

## ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНАМИ ПРАВА НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ



**Ірина Сторожук,**

кафедра конституційного, адміністративного та фінансового права  
Хмельницького інституту регіонального управління та права

**В**изначення місцевого самоврядування подано у Конституції України і децю у доповненому вигляді у ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду, або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України і законів України.

У цьому визначенні чітко простежується відповідність поняттю місцевого самоврядування, поданому в Європейській Хартії місцевого самоврядування. Крім того, місцеве самоврядування в Україні в цілому ґрунтується на принципових засадах, сформульованих у Всесвітній декларації місцевого самоврядування та Європейській Хартії місцевого самоврядування.

Законодавство України пішло трохи далі і першим суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень проголошує не адміністративно-територіальну одиницю, не органи місцевого самоврядування чи його посадових осіб, а територіальну громаду – жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Це право покликане гарантувати громадянам можливість брати участь у місцевих референдумах, загальних зборах громадян за місцем проживання, в місцевих ініціативах, місцевих виборах, громадських слуханнях, органах самоорганізації населення та інших формах реалізації місцевого самоврядування, в органах держави тощо.

Отже, порівняно з попереднім законодавством, яке здійснювалося на колишній радянській правовій основі, в Україні вперше визначається першочергове право з боку територіальної громади як головного суб'єкта місцевого самоврядування, право, яке раніше належало адміністративно-територіальним одиницям, тобто по суті державним, а не громадським структурам. Можна вважати, що вітчизняний законодавець здійснив суттєву новачку [1, с. 16]. Але вона передбачає незвичні, а часто і незрозумілі для більшості населення України процеси. І це насамперед процес становлення територіальної громади як спільноти (а не просто сукупності) людей – жителів міста, іншого населеного пункту, об'єднаних спільними проблемами, вирішення яких є їх спільною справою. Вирішення цієї проблеми значною мірою визначатиме перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні, перехід від декларування до реального втілення в життя децентралізованої, демократичної системи територіальної організації влади, засади якої визначено Конституцією України.

Цей процес потребує розв'язання низки складних завдань.

**По-перше,** є потреба в конкретизації територіальної основи місцевого самоврядування, що пов'язано із вдосконаленням системи адміністративно-територіального поділу України

Так, сьогодні Україна характеризується наявністю надзвичайно великої кількості суб'єктів місцевого самоврядування. Стапом на 01.10.97 р. налічувалося 446 міст (з них 2 загальнодержавного, 165 – обласного, 279 – районного значення), 908 селищ та 28 841 село, тобто 30 195 населених пунктів, територіальні громади яких відповідно до Конституції України можуть самостійно реалізувати право на місцеве самоврядування. Зрозуміло, що переважна більшість з них не можуть створити необхідної матеріальної та фінансової основи, яка б належним чином забезпечила виконання завдань та функцій, що реалізуються в системі місцевого самоврядування. Якщо навіть припустити, що не всі територіальні громади самостійно реалізують право на місцеве самоврядування, їх кількість порівняно з країнами, де цей процес вже минув, є досить значною [2, с. 32].

Існуюча система адміністративно-територіального поділу України передбачає входження одних населених пунктів до меж інших. Таке укрупнення територіальних громад могло б стати необхідною умовою для створення матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування.

На жаль, в Конституції України не передбачено радикальних та ефективних шляхів комунікації і зазначено, що цей процес може відбуватися через об'єднання територіальних громад, але за умови, що об'єднуються територіальні громади лише сіл і винятково на добровільній основі. У зв'язку з цим обмеженням неможливо об'єднати територіальну громаду міста із територіальними громадами міст, селищ та сіл, які розташовані на території цього міста. Єдиний реальний вихід, без внесення змін до Конституції України, як уявляється, – це удосконалення системи адміністративно-територіального поділу, примусове об'єднання відповідних населених пунктів, ліквідація самостійного статусу населених пунктів, які включені до складу інших населених пунктів тощо, що автоматично призвело до злиття територіальних громад [2, с. 32].

**По-друге,** становлення територіальних громад має суттєвий психологічний аспект.

Переважна частина наших громадян вихована в дусі патеріалізму, тобто пасивного очікування вирішення їх проблем державою чи публічною владою взагалі [3, с. 8]. Така ситуація призводить до того, що громадяни, маючи право на участь у місцевому самоврядуванні, ним часто-густо не користуються.

Отже, потрібна радикальна переорієнтація соціальних цінностей значної частини громадян з питань місцевого самоврядування [4, с. 492]. Вона пов'язана з формуванням у свідомості жителів насе-

леного пункту їх належності до спільноти, яку утворює територіальна громада, вихованням своєрідного місцевого патріотизму. Відчуття належності до єдиного соціального організму сприятиме активному залученню членів територіальної громади до здійснення місцевого самоврядування, безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, тобто до розвитку місцевої демократії [2, с. 33].

