

УДК 342.553:352.07(477)

О.М. Пеклушенко

Голова Запорізької обласної державної адміністрації

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджено генезу поняття місцевого самоврядування, сучасне його розуміння, організаційно-правові та фінансово-економічні основи місцевого самоврядування, а також подано авторське розуміння організаційних основ місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, вибори, посадова особа, народ, адміністративно-територіальна одиниця, місцевий бюджет, комунальна власність.*

I. Вступ

Останнім часом суттєво підвищується роль органів місцевого самоврядування, призначення яких полягає в забезпеченні вирішення питань місцевого значення, які віднесені чинним законодавством України до сфери їх компетенції, та які мають діяти в рамках чинного законодавства і в інтересах територіальної громади. Разом з тим, слід визнати, що наукове дослідження статусу та структури органів місцевого самоврядування, правової регламентації питань організації їх діяльності, повноважень, відповідальності поки що недостатньо набуло системного характеру.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити організаційні основи місцевого самоврядування в Україні

III. Результати

Різні історичні періоди становлення самоврядування в Україні досліджували О. Андрійко, Д. Багалій, М. Владимирський-Буданов, В. Голобуцький, І. Крип'якевич, М. Костомаров, М. Котляр, Р. Лашенко, М. Максимович, В. Отамановський, Ф. Тарановський, П. Толочко; теоретичні основи місцевого самоврядування аналізували Ю. Панейко, В. Погорілко, О. Фрицький, Р. Хоменець, В. Шаповал; проблеми і перспективи місцевого самоврядування в сучасній Україні досліджували Б. Андресюк, В. Бесчастний, В. Борденюк І. Дегтярьова, Ю. Делія, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, Л. Савенко, В. Устименко, Г. Чапала; організаційні засади функціонування органів місцевого самоврядування аналізували О. Бобровська, С. Болдирєв, В. Куйбіда, Ю. Куц.

Поняття місцевого самоврядування є порівняно новим в українському державознавстві. Термін місцевого самоврядування уперше отримав правове закріплення в Законі УРСР “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 07.12.1990 р. № 533-XII, відповідно до якого (ст. 1) місцеве самоврядування в Україні – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони оби-

рають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази. Територіальну основу місцевого самоврядування становлять сільрада, селище, місто.

Відповідно до ст. 5 цього Закону, фінансово-економічну базу місцевого самоврядування становлять:

- природні ресурси (земля, її надра, води, ліси, рослинний і тваринний світ), розпорядження якими відповідно до законів України здійснюється сільськими, селищними і міськими Радами народних депутатів;
- місцеве господарство, комунальна власність, яка служить джерелом одержання доходів місцевого самоврядування та задоволення соціально-економічних потреб населення відповідної території;
- фінансові ресурси, що складаються з бюджетних і позабюджетних коштів, валютних фондів Рад народних депутатів та інших органів місцевого самоврядування.

Фінансово-економічну базу регіонального самоврядування становлять:

- місцеве господарство, комунальна власність, яка служить джерелом доходів регіонального самоврядування і задоволення соціально-економічних потреб населення відповідної території;
- фінансові ресурси, що складаються з бюджетних і позабюджетних коштів, валютних фондів.

Відповідно до ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (із змінами та доповненнями) від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, се-

лиць, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Важливі положення, що стосуються основ місцевого самоврядування, містяться і в міжнародно-правових актах. Зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування закріплюються конституційні та законодавчі основи місцевого самоврядування, територіальні межі і фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

У науковій літературі поняття “основи місцевого самоврядування” широко використовується для характеристики не лише найважливіших елементів системи місцевого самоврядування, але й інститутів муніципального права. Основами місцевого самоврядування називаються також окремі розділи науки муніципального права, наприклад, історичні, теоретичні або історико-теоретичні основи місцевого самоврядування. При цьому, якщо йдеться про інститути муніципального права, то під основами мають на увазі комплекси правових норм у певній сфері муніципальних суспільних відносин, якщо про елементи системи місцевого самоврядування, то мають на увазі умови і засоби, необхідні для самостійного здійснення населенням місцевого самоврядування.

