



*Г. Сторожук,  
асистент кафедри  
конституційного,  
адміністративного та  
фінансового права ХІУП*

## ОСНОВИ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ

На сучасному етапі розвитку суспільства виникла необхідність перегляду значної кількості існуючих до останнього часу уявлень про правові та наукові категорії. Це тим більше актуально, що курс на побудову демократичної, соціальної та правової держави Україна потребує критичного конструктивного аналізу досягнень і прорахунків загальнотеоретичної юридичної науки у минулому та її побудови на зовсім іншій, якісно досконалішій, методологічній основі.

Актуальність такого дослідження пояснюється ще й тим, що побудувати громадянське суспільство і таку, що йому відповідає, демократичну, соціальну, правову державу, можливо тільки за умови комплексного, системного реформування всіх сфер суспільного життя. Складовою частиною такого реформування є правова реформа, яка має охопити більшість правових явищ<sup>1</sup>.

Логічно, що будь – які заходи у рамках правової реформи слід починати з удосконалення основоположних джерел, керівних ідей, тобто основ та принципів.

Отже, щоб розкрити суть та характерні риси місцевого управління потрібно дослідити основи і принципи місцевого управління.

На сьогодні в правовій літературі немає єдності в підході до тлумачення поняття “основи” місцевого управління. Не вирішено також питання про співвідношення основ місцевого управління з принципами місцевого управління, бо в визначеннях цих двох понять є багато спільного<sup>2</sup>.

Та принципам права, на відміну від основ права, присвячено багато робіт. І майже всі сходяться на тому, що принципи – це основні положення ідей<sup>3</sup>. Так Р.З.Лівшиц відмічав, що принципи охоплюють всю правову ідею і надають їй логічність, послідовність, збалансованість, звільняючи від конкретики і чесностей<sup>4</sup>.

Але все це логічно віднести і до поняття основ права, оскільки основи – це вихідні, головні положення чого-небудь. А виділити основи – означає виявити в ньому головне, основне, базові засади, що складають його сутність<sup>5</sup>.

Вирішити це питання можливо виходячи з структури, характеру, значущості суспільних відносин, які вони регулюють.

Місцеве управління, як вираз влади народу (через органи державної влади на місцях і місцевої влади) складає одну з основ конституційного ладу України і є його складовою.

А конституційний лад – це порядок, при якому (як визначає М.В.Балгай) дотримуються права і свободи людини і громадянина, а держава діє у відповідності з Конституцією<sup>6</sup>. Місцеве управління як частина конституційного ладу і похідна від

<sup>1</sup> Колодій А.М. Принципи права України. - К.: Юрінком Інтер. 1998.- С.3.

<sup>2</sup> Пылин В.В. Основы и принципы местного самоуправления // Журнал российского права. – 1999.- № 7/8. - С. 26-31.

<sup>3</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка М., 1984.-С.528.

<sup>4</sup> Лившиц Р.З. Теория права. - М., 1994. – С.195.

<sup>5</sup> Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / 2-е изд. Под ред. Ю.А. Дмитриева.- М.: Профобразование, 2000.- С. 60.

<sup>6</sup> Балгай М.В. , Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – М., 1996. –С.96.



нього – також порядок, при якому дотримуються перш за все права і свободи людини і громадянина, а органи місцевого управління і само населення діють у відповідності з Конституцією і законами. Оскільки важко уявити, щоб такі основи конституційного устрою, якими є: найвища цінність – людина, її права і свободи; соціальна політика, що направлена на створення умов, що забезпечили б достойне життя і вільний розвиток людині; народовладдя; ідеологічне і політичне багатоманітність не склали основ місцевого управління, і не визначили б головний зміст всієї діяльності органів місцевого управління (місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування)<sup>7</sup>.

Тому відносини щодо місцевого управління є складовою відносин, що характеризують суспільний лад.

