**Софія Мілованова**

**(Харків,Україна)**

**СУТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

У Конституції України також правове врегулювання й інші положення, в яких розкриваються суть та особливості здійснення місцевого самоврядування в Україні: місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення відповідно до Конституції і законів України; місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою безпосередньо і через органи місцевого самоврядування; сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи; органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, є районні та обласні ради (ст.140); матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад, а також об’єкти їхньої спільної власності , які перебувають в управлінні районних і обласних рад (ст. 142); територіальні громади та органи, утворені ними, мають власні повноваження, у межах яких діють самостійно, під свою відповідальність, а також повноваження органів виконавчої державної влади, надані (делеговані) їм законом, у межах яких вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (ст. 142, 143); права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку (ст. 145).

На сьогодні колективна думка про місцеве самоврядування більш-менш сформувалась та знайшла втілення у Всесвітній Декларації і Європейській Хартії про місцеве самоврядування, його суть зводиться до гарантованого державою права територіальних спільнот громадян (комун, общин, муніципалітетів територіальних колективів, громад – у різних країнах вони називаються по-різному) та тих органів, які вони обирають, вирішувати самостійно, під свою відповідальність питання місцевого значення, діючи в межах конституції і законів відповідної держави.

В Україні існує дві основні теорії місцевого самоврядування: державницька і громадянська.

В основі державницької теорії лежить ідея децентралізації частини державної виконавчої влади, її деволюції на рівень територіальних спільнот громадян (громад, комун, територіальних колективів) та тих органів, які вони обирають. Тому прихильники цієї теорії виступають лише за певну правову, організаційну та фінансову автономію місцевого самоврядування і його органів відносно центральних і місцевих органів державної влади, але не самої цієї влади. Вони розглядають самоврядування як засіб здійснення державних функцій за допомогою недержавних за своєю суттю суб’єктів (місцевого населення та його органів).

Прихильники громадянської теорії місцевого самоврядування розглядають його первинні суб’єкти – громади – як самостійне джерело такої публічної влади, яка належить не державі, а є самостійною так званою „муніципальною”.

Якщо послідовно дотримуватись постулатів цієї теорії, то можна дійти таких висновків: у сучасних умовах, зокрема в Україні, місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів, бо тільки там, на думку прихильників громадської теорії, що збереглися умови для відтворення громад. Щодо інших рівнів адміністративно-територіального поділу держави (наприклад: районів, областей), то там місцеве самоврядування можливе лише у формі добровільних об єднань територіальних громад і сіл, селищ і міст – асоціацій; місцеве самоврядування його органи мають вирішувати питання лише місцевого значення (що випливають з колективних потреб відповідної громади), а здійснення повноважень державної влади має покладатися на місцеві органи державної виконавчої влади; право на самоврядування є природним і є від ємним від самої громади, а тому держава лише його визнає і гарантує; при вирішенні питань місцевого самоврядування мають діяти за принципом „Дозволено все, що не заборонено законом”.

Система органів державної влади і система органів місцевого самоврядування й становить собою такий полі системний комплекс, що складається з різних за природою органів (державних і громадських), проте об єдиних в організаційне ціле необхідністю забезпечувати виконання одних і тих самих функцій і повноважень державної виконавчої влади на місцях. Отже, можемо говорити про те, що органи місцевого самоврядування є однією з ланок механізму держави. Проте ні в якому разі не компонентом її апарату.

У зв’язку з прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України важливими віхами на цьому шляху були Закони України „Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування” (1990 р.), „Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” (1992 р.), „Про формування місцевих органів влади і самоврядування” (1994 р.), „Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні”. Останній став органічною частиною Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України, укладено 8 червня 1995 р.

Конституційні основи місцевого самоврядування найбільш повно втілені та розвинуті в Законі України „Про місцеве самоврядування в Україні” (далі – Закон про місцеве самоврядування), прийнятому 24 квітня 1997р.

У 1997 р. Верховна Рада України розглянула та ратифікувала Європейську Хартію про місцеве самоврядування (далі Європейська Хартія), у зв’язку з чим основні принципи й норми цього важливого міжнародного правового акту відповідно до ст. 9 Конституції України, стали частиною національного законодавства України.

Ратифікація Європейської Хартії справила великий впив на зміст Закону про місцеве самоврядування як зокрема на визначення місцевого самоврядування як важливого інституту конституційного права. *„Місцеве самоврядування в Україні –* зазначається у ст. 2 Закону *-, це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”.*

Відповідно до Конституції України (ст. 140) та Закону про місцеве самоврядування (п.2 ст. 2, п.1 і п.2 ст.10), місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ і міст як безпосередньо так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Отже, територіальні громади та органи місцевого самоврядування є основними елементами системи місцевого самоврядування в Україні.

