



МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО- ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Володимир Тужик,
*аспірант юридичного факультету Київського
національного університету імені Тараса Шевченка*

Забезпечення організації суспільної життєдіяльності, а також соціальної політики у державі можливе лише за наявності повноцінного місцевого самоврядування.

Інститут місцевого самоврядування займає важливе значення у структурі публічної влади та державного механізму в цілому. Це пов'язано з тим, що органи місцевого самоврядування є найбільш наближеною до суспільства державною ланкою, завдяки якій держава реалізує свою політику на місцевому рівні, а також задовольняє більшу частину суспільних потреб.

На сьогоднішній день побудова ефективної моделі системи муніципальних утворень є актуальною для Української держави.

Питанню наукової розробки проблеми територіальної організації були присвячені праці вчених — юристів, так і вчених у сфері державного будівництва, а саме: О.В. Богданова, М.С. Дністрянського, Я.Ф. Жовнірчука, О.В. Зайчука, А.А. Коваленко, В.С. Куйбіди, В.М. Селиванова, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка та ін.

Водночас у сучасній українській правовій думці відсутній єдиний теоретичний підхід відносно визначення природи місцевого самовряду-

вання, а також — щодо правової організації системи місцевого самоврядування.

Все вищевикладене і зумовило вибір напрямку даної роботи.

Інститут місцевого самоврядування має досить глибокі історичні корені, які беруть свій початок ще зі Стародавньої Греції та Стародавнього Риму.

У Римі існувало три види народних зборів: куріатні, центуріатні, а також трибутні комції. Комція у перекладі з латинського — зібрання. У результаті боротьби плебеїв та патрициїв у V-IV сторіччях до н.е. Сервій Тулій започатковує центуріальний устрій. Збори римських громадян стали проходити по центуріям, до кожної центурії входили як патриції, так і плебеї. Процедура прийняття законів відбувалась шляхом голосування по центуріях. Звісно, що домінуючим у такому голосуванні були голоси заможних римських громадян. Така ситуація не влаштувала плебеїв, останні стали проводити свої зібрання у виборчих округах — трибах, які утворювалися за територіальним принципом. Територія Риму тоді була поділена на 35 округів (4 міські та 31 сільські) [1].

Таким чином, центурії та триби складали першу розгалужену орга-



нізовану систему місцевих представницьких органів.

Започаткований у Стародавньому Римі інститут органів місцевого самоврядування згодом трансформувався до країн Західної Європи.

На українських землях досить розвинутою була система представницьких органів, у тому числі і місцевих, у період Гетьманщини.

Розвинутою була система органів місцевого самоврядування і у Російській імперії, до складу якої довгий час входила Україна.

В умовах існування УРСР діяльність органів місцевого самоврядування носила формальний характер, оскільки реальна влада була зосереджена у руках партійного апарату.

Радикальні зміни у реформуванні муніципальних органів відбулися із здобуттям Україною незалежності 24.08.1991 року та прийняттям Верховною Радою Конституції України (28.06.1996 р.).

Стаття 7 Конституції України проголошує, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Даний конституційний принцип знаходить своє розкриття у Розділі XI «Місцеве самоврядування» Конституції України (статті 140-146). Детальна правова регламентація інституту місцевого самоврядування була закріплена у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. №280 (із змінами та доповненнями), на зміст даного законодавчого акта великий вплив мала Європейська хартія про місцеве самоврядування, що була ратифікована Верховною Радою України [2].

Незважаючи на наявність правової бази місцевого самоврядування, в українському суспільстві існує низка не вирішених проблем пов'язаних із довірою населення до муніципальних органів, а також недосконалістю місцевого самоврядування. Все це призводить до конфронтації та послаблення державного механізму.

Відповідно до ч. 1 ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у територіальну громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

У юридичній літературі місцеве самоврядування визначається як особливий вид управління, що забезпечує реалізацію права територіальних спільнот самостійно вирішувати питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян та ґрунтуючись на положеннях закону [3]. Авторами також запропонована характеристика місцевого самоврядування, що надає змогу відокремити його від інших державно-суспільних інститутів. Так, як інститут громадянського суспільства, місцеве самоврядування:

У юридичній літературі місцеве самоврядування визначається як особливий вид управління, що забезпечує реалізацію права територіальних спільнот самостійно вирішувати питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян та ґрунтуючись на положеннях закону [3]. Авторами також запропонована характеристика місцевого самоврядування, що надає змогу відокремити його від інших державно-суспільних інститутів. Так, як інститут громадянського суспільства, місцеве самоврядування:

- 1) має децентралізований управлінський характер, оскільки не передбачає наявності ієрархічної структури;
- 2) здійснює публічну владу на певній територіальній одиниці з метою прийняття та реалізації рішень місцевого характеру;
- 3) є інститутом народовладдя, що забезпечує реалізацію питань місцевого значення самим суб'єктом самоврядування;
- 4) здійснюється обраними представниками населення, що мешкає на певній території;
- 5) є самостійним інститутом, що організаційно відокремлений від



ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

державних структур і має недержавний характер;

- б) несе відповідальність за свою діяльність перед населенням і державою у разі невиконання чи порушення повноважень [4].