А В.Е.Чиркін відмічав, що “відносини, які характеризують суспільний лад, не тільки не однакові, але і нерівноцінні, є першорядні і другорядні суспільні відносини, більше того – конституційні норми першорядного і другорядного характеру”<sup>8</sup>.

А місцеве управління, як другорядне правове утворення, що виникло на базі основних конституційних інститутів, а саме, інституту місцевої державної влади та інституту місцевого самоврядування, охоплює кілька рівнів (різновидів) суспільних відносин: основні (основоположні суспільні відносини) і похідні від основних. Правове закріплення місцевого управління як складової конституційного ладу, потребує “використання, головним чином, не детальних правил, а норм, що відрізняються високим ступенем нормативної концентрації”<sup>9</sup>.

З цього можна вивести, що основи – це засади (права – норми чи їх сукупність), що регулюють головні основоположні суспільні відносини – є першорядні щодо принципів, бо основою є норми закріплення в законодавстві. А принципи – основні, докорінні засади організації і функціонування – є другорядними, бо є, по суті (хоча і закріплені в законодавстві), детально виробленими правилами, а не норма.

Та ці правила (принципи) не є довільними за своїм характером, основами чи вихідними положеннями, що пронизують норми. Вони є об’єктивно обумовлені економічним і соціально – політичним ладом суспільства, що існує в тій чи іншій країні, соціально – класовою природою держави і права, основними принципами побудови і функціонування політичної системи взагалі<sup>10</sup>.

Будучи другорядними, принципи є ще й похідними від основ, бо основи – це сукупність таких умов, лише за наявності яких можливе реальне і ефективне функціонування певних суспільних відносин.

В.І.Фадєєв, стосовно місцевого самоврядування, визначив основи – як сукупність певних передумов і умов, лише за наявності яких можливе реальне і ефективне місцеве самоврядування.

При цьому до основ місцевого самоврядування він відносить: правові, територіальні, організаційні, фінансово – економічні. На його думку, правову основу місцевого самоврядування складають: Конституція, закони та інші нормативно правові акти, що регулюють питання організації і діяльності місцевого самоврядування.

Даючи визначення понять територіальних, організаційних, фінансово – економічних основ, В.І.Фадєєв визначає кожен з них як інститут права – сукупність

<sup>7</sup> Пылин В.В. Основы и принципы местного самоуправления // Журнал российского права. – 1999. - № 7/8. - С. 28.

<sup>8</sup> Чиркин В.Е. Конституционные принципы социально-экономической структуры, политической системы и духовной жизни общества // Сравнительное конституционное право. – М., 1996. -С.323.

<sup>9</sup> Тихомиров Ю.А. Конституционное право: уроки прошлого и взгляд в будущее // Правоведение. - 1992.- №6. - С.6.

<sup>10</sup> Васильев А.М. Правовые категории. – М., 1976. - С.216-225.



правових норм, що закріплюють і регулюють суспільні відносини у відповідній сфері самоврядування<sup>11</sup>.

Схожий підхід в визначенні поняття “основ” має місце і в деяких інших роботах<sup>12</sup>.

Більшість вчених ототожнюють “основи” з колишніми основами законодавства Союзу РСР. Вважаючи, що основи місцевого управління складають Конституція України, закони України, місцеві статути й інші нормативно правові акти, що регулюють питання організації та діяльності органів місцевого управління (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування).

Такий підхід буде правомірний, якщо розглядати основи місцевого управління як основи законодавства щодо місцевого управління. Однак, головне значення основ місцевого управління полягає не в тому, аби визначити в законодавчих актах сукупність найважливіших норм, у відповідності з якими повинна забезпечуватись єдність в правовому регулюванні пов'язаних з ними суспільних відносинах. Воно значно ширше і глибше. Подібно основам конституційного устрою основи місцевого управління повинні застосовуватись, перш за все, для вираження найважливіших вихідних начал, що вирішують питання місцевого управління<sup>13</sup>.