У науці державного управління склалися різні точки зору про поняття і зміст основ місцевого самоврядування. Так, О.Д. Лазор основи місцевого самоврядування розглядає як певні передумови й умови, лише за наявності яких можливе реальне і ефективне місцеве самоврядування. При цьому учена виділяє правові, територіальні, організаційні, фінансово-економічні основи місцевого самоврядування [6, с. 137].

О.Д. Лазор вважає, що основи місцевого самоврядування є сукупністю встановлених Конституцією України і законами таких норм, що регулюють найбільш суттєві суспільні відносини, що виникають в процесі організації та здійснення місцевого самоврядування на усій території України. Система основ місцевого самоврядування в Україні може бути розмежована на такі основні види: народовладні, гуманістичні, соціальні, територіальні, організаційні, політичні, фінансово-економічні. Пропоновану класифікацію автор аргументує посиланнями на відповідні положення Конституції України. Так, вона вважає, що значна частина основ конституційного ладу України одночасно є і правовою основою місцевого самоврядування. Зокрема, такі основи конституційного ладу, як визнання людини, її прав і свобод вищою цінністю або визнання України соціальною державою, соціальна політика якої

спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини, або народовладдя, або ідеологічне та політичне різноманіття, не становили б одночасно і правові основи місцевого самоврядування, не визначали б головний сенс і зміст усієї діяльності органів місцевого самоврядування [6, с. 140].

З представленою аргументацією важко погодитися хоч би тому, що держава не ставить перед місцевим самоврядуванням таких широких, по суті державного масштабу, завдань, обмежуючи місцеве самоврядування питаннями місцевого значення. Зокрема, на жодному етапі правового регулювання місцевого самоврядування питання забезпечення ідеологічного та політичного різноманіття не належали до місцевих і не вирішувалися органами місцевого самоврядування. Видається, що розширене розуміння правових основ місцевого самоврядування може привести до розмивання меж компетенції між органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що поняття “Основи місцевого самоврядування” є похідним від використаного в Конституції України поняття “Основи конституційного ладу”. Це пояснюється такими чинниками: згідно з Конституцією, по-перше, місцеве самоврядування є однією з основ конституційного ладу України; по-друге, воно є однією з форм здійснення народом своєї влади; по-третє, місцеве самоврядування – це система місцевої влади, що забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення.

На нашу думку, Конституція та інше законодавство України дають можливість виділити політичні, економічні та соціальні основи місцевого самоврядування, які можна віднести до загальних основ. Для них характерні такі ознаки:

- 1) вони покликані створити на загальнодержавному рівні певні умови, гарантії для розвитку місцевого самоврядування;
- 2) слугують передумовами стимулювання розвитку місцевого самоврядування;
- 3) забезпечують певну стійкість і стабільність у діяльності органів місцевого самоврядування;
- 4) створюють реальні можливості для якнайповнішої реалізації норм, що встановлюють компетенцію органів місцевого самоврядування.

Загальні основи місцевого самоврядування зумовлюють його спеціальні основи, які знаходять відображення у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Це організаційні, правові, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування (ст. 16).

Органи місцевого самоврядування, що становлять серцевину організаційної основи місцевого самоврядування, виступають не

лише гарантією здійснення населенням місцевого самоврядування, а і є самостійними суб'єктами місцевого самоврядування, наділеними окремими повноваженнями для вирішення питань місцевого значення. Місцеве самоврядування здійснюється органами місцевого самоврядування на відповідних територіях. Тому роль організаційної основи місцевого самоврядування не можна зводити тільки до гарантій місцевого самоврядування.

Основи місцевого самоврядування – це система принципів, загальних засадничих начал, що визначають і регламентують суспільні відносини, які виникають у процесі організації та здійснення місцевого самоврядування, що знаходиться під захистом держави. Основи місцевого самоврядування, відбиваючи його ключові риси, можуть стосуватися як місцевого самоврядування в цілому, так і окремих інститутів. Вони підпорядковують собі логічно та юридично всі його інститути.

