

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ЦІННОСТЕЙ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

Формування соціальної, правової держави становить найважливіший напрям розвитку демократичної державності в Україні, одне з основоположних завдань демократизації українського суспільства, реформи її політичної і правової систем. Однією з визначальних складових демократичної, соціальної, правової держави є наявність повноцінного місцевого самоврядування. Останнє як інші атрибути будь-якого демократичного політичного режиму поступово увійшло і у політико-правове життя українського суспільства.

Проголосивши незалежність у 1991 році, Україна стала на шлях побудови власної правової держави і громадянського суспільства. Як і для більшості пострадянських держав, перед Україною постало питання найбільш оптимальної організації влади, зокрема, і влади на місцевому рівні. Адже поряд з принципами верховенства права, пріоритету прав людини і громадянина, поділу влади на три гілки та забезпечення відповідних механізмів стримувань та противаг між ними важливу роль для реалізації засад унітарної демократичної, соціальної, правової держави, проголошених Конституцією України 1996 року, відіграє визнання місцевого самоврядування в ролі однієї з основ конституційного ладу (ст. 7) та невід'ємної умови здійснення народом влади, що йому належить (ст. 5). Регламентації цього правового інституту присвячений цілий розділ (XI) Конституції України, в якому поняття місцевого самоврядування визначено як право територіальної громади — жителів села або добровільного об'єднання у сільську громаду жителів декількох сіл, селища і міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції і законів України [1, 7].

Конституція України дозволяє розглядати місцеве самоврядування як специфічну форму здійснення народом своєї влади — публічну владу територіальної громади. Виходячи з цього, місцеве самоврядування являє собою систему організації та діяльності місцевих жителів на відповідній території, яка виражається через сукупність різноманітних органів та інститутів. Ця сукупність функціонує як єдиний, цілісний механізм, центральною, провідною ланкою якого є територіальна громада. Формування активних територіальних громад є головним чинником демократизації суспільства і утвердження відносної незалежності народу від надмірного втручання державних інституцій. Цілком обґрунтованою є думка провідних учених про те, що побудова місцевого самоврядування в нашій країні неможлива без формування активної громадської позиції населення, трансформування його з простої сукупності жителів на певній території в спільноту, яка має спільні інтереси, здатна об'єднати ресурси для досягнення загальної мети розвитку територіальної громади [2, 3].

*По-перше*, як специфічна форма публічної влади, місцеве самоврядування характеризується наявністю особливого суб'єкта — територіальної громади,

яка здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Таким чином, у місцевому самоврядуванні поєднуються форми безпосередньої та представницької демократії. Формами безпосередньої діяльності територіальних громад є місцеві вибори, місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, відкликання депутатів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування, індивідуальні та колективні письмові звернення, участь жителів у роботі органів місцевого самоврядування, громадські обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування тощо. Формами опосередкованої реалізації територіальними громадами свого права на місцеве самоврядування є органи та посадові особи місцевого самоврядування [1, 86; 3, 697–700]. Так, органами, що представляють відповідні територіальні громади, є сільські, селищні, міські ради, яким у системі органів місцевого самоврядування належить провідна роль. Дані органи здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України. Самостійним елементом системи суб'єктів місцевого самоврядування, що забезпечує стратегічну і поточну організацію діяльності місцевих рад, є сільський, селищний, міський голова. Відповідний сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади, організує роботу представницького органу місцевого самоврядування, здійснює оперативно-розпорядчі функції, підписує рішення представницького органу, представляє інтереси територіальної громади. Невід'ємним елементом системи місцевого самоврядування є виконавчі органи місцевих рад, які забезпечують реалізацію демократично виражених місцевих інтересів та певних функцій виконавчої влади. На ці органи покладаються функції оперативно-розпорядчого характеру, які складаються з дій по виконанню рішень представницьких органів місцевого самоврядування.

Особливе місце в системі місцевого самоврядування посідають районні та обласні ради. З одного боку, вони покликані забезпечувати реалізацію спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст на своїй території, а з іншого — захищати інтереси місцевого самоврядування перед районними та обласними державними адміністраціями. Особлива правова природа обласних та районних рад зумовлює специфіку їх функцій і повноважень. Певну частину місцевих питань, віднесених до їх відання, обласні та районні ради вирішують виключно на своїх пленарних засіданнях. Окрему групу своїх повноважень вони делегують відповідним місцевим державним адміністраціям. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно можуть утворюватися районні в місті ради. Усі питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад.

Окреме місце у місцевому самоврядуванні посідають органи самоорганізації населення — представницька форма місцевого самоврядування, яка утворюється для самостійного, під свою відповідальність вирішення питань місцевого значення, виходячи з інтересів жителів відповідної території, на основі законів та прийнятих у відповідності з ними локальних нормативних актів, із

використанням власних та залучених матеріальних і фінансових ресурсів. Їх роль у здійсненні місцевого самоврядування визначається насамперед тим, що дані органи обираються місцевими жителями, об'єднаними за ознакою спільного проживання на певній території для виявлення та реалізації їх спільних інтересів, та наділяються відповідними місцевими радами частиною власної компетенції, а також певними повноваженнями щодо володіння, користування і розпорядження майном, яке є комунальною власністю відповідної територіальної громади. Органи самоорганізації створюються для вирішення головним чином справ, пов'язаних із задоволенням соціально-економічних, культурних інтересів місцевого населення [1, 87; 3, 697–700].

