий комплекс прав щодо участі в управлінні державними справами.

Оскільки, основним завданням місцевого самоврядування на сучасному етапі має бути забезпечення наближення влади до населення, особливої актуальності набуває закріплення у Конституції і розвиток у поточному законодавстві України різноманітних форм реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні. Конституція України та Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” одноставно визнають первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень територіальну громаду села, селища, міста.

Територіальна громада як первинний суб’єкт місцевого самоврядування здійснює безпосереднє управління місцевими справами шляхом прямого волевиявлення (місцевих виборів, місцевих референдумів, загальних зборів громадян за місцем проживання). Ці форми безпосередньої демократії являють собою основні засоби реалізації місцевого самоврядування місцевими громадами. Зважаючи на юридичну значимість цих засобів реалізації місцевого самоврядування, процедура і принципи їх застосування детально врегульовані чинним законодавством. Система первинних суб’єктів місцевого самоврядування є дворівневою: з одного боку – територіальна громада, з іншого – фізичні особи – громадяни, що мають спеціальну правосуб’єктивність із яких складається територіальна громада. Проте обсяг прав і обов’язків цих суб’єктів стосовно місцевого самоврядування є юридично первинним [4; 21-22].

Якщо територіальна громада безпосередньо здійснює місцеве самоврядування, то окремі громадянин або певна сукупність громадян не можуть репрезентувати місцевий інтерес, а мають право лише опосередковано впливати на рішення місцевого самоврядування за допомогою наданих їм законом засобів. Конституція України закріплює такі основні форми здійснення окремими громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні (індивідуальні форми): участь у місцевих референдумах, місцевих виборах; служба в органах місцевого самоврядування; оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого

самоврядування, посадових осіб; відшкодування за рахунок місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями діями чи бездіяльністю органами місцевого самоврядування, їх посадових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Відповідно до Ч.1 Ст.38 Конституції України громадяни мають право брати участь у місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Право громадян на участь у місцевих референдумах конкретизується Законом України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 3 липня 1991 р., який, коли це не суперечить Конституції України, визначає предмет місцевого референдуму, порядок його призначення та проведення. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене законом до відання місцевого самоврядування. Прийняте місцевим референдумом рішення не потребує ніякого затвердження державними органами і є обов'язковим для виконання відповідною радою місцевими органами: державної виконавчої ради, підприємствами, організаціями та установами, а також громадянами, коли воно не суперечить законам [5; 311]. Територіальні громади районів у містах позбавлені права на референдум. Водночас, відповідно до п. 4 Ст.14 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачено проведення територіальною громадою району в місті референдуму щодо управління майном і фінансовими ресурсами, при чому територіальна громада міста або міська рада можуть не погодитися з його результатами і здійснювати це управління самостійно [6; 42-43].

Конституція України закріплює також деякі колективні форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні і одночасно, як самостійний елемент системи місцевого самоврядування в Україні розглядаються органи самоорганізації населення (С. 1, 5, 14 Закону України "Про місцеве самоврядування"). Закон характеризує їх як представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території.

Ініціатива у створенні органів самоорганізації населення належить жителям мікротериторіальних одиниць громади, за їх наявності сільські, селищні, міські, райони в місті (наразі їх створення), ради можуть дозволяти створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення. Головною формою безпосередньої участі жителів у здійсненні окремих повноважень, віднесених до відомств місцевого самоврядування, є загальні збори громадян за місцем проживання, які можуть скликатися на рівні мешканців будинку, вулиці, кварталу житлового комплексу, мікрорайону, а також окремих населених пунктів, які не є окремими адміністративно-територіальними утвореннями. Рішення зборів, прийняте в межах чинного законодавства, є обов'язковим для виконання органами територіальної самоорганізації громадян, усіма громадянами, які проживають на відповідній території. Право збиратися і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації надає громадянам Ст. 39 Конституції України. Про їхнє проведення завчасно сповіщають органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Членам територіальної громади надається право впливати на роботу місцевих рад, ініціюючи розгляд будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради, підлягає обов'язковому розглядові останнього на відкритому засіданні за участю ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Під час громадських слухань члени територіальних громад можуть порушувати перед депутатами, посадовими особами