Ми в цілому згодні з даною характеристикою, але вважаємо, що до неї слід внести певні корективи. Так, на нашу думку, не можна повною мірою стверджувати, що місцеве самоврядування носить децентралізований управлінський характер, оскільки місцеве самоврядування входить до структури державного механізму і діяльність муніципальних органів здійснюється на підставі й в межах чинного законодавства, яке закріплює правовий статус місцевого самоврядування. Також, на наш погляд, не зовсім коректним є твердження про самостійність інституту місцевих утворень від державних структур, тут доцільно вжити термін “відносно самостійний”, тому що місцеве самоврядування формується і діє в межах закону визначеного державою, та підконтрольне державним органам, які здійснюють контроль над діяльністю місцевого самоврядування (наприклад органи фінансового контролю та ін.). Інший важливий, як на нас, момент не врахований у запропонованій характеристиці. Серед перерахованих ознак слід зазначити, що місцеве самоврядування є нижчими представницькими органами державної влади, що формується шляхом виборів.

Важливого значення у теоретичному аспекті набуває розв’язання проблеми співвідношення сфер державного і муніципального регулювання суспільних відносин. Без розв’язання даної проблеми не можливо забезпечити рівноправну реалізацію інтересів держави та муніци-

пального утворення. Так, розроблена комплексна модель інтересів територіальної громади, яка представлена у вигляді трьох великих груп, кожна з яких по-різному співвідноситься з державними інтересами:

- 1) інтереси громади, що суперечать державним інтересам, не мають юридичних підстав бути реалізованими через конституційне закріплення держави, як єдино суверенної організації на певній території;
- 2) інтереси громади, що співпадають із державними інтересами, утворюючи своєрідну “суміжну зону” між інтересами держави, що мають загальносуспільний характер, та інтересами, які стосуються виключно місцевої спільноти, перебуваючи одночасно, як у сфері функціонального призначення державних інституцій, так і у сфері функціонування елементів соціальної організації місцевих співтовариств. Існування цієї сфери інтересів виключає можливість теоретично обґрунтованого і формально визначеного відокремлення понять “справ державних” від “справ місцевих” й розмежування відповідних повноважень на законодавчому рівні;
- 3) інтереси громади, які байдужі державі, оскільки не входять до кола її завдань. У даному випадку маються на увазі інтереси, пов’язані з правом особи вирішувати питання місцевого значення, які не торкаються законних прав та інтересів всього суспільства в цілому [5].

Ми вважаємо, що запропонована структура інтересів держави та місцевого самоврядування є правильною і повинна бути врахована під



час розробки та прийняття законів спрямованих на удосконалення системи місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що кола інтересів держави та місцевого самоврядування є не постійною величиною. Чим більше держава наближається до виконання завдань, покладених на неї суспільством (демократичні, соціальні, правові, економічні та ін.), тим очевиднішим стає збіг, спільності її інтересів та місцевого утворення, а, отже, зменшується кількість протилежних інтересів.

Гарантування діяльності інституту місцевого самоврядування передбачає його здійснення на певній території, відмежованої одна від одної. Зрозуміло, що це не є можливим без вирішення проблеми, пов'язаної із адміністративно-територіальним устроєм України. На сьогоднішній день реформування територіального устрою України є одним із найактуальніших завдань. У науковій літературі висловлюються думки про різні підходи щодо напрямків проведення адміністративно-територіальної реформи. Так, Я.Ф. Ковнірчик у своєму дослідженні пропонує проводити реформу адміністративно-територіального устрою України поетапно. На першому етапі першочергову увагу слід приділити нижчій адміністративно-територіальній одиниці — територіальній громаді, також науковець зазначає про необхідність створення економічно і фінансово самодостатньої територіальної громади, здатної ефективно здійснювати місцеве самоврядування, надавати послуги населенню на рівні, не нижчому, ніж визначені державою мінімальні стандарти. Автор обґрунтовує необхідність укрупнення сільських і селищних територіальних громад, так у роботі вказано, що се-

лице повинно мати не менше 5 тис. жителів, а село — не менше ніж 100 жителів [6].

Чітке визначення меж територіально-адміністративних утворень сприятиме підвищенню ефективності місцевого самоврядування, у тому числі його територіальної організації. Але, на нашу думку, до питання укрупнення сільських і селищних територіальних громад слід підходити виважено, оскільки у результаті цього поза увагою можуть залишитися інтереси невеликих населених поселень, враховуючи існуючий стан сполучення між населеними пунктами, а також стан бюрократизації місцевої влади.

Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" систему місцевого самоврядування складають: територіальна громада; сільська, селищна, міська ради; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської рад; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси населення (ст. 5) [7]. Даним Законом закріплено повноваження органів місцевого самоврядування у галузі бюджетних, фінансових відносин (ст. 28); у галузі управління комунальною власністю (ст. 29); у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування (ст. 30); у галузі будівництва, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (статті 31, 32), а також інші.