Тобто основи місцевого управління – це загальні основоположні засади, що визначають і регламентують суспільні відносини, які виникають в процесі організації здійснення місцевого управління. Обумовлюючи базові риси місцевого управління, вони можуть відноситись до нього в цілому, або лише до окремих інститутів. Основи місцевого управління логічно і юридично підпорядковують собі всі інститути і видані на їх розвиток закони і нормативно-правові акти.

До основ місцевого управління відносяться насамперед конституційні засади, що містяться в розділі 1, які прямо чи опосередковано відносяться до організації і функціонування місцевого управління. В даному розділі вони закріплюються досить загально. Більш конкретно вони розглядаються в розділах 6, 9,10 ,11 Конституції України, а також в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, в Законі України “Про місцеві державні адміністрації” та інших нормативних актах, які мають відношення до здійснення місцевого управління.

Таким чином, поєднавши всі складові можемо визначити поняття “основ” місцевого управління.

Основи місцевого управління – це сукупність встановлених Конституцією, законами та нормативною базою норм, що визначають і регулюють найбільш суттєві (фундаментальні) суспільні відносини, які виникають в процесі організації і функціонування місцевого управління.

Норми, що складають певну систему основ місцевого управління можуть бути поділені на певні групи. Одні автори (наприклад, В.І.Фадєєв) виділяють: правову, територіальну, організаційну, фінансово – економічну основи<sup>14</sup>.

Інші, до вже перелічених, додають народовладну, гуманістичну, соціальну, політичну основи<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Васильєв А.М. Правовые категории. – М., 1976.- С.216-225.

<sup>12</sup> Див. Местное самоуправление. Основы системного подхода / Под ред. А.Е. Когути и В.А. Гневно. - СПб., 1997. – С. 11-17; Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации: Учебное пособие. – М., 1997. – С. 15-41; Муниципальное право: Учебник для юридических вузов / Рук. Авт. Коллектива А.И. Коваленко, - М., 1997. – С. 58-63, 79-83; Шургина Е.С. Муниципальное право: Учебное пособие. – Новосибирск, 1995.- С. 24-35.

<sup>13</sup> Пылин В.В. Основы и принципы местного самоуправления // Журнал российского права. – 1999.- № 7/8. - С. 27.

<sup>14</sup> Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М., 1997.- С. 170,195,197,230.

<sup>15</sup> Пылин В.В. Основы и принципы местного самоуправления // Журнал российского права. – 1999.- № 7/8. - С. 28.



Та, на нашу думку, виділення народовладдя і гуманізму в ряд основ місцевого управління є недоречними і необґрунтованими. Бо вони виступають не як основи, а як наскрізні принципи місцевого управління, тобто закріплені в законодавстві (ст.3 Закону “Про місцеві державні адміністрації” та ст.4 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”) детально вироблені фундаментальні правила, на основі яких організується і функціонує місцеве управління і які повинні визначати (і визначають) його суть і зміст.

Деякі з вчених виділяють соціальну основу місцевого управління розуміючи під нею сукупність правових норм, що закріплюють і регулюють соціальну політику місцевого управління, направлену на створення умов, які забезпечили б гідне життя і вільний розвиток людини.

Тобто визнаючи по суті політику, яку проводять місцеві органи влади і управління в межах реалізації загальнодержавної політики в соціальній сфері, основами місцевого управління, що виникають в процесі організації і функціонування місцевого управління. Чи є доречним таке виділення? На нашу думку, ні. Бо соціальна політика не повинна формуватись на місцевому рівні, оскільки є загальнодержавною. Адже стабільний соціальний розвиток українського суспільства неможливий без відданості загальнолюдським цінностям, ідеалам свободи та гарантованої демократії. Це базові основи, засади суспільного розвитку, утвердження яких сприятиме найбільш повному розкриттю сутнісних сил людини, розвитку її соціального потенціалу<sup>16</sup>.

