

ШАПОВАЛ Н. В.,
викладач кафедри теорії,
історії держави та права
(Кременчуцький національний
університет імені
Михайла Остроградського)

УДК 342

ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті проаналізовано питання початку існування місцевого самоврядування в Україні. Розглядаються такі категорії, як: населення, територія та їх кооперація, вказується на те, що вони не тільки не втратили з виникненням нових сторінок історії своєї значущості, а й отримали своє визнання в Конституції України, а також закріплення у законодавстві про місцеве самоврядування.

Ключові слова: Конституція України, адміністративно-територіальна одиниця, територіальна громада, муніципальна реформа, місцеве самоврядування.

В статье проанализированы вопросы начала существования местного самоуправления в Украине. Рассматриваются такие категории, как: население, территория и их кооперация, указывается на то, что они не только не потеряли с возникновением новых страниц истории своей значимости, но и получили свое признание в Конституции Украины, а также закрепление в законодательстве о местном самоуправлении.

Ключевые слова: Конституция Украины, административно-территориальная единица, территориальная громада, муниципальная реформа, местное самоуправление.

The article deals with analysing the issues of the existence of local government in Ukraine. The author considers the following categories: population, territory and their cooperation, the article emphasises that these qualities have not only saved its significance with new pages of the history, but also received their acknowledgement in the Constitution of Ukraine, as well as allocation in the legislation on local government.

Key word: Constitution of Ukraine, political unit, territorial community, municipal reform, local government.

Вступ. У ст. 6 Конституції зазначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Органи влади виконують повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України [5].

Державна влада розуміється як цілеспрямована управлінська діяльність усіх органів країни, спрямована на впорядкування, організацію життя, забезпечення стабільності й розвитку суспільства на підставі законодавчих джерел. Її головною характеристикою проголошується управління суспільством від імені народу на всій території держави.

Постановка завдання. Метою статті є розглянути особливості визначення терміну «державна влада», який є досить важливим, адже це похідна від функції народовладдя. Саме суспільний люд діє у відповідності зі своїм суверенітетом та волею кожної людини. Це вла-



да народу, яка здійснюється через виборних представників, тобто відбувається делегування функцій виборним представникам, які об'єднані в спеціальні колегіальні установи, однією із яких є місцеве самоврядування.

Під цим словосполученням ми вбачаємо право населення адміністративно-територіальних одиниць безпосередньо або через обрані ними органи місцевого самоврядування вирішувати в межах Конституції і законів значну частину державних і громадських справ, проблеми, що покладаються на державну владу.

Ефективність діяльності державної влади залежить від узгодженості її складників. Тобто, таке явище, як розподіл влади на гілки – важлива й необхідна умова формування правової, соціальної держави. Соціальна цінність розподілу влади полягає в тому, що вона покликана запобігти можливості зосередження повноти влади в руках якої-небудь гілки влади чи державного органу. Тому його справедливо вважають важливою гарантією політичної свободи особистості. І саме цю свободу можна побачити в системі місцевого самоврядування, яке пов'язане з двома чинниками: історичним та договірним.

Перший говорить нам про те, що початок існування місцевого самоврядування припадає на часи правління Київської Русі. Характерні ознаки територіальних громад вбачаються саме в первісних спробах їх запровадження.

Прогресування таких ознак, як: населення, територія та їх кооперація, полягає в тому, що ці якості не тільки не втратили з виникненням нових сторінок історії своєї значущості, а й отримали своє визнання в Конституції України, а також закріплення у законодавстві про місцеве самоврядування.

Тут потрібно згадати про систему звичаєвого права, адже саме воно організувало дисципліну та регулювання тодішнього суспільного ладу, на основі якого запроваджувався розвиток у сфері місцевого самоврядування. У ті часи суб'єктами міського самоврядування оголошувалися міські громади, які користувалися значною адміністративною, господарською і судовою автономією. Саме в міських вічах вирішувалися найважливіші питання громадського життя відповідного територіального розміщення. Міська громада самостійно встановлювала правила господарювання, міські податки, платежі та відшкодування неповинності. У сільському самоврядуванні суб'єктами вирішення тотожних справ локального рівня виступали сільські громади – верви [1, с. 258].