**По-третє**, сучасний етап законодавчого регулювання питань організації та функціонування місцевого самоврядування можна оцінити як викрай незадовільний. Такий висновок можна зробити, проаналізувавши базовий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». У ньому, з одного боку, визначається, що територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а формами вирішення територіальною громадою питань місцевого значення можуть бути: місцеві вибори та референдум; загальні збори громадян за місцем проживання; місцеві ініціативи; громадські слухання; органи самоорганізації населення. Проте, з іншого боку, в Законі ці права громади лише декларуються, а процесу їх реалізації немає, тобто відсутня безпосередня можливість здійснити це право. Інколи недостатня регламентація тих чи інших форм безпосередньої демократії може бути замінена історичним досвідом з реалізації цього права. Однак і такого досвіду в наших громадах немає.

Історично склалося так, що за радянських часів наші громадяни мали право брати участь лише у виборах (хоча і формально, не демократично).

Крім того, на сьогодні тільки ця форма безпосередньої демократії, а саме можливість брати участь у місцевих виборах і референдумах, має законодавчу регламентацію. Та і ці акти не ідеальні, що видно на прикладі Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.91 р. № 1286-ХІІ. Так, ст. 6 цього Закону передбачає, що на місцеві референдуми не виносяться питання про скасування законних рішень органів місцевого самоврядування. І це положення зводить нанівець права територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. Адже рішення відповідної ради може бути формально законним і одночасно суперечити інтересам територіальних громад. Тому в процесі приведення у відповідність до Конституції України законодавства про референдуми доцільно було б передбачити, що право остаточного вирішення питань місцевого життя має належати територіальним громадам як первинним суб'єктам місцевого самоврядування [5, с. 120].

У більшості населення України склалася думка, що їх участь у демократичних процесах суспільства можна обмежити участю у виборах представницьких органів, які є виразниками їх інтересів. Проте демократія означає більше, ніж вибір підзвітних представників. У своїй розвиненій формі демократія включає в себе складні механізми здійснення колективного самоврядування.

Для того щоб демократія працювала, необхідно, щоб громадяни брали участь у багатьох аспектах рутинної роботи органів місцевого самоврядування [6, с. 3]. Ось чому так потрібні законодавчі акти, які б регламентували процес здійснення інших форм безпосередньої демократії.

Найбільш ефективно та оптимально система територіального самоврядування може функціонувати на місцевому (базовому) рівні, тобто в місцях традиційного поселення людей у селах, селищах і містах. Адже лише в цих територіальних межах

люди відчують себе територіальною громадою, об'єднаною спільними інтересами [7, с. 26].

Тільки члени громади можуть найбільш певно сформулювати свої потреби, уточнити, що саме і як слід розуміти, або задовольнити, їх, установити, які фінансові ресурси для цього потрібно залучити. Ось чому рівень прийняття рішень по можливості повинен делегуватись на рівень, найбільш наближений до того, якого це рішення стосується. А це потребує взаємності бажання на співпрацю. На сьогодні склалася ситуація, коли члени територіальних громад мають право, але не користуються ним, а місцева влада не бажає поділитися владою, побоюючись того, що кожна громада зможе діяти по-різному внаслідок змін місцевих умов та обставин. І це призведе до втрати радами контролю.

Ось чому нерідко обидві сторони замість того, щоб співпрацювати, вдаються до аргументів, якими звинувачують одна одну за стан справ. Громадяни заявляють, що місцева влада не робить жодних спроб для того, щоб добитися соціальної підтримки ухвалених нею рішень або налагодити соціальне партнерство для впровадження цих рішень у життя. Крім того, вони вважають, що їхня реальна участь у процесі вироблення рішень на місцевому рівні дуже обмежена і очевидним є небажання місцевих рад залучати населення до участі у роботі і скористатися його внеском. Таке ставлення знайшло свій прояв у вигляді падіння довіри до органів управління і обраних посадовців.

Місцева ж влада стверджує, що суспільство демонструє мало зацікавленості з тим, щоб перебрати у свої руки певні питання [8, с. 4].

Звичайно, сучасні ради ще не скоро зможуть позбутися «вроджених плям» [9, с. 60] тоталітарного режиму. І в цьому одна з головних вад, яка стримує сьогодні їхній творчий потенціал. Проте нові конституційні засади місцевого самоврядування створюють необхідні передумови його демократичного, правового розвитку, а також взаємодії його з територіальною громадою.

## Література

1. Андреев Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи. – К., 1997.
2. Краваченко В. Перспективи розвитку місцевого самоврядування в ході адміністративної реформи в Україні // Українсько-шведський проєкт розвитку місцевого самоврядування у м. Ірпені Київської області. Проблеми та перспективи місцевого самоврядування / Аналітичний бюл. – К., 1998.
3. Кашио В. М. Доступ громадян до права на участь у місцевому самоврядуванні та правова просвіта: проблемні питання // Правничий часопис Донецького університету. – 1999. – № 1 (3).
4. Кашио В. М. Український муніципалізм: історія і сучасність // Хроніка 2000. Держава, культура, право. – К., 1998.
5. Бордюк В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні // Вісник Української Академії державного управління. – 1998. – № 3.
6. Роджерс Воллес Вовлечение общественности в дела местного управления. – М., 1999.
7. Батапов О. Центральні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади // Право України. – 1999. – № 5.
8. Ханна Регульська. Реформа місцевої влади в Центральній та Східній Європі. – 1993.
9. Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії і практики. – К., 1997.