А для реалізації цієї політики у відповідності з міжнародними стандартами (Наприклад: ст.11 Міжнародного Пакту про економічні, соціальні і культурні права - державні органи і органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати також право кожного на достатній життєвий рівень для нього самого і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло, та безперервне покращення умов життя) в державах приймаються загальнодержавні соціальні програми, які реалізуються державними органами. Органи місцевого самоврядування також приймають активну участь в розробці і реалізації соціальної програми. А результативність цих програм багато в чому залежить від раціональності і чіткості поділу функцій і повноважень між органами місцевого управління. До числа основних напрямків їх діяльності в соціальній сфері відносяться : допомога малозабезпеченим, охорона здоров'я, освіта, вирішення житлових, екологічних та інших проблем.

Це означає, що головною метою діяльності органів місцевого управління має стати людина, створення умов для самореалізації її особистого потенціалу, свободи вибору напрямків та форм самоствердження у сфері суспільного буття, а також створення умов для реалізації людиною своїх соціальних прав та свобод, а саме: право на свободу праці, повну та своєчасну винагороду за неї, на вибір професії та роду занять, на освіту, охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; право на соціальний захист; право на безпечне життя та здорове довкілля.

Отже, є недоречним виділення і соціальної основи місцевого управління. Бо це є одна з найвагоміших засад конституційного устрою і має виступати швидше наскрізним принципом функціонування органів місцевого управління.

Не можна погодитись і з визнанням одним з видів основ місцевого управління – політичних основ. Вони скоріше є не основами (як суспільні відносини, які виникають в процесі організації і функціонування органів місцевого управління), а як передумова виникнення політичної і ідеологічної багатоманітності на місцевому рівні.

Політичні передумови місцевого управління це сукупність правових норм, що закріплюють і регулюють можливість політичного і ідеологічного багатоманіття на

<sup>16</sup> Скуратівський В. Соціальний розвиток і соціальна політика: основні пріоритети та напрямки в сучасних умовах/ Україна поступ у XXI століття: Наук.-метод. зб./ І.Ф. Надольний, В.А. Рехало, Н.Р. Нижник та ін. – К., 2000. – С.177.



місцевому рівні, що походить від політичних прав і свобод людини виражати свої погляди і брати участь у політичній діяльності.

Політичні передумови виникнення місцевого управління є похідними від основ конституційного устрою закріплених в ст.15 Конституції України, яка гласить “суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності”.

Політична багатоманітність означає перш за все реальну можливість створення і діяльності різних об’єднань громадян (партій, рухів, конгресів тощо), які мають головною метою участь у виробленні державної політики, формуванні і функціонуванні органів державної влади і місцевого самоврядування.

Ідеологічну багатоманітність слід розуміти як право різних суб’єктів (окремих осіб та їх об’єднань) безперешкодно формулювати, досліджувати, пропагувати й втілювати в практику суспільних відносин різноманітні ідеї, теорії, погляди, які стосуються різних аспектів життя держави, суспільства, цивілізації в цілому.

Найважливішою гарантією такого багатоманіття є заборона державі визнавати будь-яку ідеологію обов’язковою для всіх. Сама держава при формуванні і функціонуванні своїх структур, визначенні найближчих і перспективних цілей свого розвитку, дотримується певних ідеологічних, політичних та інших концепцій, але вони не можуть офіційно проголошуватися державою пріоритетними і обов’язковими для вивчення, сповідання і пропагування під загрозою тих чи інших санкцій<sup>17</sup>.

Ідеологічна нейтральність державних органів і посадових осіб місцевого самоврядування не виключає можливості приходу до влади шляхом вільних виборів тих чи інших політичних сил, громадських об’єднань зі своєю ідеологією. Однак це не повинно вести до ігнорування чи заборони інших ідеологій, не повинно відобразитись на учбових програмах, на державних і муніципальних засобах масової інформації на підборі і розстановці державних і муніципальних службовців.