Наукову та практичну цінність виділення поняття “Основи місцевого самоврядування” підкреслює І. Грицяк. На думку автора, основи місцевого самоврядування виражають базові начала функціонування місцевого самоврядування, підкреслюють особливості правової регламентації окремих сфер та інститутів місцевого самоврядування. З урахуванням положень Конституції України, окремих законів основи місцевого самоврядування забезпечують державні гарантії самостійності рішення населенням адміністративно-територіальної одиниці питань місцевого значення, а також правові підстави ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Під основами місцевого самоврядування І. Грицяк розуміє сукупність правових норм, що містяться в Конституції України, законах, що закріплюють найбільш принципи, важливі, загальні для усіх адміністративно-територіальних одиниць територіальні, правові, організаційні, фінансово-економічні основи діяльності населення для вирішення питань місцевого значення [1, с. 54].

Ю. Делія вважає, що норми, які регулюють відносини з приводу основ місцевого самоврядування, містяться тільки в Конституції України і законах. Таким чином, автор не враховує інші акти (Президента України), що справляють істотний вплив на правове регулювання змісту основ місцевого самоврядування [2, с. 46].

Значну увагу характеристиці основ місцевого самоврядування приділили В. Журавський, В. Серьогін, О. Ярмиш, які вважають, що основи місцевого самоврядування є найважливішими елементами, що знаходяться в тісній взаємодії та розвитку, становлять фундамент місцевого самоврядування.

Поняття “основи місцевого самоврядування” охоплює сукупність відносин, що складаються в результаті організації та здійснення місцевого самоврядування, по суті це основи, властиві місцевій публічній владі. Серед них автори виділяють такі групи відносин, що виникають [3, с. 122]:

- з приводу статусу та діяльності органів і виборних посадових осіб місцевого самоврядування, тобто організаційні;
- у зв'язку зі встановленням територіального устрою, як однієї з основ місцевого самоврядування і ознак публічної влади;
- у зв'язку з формуванням економічної основи й економічної діяльності органів місцевого самоврядування;
- у зв'язку з формуванням фінансової основи і фінансової діяльності органів місцевого самоврядування.

Автори безпосередньо не виділяють правову основу місцевого самоврядування, але відзначають, що чинне законодавство містить таке поняття.

У перелік основ місцевого самоврядування В. Куйбіда включає й демографічну основу, що є сукупністю норм, які встановлюють одну з характерних ознак місцевого самоврядування, – наявність населення на цій території. З подібною аргументацією важко погодитися, передусім, тому, що населення певної адміністративно-територіальної одиниці виступає не просто як демографічна категорія, а як найважливіший інститут публічної влади на цій території, основний і найважливіший суб'єкт місцевого самоврядування [5, с. 45].

Ряд важливих характеристик досліджуваного інституту виділяє А. Мельник. Під основами місцевого самоврядування він розуміє економічні, соціальні, фінансові, правові й інші можливості й умови, що об'єктивно склалися в суспільстві, та сукупність яких утворює той базис, на якому будується вся система місцевого самоврядування, здійснюється влада місцевого самоврядування, тобто основа – це той фундамент, на якому здійснюється муніципальне будівництво. У зв'язку із цим він виділяє такі структурні елементи, які у своїй сукупності становлять поняття основ місцевого самоврядування: конституційно-правові основи, територіальні основи, економічні основи, фінансові основи [7, с. 103].

А. Мельник не включає в це поняття організаційні основи, оскільки вважає, що організаційні роботи органів місцевого самоврядування належить не стільки до основ, скільки до його здійснення, а саме до змістовної сторони формування і діяльності органів місцевого самоврядування, до форм прямого волевиявлення [7, с. 105].

У цілому таке трактування основ місцевого самоврядування не може бути підтримане.