Як бачимо, закріплені у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" повноваження місцевих органів дозволяють реалізовувати досить широке коло завдань, спрямованих на задоволення потреб територіальної громади. У той же



ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

час виконання таких завдань, ускладнюється тим, що у чинному вітчизняному законодавстві не чітко окреслено коло повноважень органів місцевого самоврядування, що значно утруднює виконання відповідних повноважень. Подібна ситуація потребує свого законодавчого вирішення. І певні кроки на цьому шляху вже здійснено.

У Законопроекті за №3207-І (у редакції від 27 грудня 2005 р.) щодо внесення змін до Конституції України, пропонується закріпити новий порядок надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Із змісту чинної редакції Конституції України випливає, що надання того чи іншого повноваження органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування здійснюється окремим законом. Водночас вказаний Законопроект передбачає, щоб такі повноваження здійснювалися в установлених законом межах і порядку (ч. 3 ст.143 Законопроекту). У чинній Конституції України положення “у межах і порядку, встановлених законом” — відсутні.

Формування ефективної системи муніципальних утворень неможливе без наявності ефективної системи місцевого виборчого законодавства. Нині чинна редакція Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 6 квітня 2004 р. №1667-IV (із змінами та доповненнями) потребує змін. Частина 1 статті 34 вказаного Закону закріплює, що місцева організація партії (блоку) може висунути кандидатом у депутати місцевого рівня особу, яка є членом даної партії (блоку) або безпартійну особу. Отже, як

бачимо, такий порядок формування списку кандидатів фактично створює монополію політичних організацій на муніципальному рівні. Існує інший важливий момент. Формування місцевого депутатського корпусу шляхом голосування за списками не повною мірою відповідає інтересам місцевого населення та дозволяє набутти статус депутата місцевої ради особі, яка взагалі не буде опікуватися місцевими проблемами. На нашу думку, доцільним було б закріпити у профільному виборчому законі положення, що дозволяло б висувати політичним організаціям тільки конкретного кандидата за певним місцевим виборчим округом або дільницею. Такий порядок виборів дозволив би створити ефективніший механізм формування місцевого представницького органу, завдяки якому до органів місцевого самоврядування увійдуть найкращі представники місцевої територіальної громади.

Подальше дослідження теоретико-правових аспектів формування системи місцевого самоврядування в Україні надасть змогу уповні використати потенціал саморозвитку муніципальних утворень, а також сприятиме економічній активності населення і органів місцевої влади щодо повнішого залучення в господарський обіг наявних ресурсів і раціоналізації виробничо-соціальної структури території. ♦

**Список використаних джерел:**

1. Подопрігора А. А. *Основы римского гражданского права: учеб. пособие для студентов юрид. ВУЗ-ов и факультетов.* — 2-е изд., перераб. — К.: Ветури, 1995. — С. 27-28.
2. *Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. №452// ВВР України.* — 1997. — №38. — С. 668.
3. *Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко.* — К.: Хрінком Інтер, 2006. — С. 167-168.
4. *Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко.* — К.: Хрінком Інтер, 2006. — С. 168.
5. Чапала Г.В. *Місьцеве самоврядування в системі публічної влади: авт. реферат канд. юрид. наук.* — Х., 2004. — С. 12.
6. Ковнірчик Я. Ф. *Розвиток територіальної організації місцевого самоврядування в Україні: авт. реферат канд. наук з держ. управ.* — К., 2005. — С. 12-13.
7. *Місьцеве самоврядування: Зб. нормат.-правових актів / за ред. М.І. Панова.* — Х.: Гриф, 2002. — С. 688.

ЦІКАВО ЗНАТИ**ПРОБКА ДЛЯ ЗАКОРКОВУВАННЯ ПЛЯШКИ**

Газовані напої в скляних пляшках були досить популярні наприкінці XIX століття, але існувала одна проблема: закорковування пляшку. Пробки, які використовувалися в ті часи, не були досить надійними: вони закривали пляшку не достатньо щільно, і вуглекислий газ виходив назовні, отже деякі пробки псували якість напою.

В 1892 році Уільям Пойнтер, американський винахідник із Балтимора (штат Меріленд), отримав патент №468258 на пробку для закорковування пляшки кронен-пробку (у вигляді „корони”).

Кронен-пробка була унікальним винаходом. Проста для виготовлення, економічна для виробництва та герметична кронен-пробка мала гофрований фланцевий край та тонкий вкладний диск на донці із корку або спеціального паперу для герметичного закорковування пляшки, а також для запобігання контакту металу пробки та напою.

Перші кронен-пробки були зроблені з простої сталі, без будь-яких зображень, в них використовувались вкладні диски з натурального корку.

Сучасна кронен-пробка мало відрізняється від оригіналу. Протягом останніх 110 років були винайдені сотні інших видів пробок для скляних пляшок, багато напоїв зараз доступні в пластмасових пляшках, але кронен-пробка зберігає перші позиції на ринку.

За матеріалами сайту: [http:// www.poddaty.ru](http://www.poddaty.ru)