Наведене вище свідчить про те, що політична і ідеологічна багатоманітність є складовою (сталою складовою) державного устрою нашої держави, тому є недоречним виділяти її ще й як основу місцевого управління.

Отже, узагальнивши різні точки зору, можемо виділити такі основи місцевого управління: правову, територіальну, організаційну, соціальну та фінансову основи.

**Правова основа місцевого управління** – це сукупність норм, що закріплені в законодавстві і регулюють питання організації і діяльності місцевого управління.

**Організаційні основи місцевого управління** – це сукупність правових норм, що закріплюють і регулюють порядок створення органів місцевого управління, їх статус, компетенцію, форми, методи та принципи їх діяльності.

**Територіальні основи місцевого управління** – це сукупність норм, що закріплюють і регулюють територіальну організацію місцевого управління: формування, склад, межі територій, порядок їх встановлення і зміни.

**Фінансова основа місцевого управління** – це сукупність правових норм, що закріплюють і регулюють суспільні відносини пов’язані з формуванням і використанням фінансів ( майна, коштів), що перебувають у розпорядженні (власності, управлінні) органів місцевого управління.

Але при аналізі змісту кожної з них потрібно зазначити, що формування і розвиток основ місцевого управління має свою специфіку. Вона полягає в тому, що систему органів місцевого управління складають абсолютно різні за своєю юридичною природою органи, які є представниками двох гілок публічної влади, а саме державної

<sup>17</sup> Коментар до Конституції України. – К., 1996. С.54-55.



влади (місцеві державні адміністрації) та місцевої влади (органи місцевого самоврядування). Тому, аби в повній мірі розкрити зміст основ місцевого управління, потрібно дослідити порядок їх формування і реалізації зі сторони кожного з органів місцевого управління. Бо тільки встановивши основи управління для кожного з них, ми зможемо отримати дану основу місцевого управління, яка в кожній з груп основ виступає як двоєдина складова.

1. Балгай М.В. , Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – М., 1996. –С. 96.
2. Васильев А.М. Правовые категории. – М., 1976.- С.216-225.
3. Местное самоуправление. Основы системного подхода / Под ред. А.Е. Козута и В.А. Гневко. - СПб., 1997. – С. 11-17.
4. Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации: Учебное пособие. – М., 1997. – С. 15-41.
5. Муниципальное право: Учебник для юридических вузов / Рук. Авт. Коллектива А.И. Коваленко, - М., 1997. – С. 58-63, 79-83.
6. Шургина Е.С. Муниципальное право: Учебное пособие. – Новосибирск, 1995.- С.24-35.
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка М., 1984.-С. 528.
8. Пылин В.В. Основы и принципы местного самоуправления // Журнал российского права. – 1999.- № 7/8. - С. 26-31.
9. Скуратівський В. Соціальний розвиток і соціальна політика: основні пріоритети та напрямки в сучасних умовах/ Україна поступ у ХХІ століття: Наук.-метод. зб./ І.Ф. Надольний, В.А. Рехало, Н.Р. Нижник та ін. – К., 2000. – С. 177.
10. Тихомиров Ю.А. Конституционное право: уроки прошлого и взгляд в будущее // Правоведение. - 1992.- №6.- С. 6.
11. Колодій А.М. Принципи права України. - К.: Юрінком Інтер. 1998.- С.3.
12. Коментар до Конституції України. – К., 1996. С.54-55
13. Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М., 1997.- С.170,195,197,230.
14. Лившиц Р.З. Теория права. - М., 1994. – С.195.
15. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / 2-е изд. Под ред. Ю.А. Дмитриева.- М.: Профобразование, 2000.- С. 60.
16. Чиркин В.Е. Конституционные принципы социально-экономической структуры, политической системы и духовной жизни общества // Сравнительное конституционное право. – М., 1996.-С.323.