Основи місцевого самоврядування не слід сприймати як деякі об'єктивно-абстрактні можливості й умови, що склалися в суспільстві та утворювали базис для місцевого самоврядування. Основи місцевого самоврядування – це передбачені Конституцією України, законодавчими та іншими нормативно-правовими актами найважливіші, базисні приписи, що належать до організації місцевого самоврядування і стосуються територіальної організації місцевого самоврядування, організаційного, економічного (матеріального, майнового) і фінансового забезпечення вирішення покладених на місцеве самоврядування завдань, безпосереднього залучення населення до вирішення питань місцевого значення.

Базисний характер правових норм, через які основи місцевого самоврядування отримують безпосереднє закріплення, проявляється в тому, що ці норми мають:

- а) засадничий, фундаментальний, узагальнювальний характер;
- б) визначеність і категоричність;
- в) постійність дії;
- г) загальновизнаність;
- д) стислість, концентрованість положень;
- е) стійкість.

Таким чином, незважаючи на різні точки зору учених про поняття і зміст основ місцевого самоврядування, усіх авторів об'єднує визнання того, що основи місцевого самоврядування покликані відобразити державні гарантії самостійного здійснення населенням місцевого самоврядування, створити необхідні передумови, умови, можливості для ефективного вирішення питань місцевого значення, а у встановлених законом випадках і реалізації окремих державних повноважень.

Основи місцевого самоврядування дають змогу, зокрема: відповідно до конституційних положень забезпечити включеність місцевого самоврядування в систему публічної влади в Україні; гарантувати здійснення місцевого самоврядування на усій території України з урахуванням історичних та інших місцевих традицій; сформулювати необхідні базові начала для соціально-політичного та фінансово-економічного розвитку певної адміністративно-територіальної одиниці; забезпечити становлення й активний розвиток інститутів безпосередньої демократії, підвищити їх роль і значення у вирішенні завдань місцевого самоврядування; створити систему інститутів місцевого самоврядування, здатних забезпечити реалізацію компетенції органів місцевого самоврядування, прав і законних інтересів громадян в умовах самоврядування; створити умови для зміцнення адміністративно-територіальних одиниць матеріальними ресурсами і фінансовими коштами, достатніми для їх функціо-

нування на принципах самоорганізації, самодіяльності, самостійності та саморегулювання.

Отже, основи місцевого самоврядування можна визначити як сукупність принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, положень Конституції України, законодавчих та інших нормативно-правових актів, що відображають і закріплюють найбільш важливі, єдині і базові для усіх адміністративно-територіальних одиниць загальні стандарти розвитку інститутів народовладдя, визначення територіального устрою, організаційної структури, їх фінансово-економічного забезпечення, а також що створюють інші необхідні передумови забезпечення реалізації населення місцевого самоврядування, участі у вирішенні питань місцевого значення.

Особливе місце в системі основ місцевого самоврядування, що справедливо відзначають більшість дослідників, у забезпеченні ефективної діяльності його органів, оптимальному поєднанні місцевих, регіональних і державних інтересів посідають організаційні або, як їх нерідко називають, організаційно-правові (хоча це й близькі, але не тотожні поняття) основи місцевого самоврядування.

А. Ткачук вважає, що організаційні та правові основи місцевого самоврядування є сукупністю правових норм-принципів, що закріплюють і регулюють суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням порядку утворення органів місцевого самоврядування, їх статусу, компетенції, форм і методів діяльності [8, с. 121].

На думку Г. Чапали поняття "Організаційні правові основи місцевого самоврядування" характеризує [9, с. 8]:

- а) систему, структуру і порядок утворення органів місцевого самоврядування;
- б) правовий статус, компетенцію, форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування;
- в) організацію муніципальної служби.