*По-друге*, за ним визнається особливе місце в політичній системі України: місцеве самоврядування, його органи не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від неї. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і проявляється в тому, що місцеве самоврядування і державна влада мають єдине джерело — народ, а також у тому, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження виконавчої влади. Поряд з цим місцеве самоврядування як елемент політичної системи свідчить про те, що у країні поряд з інтересами особи і держави визнаються і гарантуються ще й місцеві інтереси, пов'язані з вирішенням питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення [4, 49]. При цьому місцеві інтереси розглядаються не як підпорядковані державним, а як рівноправні. Простежується функціональна близькість місцевого самоврядування і держави, адже органи місцевого самоврядування, як і органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Гармонійне поєднання зусиль держави і місцевого самоврядування, по суті рівноправних суб'єктів публічної влади, є однією з необхідних передумов оптимальної організації публічно-владного механізму суспільства [5, 5].

*По-третє*, місцеве самоврядування має особливий об'єкт діяльності — питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів і посадових осіб місцевого самоврядування визначено Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». Однією з основних ознак місцевого самоврядування є його правова самостійність, суть якої полягає в тому, що органи місцевого самоврядування та його посадові особи повинні мати свої власні повноваження, визначені Конституцією і законами. Ці повноваження, як зазначається в Європейській хартії місцевого самоврядування, мають бути, як правило, повними і винятковими, тобто вони не можуть одночасно належати іншим органам державної влади чи органам місцевого самоврядування іншого рівня. При цьому органи місцевого самоврядування повинні мати повну свободу дій для здійснення власних ініціатив із будь-якого питання, яке не виключене з їх компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу [6, 18; 7, 74]. Це правило має застосовуватися і щодо делегованих повноважень органів виконавчої влади, які органи місцевого самоврядування мають пристосовувати до місцевих умов. Отже, однією з передумов створення повноцінного місцевого само-

врядування в Україні, як і в будь-якій демократичній країні, є повне і чітке законодавче визначення компетенції органів місцевого самоврядування.

Також, *по-четверте*, можна стверджувати про визнання державою особливого права у системі конституційних прав і свобод людини і громадянина — права територіальної громади на місцеве самоврядування [4, 51; 8, 44]. Так, проголошуючи місцеве самоврядування основою конституційного ладу, законодавець, з одного боку, говорить про місцеве самоврядування як про право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста, а з іншого — розглядає місцеве самоврядування як засіб вирішення питань місцевого значення, зазначаючи, що права місцевого самоврядування захищаються у судовому порядку. У Конституції України місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Згідно із положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування це не лише право, а й спроможність, але не територіальної громади, а органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого самоврядування. В Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» враховано положення Конституції України і Європейської хартії місцевого самоврядування, і тому місцеве самоврядування визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1; 6, 20; 9, 18]. Згідно з цим визначенням, місцеве самоврядування пропонується сприймати як одне із політичних прав — відповідне право громадянина, що проживає у «самоврядній» адміністративно-територіальній одиниці, і одночасно як засіб здійснення цього права.

Місцеве самоврядування є вагомим фактором формування громадянського суспільства, оскільки свідома участь громадян у процесі створення гідних умов життя на певній території сприяє формуванню в них відповідальності за вирішення місцевих проблем, чим одночасно підвищується їх соціальна та громадянська активність [10, 174; 11, 149]. Місцеве самоврядування є найбільш ефективною легальною формою участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Вимогливість до себе і до органів місцевого самоврядування сприятимуть формуванню в Україні основних складових громадянського суспільства. Як справедливо відзначається в літературі, місцеве самоврядування відіграє особливу роль у становленні громадянського суспільства в Україні, будучи одночасно і механізмом формування такого суспільства, і його невід'ємною частиною. Як результат для громадянського суспільства природною є тенденція поступового звуження влади державної і розширення влади самоврядної, однак це відбувається не шляхом самообмеження, а у зв'язку з розвитком само-

врядування і підвищенням ефективності недержавного управління [12, 35; 13, 284].

Отже, розвинуте, зі сталими традиціями місцеве самоврядування є вагомою цінністю правової, демократичної держави, може суттєво протидіяти авторитарним тенденціям, оптимально забезпечити збалансованість відносин людини і держави, сприяти забезпеченню прав і свобод людини і громадянина.

### Література

1. Конституція України. — К.: Ін Юре, 2000.
2. Тодика Ю. П., Яворський В. Д. Выборы органов местного самоуправления: конституционный аспект. — Х.: Факт, 1998.
3. Конституція України: Наук.-практ. комент. / В. Б. Авер'янов, О. В. Баташов, Ю. В. Баулін та ін.; Редкол.: В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк та ін. — Х.: Право; К.: Ін Юре, 2003.
4. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування // Право України. — 2002. — № 3.
5. Тодика Ю. М. Місцеве самоврядування в аспекті конституційної реформи // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжпар. наук.-практ. конф., м. Харків, 25 трав. 2004 р. / За ред. Ю. П. Битяка. — Х., 2004.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування / Пер. з англ. С. М. Вишневецького. — К., 1998.
7. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: Посібник / М. Пітцик, В. Кравченко, Е. С. Мольйо та ін. — К., 2000.
8. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: Посіб. для позавибірчих депутатів. — К., 2002.
9. Закон України «О местном самоуправлении в Украине» // Законодательство о местном самоуправлении. — Х., 2003.
10. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз: Монографія. — Х.: Право, 2006.
11. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: Монографія. — Х.: Одесей, 2006.
12. Борденок В. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект // Право України. — 2002. — № 4.
13. Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильчак та ін.; За ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. — Х.: Право, 2003.