місцевого самоврядування будь-які питання місцевого значення, формулювати щодо них свої пропозиції, які підлягають обов'язковому розглядові самоврядними органами.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування, як підзвітні, підконтрольні громаді, зобов'язані інформувати громадян про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітувати перед територіальними громадами про свою діяльність. Таким чином, звернення громадян, як інститут прямої демократії і самостійна форма здійснення громадянами права на участь в місцевому самоврядуванні має універсальний характер, оскільки, вони дають змогу громадянам опосередковано брати участь у визначенні пріоритетних напрямків роботи органів місцевого самоврядування, в розробленні проектів їх рішення [7; 40-41]

Згідно з Законом "Про місцеве самоврядування в Україні" у системі місцевого самоврядування з'явилась нова посадова особа – сільський, міський голова, який обирається територіальною громадою. За правовим статусом він є головною посадовою особою територіальної громади, очолює виконавчі органи відповідної ради та веде її засідання. Що ж до повноважень виконавчих органів рад, то вони розмежовані як по окремих галузях і сферах їх діяльності, так і по радах. Повноваження поділяються на власні (самоврядні) які виконкомми здійснюють самостійно під свою відповідальність і на делеговані (повноваження органів виконавчої влади).

Закон конкретизує конституційні засади матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування, закріплює самостійність місцевих бюджетів, принципи їх формування.

До основних засад місцевого самоврядування належать такі як: самостійність та незалежність їх органів, а також відповідальність за ухвалення рішення. У свою чергу це є підставою для дії принципу суверенності в рамках визначених Конституцією компетенції місцевих органів влади. Дія цих принципів надає змоги місцевим органам влади бути відносно інших не в порядкуванні та субординації, а в незалежності та координації. Втілення даного принципу на практиці передбачає, що місцева влада вищого рівня не має права втручатися та контролювати владу нижчого рівня, а лише співпрацювати. Конституція та Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" покладають на Верховну Раду України ряд функцій, пов'язаних з державною підтримкою становлення і розвитку місцевого самоврядування.

На жаль сучасна українська дійсність характеризується відсутністю чіткої визначеного суб'єкта самоврядних процесів на рівні муніципальної громади.

І хоча, більшість населення України демонструє відданість архаїчній самоврядній традиції в межах села, вулиці, курка і т.інш. Ця традиція ґрунтується на колективному випасі худоби, виконанні особливих видів суспільних робіт – толока та інш. навіть населення сучасних українських міст демонструє свою глибоку прив'язаність до села і своїм "міським" життям багато в чому завдячує саме допомозі села.

Саме тому ми вважаємо, що майбутнє українського місцевого самоврядування буде, в першу чергу, пов'язане із збереженням традиційних підходів у процесі створення законодавчої бази державної підтримки згадуваного процесу.

- 
1. The Hutchinson Educational Encyclopedia 1999 on CD Senior Producer – David Roughton
  2. *Ю.Саєнко, А.Ткачук, Ю.Привалов.* Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. –К., 1997.
  3. *Кампо В.* Місцеве самоврядування в Україні. – К., 1997.
  4. *Смирнова Т.* Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України // Право України. –1998. - № 5.
  5. Коментар до Конституції України. – К., 1996.
  6. *Лаврик В.* Місцеве самоврядування в Україні: більше запитань ніж відповідей // Право України. – 1999. - № 7.
  7. *Афонін А.* Закони слабкі без звичаїв // Місцеве самоврядування. –1998. - № 1-2.

*Стаття надійшла до редколегії 01.03.2001,  
прийнята до друку 10.06.2001.*