Близької точки зору дотримується і В. Кравченко. Він вважає, що організаційна основа місцевого самоврядування є сукупністю врегульованих нормами права суспільних відносин, що стосуються структури органів місцевого самоврядування, порядку, форм і принципів їх діяльності, а також виборних посадовців місцевого самоврядування. На його думку, муніципальна служба не може бути включена у структуру організаційної основи, оскільки вона є певною діяльністю, а не органом. Муніципальна служба здійснюється в органах місцевого самоврядування, тому вона не може виступати самостійним структурним елементом організаційної основи. Вона не є суб'єктом правовідносин, якими виступають, наприклад, ор-

гани місцевого самоврядування і виборні посадові особи місцевого самоврядування. Тому, вважає В. Кравченко, до складу організаційної основи доцільне включення виборних посадових осіб місцевого самоврядування, які безпосередньо організують роботу представницьких і виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування [4, с. 89].

IV. Висновки

Організаційні основи місцевого самоврядування можна розуміти в широкому і вузькому значенні. У широкому значенні під організаційними основами місцевого самоврядування слід розуміти закріплені законодавчими та іншими нормативно-правовими актами структуру органів місцевого самоврядування, форми (порядок) організації та діяльності виборних та інших органів місцевого самоврядування і виборних посадових осіб місцевого самоврядування, що мають власні повноваження для вирішення питань місцевого значення, а також не закріплена правовими актами місцевого самоврядування з урахуванням історичних та інших місцевих традицій інша організаційна форма, що сприяє забезпеченню ефективного вирішення населенням, органами і посадовими особами місцевого самоврядування питання місцевого значення. У вузькому значенні організаційні основи можна представити як організаційно-правові, тобто тільки закріплену законодавчими та іншими нормативно-правовими актами структура органів і посадовців місцевого самоврядування.

Серцевиною організаційних основ місцевого самоврядування є закріплені законом форми організації та діяльності органів місцевого самоврядування і посадових осіб місцевого самоврядування.

Список використаної література

1. Грицяк І.А. Місцеве самоврядування України в історії і сучасності /

І.А. Грицяк // Вісник УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 53–67.

2. Делія Ю.В. Місцеве самоврядування як право територіальної громади / Ю.В. Делія // Право України. – 2005. – № 5. – С. 45–49.

3. Журавський В.С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш. – К. : Концерн Видавничий Дім Ін Юре, 2003. – 672 с.

4. Кравченко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К. : Арарат-Центр, 2001. – 176 с.

5. Куйбіда В.С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії : монографія / В.С. Куйбіда, М.С. Куйбіда, О.О. Бабінова. – Хмельницький : ХУУП, 2008. – 468 с.

6. Лазор О.Д. Формування органів міського самоврядування / О.Д. Лазор // Місцеве самоврядування : монографія : у 2 кн. Кн. 2: Організація роботи міського голови / [за заг. ред. А.О. Чемериса]. – Л. : Ліга-Прес, 2004. – 350 с.

7. Мельник А.Ф. Становлення системи управління містом як наслідок історичних традицій розвитку міського самоврядування в Україні / А.Ф. Мельник, В.М. Сапеляк // Соціально-економічні дослідження у перехідний період. Регіональне управління та місцеве самоврядування // НАН України. Ін-т рег. досл. – Л., 2000. – Вип. 14. – С. 102–115.

8. Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – К. : Заповіт, 1997. – 180 с.

9. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз : монографія / Г.В. Чапала. – Х. : Право, 2006. – 265 с.

Стаття надійшла до редакції 19 березня 2012 р.

Пеклушенко А.Н. Организационные основы местного самоуправления в Украине

В статье исследуется генезис понятия местного самоуправления, современное его понимание, организационно-правовые и финансово-экономические основы местного самоуправления, а также дается авторское понимание организационных основ местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, выборы, должностное лицо, народ, административно-территориальная единица, местный бюджет, коммунальная собственность.*

Peklushenko O. Organizational bases of local self-government are in Ukraine

The author examines in the article genesis of concept of local self-government, its modern understanding, organizational, legal, financial and economical bases of local self-government, and also gives the authorial understanding of organizational bases of local self-government.

Key words: *local self-government, elections, public servant, people, administrative-territorial unit, local budget, community property.*