Це повністю відповідає Європейській Хартії, згідно з якою місцеве самоврядування здійснюється територіальними спільнотами (колективами, громадами)як безпосередньо, так і опосередковано – радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування, а також підзвітними радами (зборами) виконавчими органами (п.2 ст.3).

Зупинимось на характеристиці основних елементів системи органів місцевого самоврядування. Відповідно до Закону про місцеве самоврядування, первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є **територіальна громада** села, селища, міста (п.1 ст.6).

Територіальну громаду складають жителі, які постійно проживають у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об єдання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (ч.1 ст.1).

Основними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, спрямованими на забезпечення безпосереднього здійснення ними самоврядування в межах Конституції та законів України, є місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо.

Відповідно до ст. 71, 141 Конституції України, територіальні громади сіл, селищ, міст на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирати строком на чотири роки депутатів сільських, селищних, міських рад, а також сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Основні засади, особливості та порядок підготовки і проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських і селищних, міських голів визначаються Законом України „Про вибори депутатів місцевих рад та сільських , селищних, міських голів”.

Важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади, статус якої, як і статус місцевих виборів та референдумів, визначається спеціальними законами, є загальні збори громадян (ст. 8 Закону про місцеве самоврядування). На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами громади, загальні збори проводяться на рівні „мікро громад”, в межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належить до відання місцевого самоврядування.

У Законі про місцеве самоврядування зазначається, що порядок внесення місцевих ініціатив та організація громадських слухань має визначитись статусом територіальної громади. Віддаючи належне територіальній громаді як первинному суб’єкту місцевого самоврядування, основному носієві його функцій і повноважень, усій сукупності проявів її активності щодо вирішення питань місцевого значення, все ж таки слід відмітити, що левова частка роботи проводиться органами місцевого самоврядування: сільськими, селищними, міськими, районними у містах (в разі їх утворення) радами та їх виконавчими органами (виконавчими комітетами, відділами, управліннями та іншими створюваними цими радами виконавчими органами), а також районними і обласними радами.

Нова Конституція України не передбачає посад голови сільської, селищної міської ради, а вводить інститут сільського, селищного, міського голови, хоча його статус нічим власне не відрізняється від статусу колишнього голови ради. Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює ***виконавчий орган ради*** та головує на засіданнях ради.

Органи місцевого самоврядування створюються громадянами за місцем їх проживання, на рівні тих мікроструктур, на які поділяються села, селища, міста, райони у містах як адміністративної одиниці, а тому мають назву будинкових, вуличних квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів, житлових комплексів тощо. Завдяки існуванню цих органів система місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад, має своє продовження і на регіональному рівні, в районах та областях.

В ст. 7 Конституції України, зазначається, Україна не тільки визначає, а й гарантує місцеве самоврядування, тобто право територіальних громад, а також органів і посадових осіб місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Важливою гарантією місцевого самоврядування є встановлена вказаним законом обов’язковість актів і законних вимог органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень, для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. Закон також встановлює, що перелічені вище юридичні та фізичні особи несуть визначену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у разі невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень (ст.  73).

Важливою гарантією місцевого самоврядування є наявність досить завершеної системи законодавства про місцеве самоврядування, хоча становлення її в Україні ще не завершилось. Особливо необхідними сьогодні є спеціальні закони про міста Київ та Севастополь. Ці міста, як відомо, є містами загальнодержавного значення. В них, порівняно з іншими містами України, місцеве самоврядування має функціонувати разом зі здійсненням державної виконавчої влади в особі Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій.

Важливе значення матимуть також закон про адміністративно-територіальний устрій України, а також про адміністративно-територіальні утворення з особливим режимом функціонування. Справа, в тому, що в Україні є певна кількість сіл, селищ, міст з так званим особливим режимом функціонування, в яких також мають створюватись умови для розвитку місцевого самоврядування, оскільки воно визначається і гарантується Конституцією України.

Органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією й законами України. Тому цілком виправдано, що статут місцевого самоврядування в цілому та його органів має визначатись саме законами. Законом про місцеве самоврядування відкриває шлях до розвитку власної нормотворчості територіальних громад, йдеться, отже, про так зване статутне право. В цьому законі зазначається, що з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах Закону про місцеве самоврядування може прийняти статутом територіальної громади села, селища, міста. Який підлягає державній реєстрації в органах Міністерствах юстиції України.

Важливою гарантією розвитку місцевого самоврядування в Україні є не тільки створення для цього досконалої правової та фінансово-економічної основ. Велике значення матимуть і закони про місцеві фінанси, про правовий режим комунальної діяльності, а також примірний статут територіальної громади, проект яких підготовлений та винесений до Верховної Ради України.

**Науковий керівник:**

кандидат юридичних наук, доцент Леонтьєва Ліна Віталіївна.