Потім ця історична епоха була ознаменована входженням українських земель до складу Великого князівства Литовського, де вказані раніше елементи муніципальної влади набули свого подальшого ефективного розвитку. Тут значне місце займає виникнення Магдебурзького права, яке стало поширюватися на українські землі на початку XIV ст. Наступним кроком було створення магістрату як станового міщанського самоврядування.

Особливу форму місцевого самоврядування мало за часів існування Української козацької держави. Але згодом настав наступний історичний момент – підписання договору між Україною та Московською державою у 1654 році, для якого відмінною ознакою був процес періодичної та поступової ліквідації установленої форми місцевого самоврядування. Такі тенденції зародилися під час правління Петра I та Катерини II.

Згодом населення України продемонструвало свою прихильність до реформи устрою, підтвердження чого можна знайти в Конституції Пилипа Орлика від 1710 року. У ній характерною ознакою є підтвердження та узагальнення практики місцевого самоврядування і встановлення відповідних норм поведінки.

Наступний етап розвитку місцевого самоуправління припадає на XIX та початок XX ст., який характеризується своїм зміцненням разом із публічною владою. Практичні проблеми конституційно-правового розвитку місцевого самоврядування в Україні виникли у зв'язку з формуванням УНР. Центральна рада з моменту свого створення приділяла значну увагу місцевому самоврядуванню, про що свідчать її основоположні акти та універсали. Збереження місцевого самоврядування передбачала й Конституція УНР.

Згадуючи радянські часи, під час яких корені місцевого самоврядування намагалися закрити за собою хоча б якимось майбутнім для незалежних часів, децентралізація влади,



організаційна та фінансова автономність органів місцевого самоврядування суперечила лєнінській доктрині соціалістичної держави, практичним завданням держави пролетарської диктатури [3, с. 29; 6].

Сам же початок реальному відродженню місцевого самоврядування в сучасних умовах поклали «Декларація про державний суверенітет України» і прийнятий на основі її відповідно до неї Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» [8]. За Законом України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» ради всіх рівнів оголошувались органами місцевого самоврядування [9].

У травні 1995 р. було прийнято Закон України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», за яким місцевими органами державної виконавчої влади в районах, областях, містах Києва і Севастополі оголошувалися державні адміністрації, які очолювали голови відповідних рад шляхом призначення їх Президентом України керівниками адміністрацій.

Історичний та договірний чинники зустрілися після створення міжнародної організації Ради Європи, де процес приєднання потребував відповідних дій з боку тієї держави, яка хотіла мати свою приналежність до європейського простору. Таким чином виникла Європейська хартія місцевого самоврядування, Преамбула якої передбачала, що місцеве самоврядування – одна з основ демократичного ладу, а право громадян брати участь в управлінні суспільними справами є одним з демократичних принципів, які підтримують всі держави-члени Європейського Союзу [2].

Аналіз положень Хартії дає підстави вважати, що, вступивши до Ради Європи в листопаді 1995 р., Україна вже з цього моменту мала проводити реформу місцевого самоврядування відповідно до вимог Європейської хартії. Цим пояснюється пильна увага української громадськості і фахівців до спроб усвідомити і порівняти її положення зі сформованими реаліями. Предметом місцевого самоврядування є питання, що впливають з колективних потреб територіальної громади, тобто самого населення, жителів, які проживають на території відповідного селища, міста чи кількох сільських населених пунктів, що мають єдиний адміністративний центр.

Децентралізація у здійсненні публічної влади – один з ключових принципів розвитку в державах-учасниках Європейського Союзу, це договірна основа Мінських домовленостей.

Законопроект децентралізації має на меті встановлення на конституційному рівні нової системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, 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. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до вказаного Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету. Для забезпечення ефективного функціонування і розвитку системи місцевого самоврядування в Україні була прийнята ціла низка законодавчих актів.

Тому можна дійти висновку, що у разі елементарної характеристики системи місцевого самоврядування варто чітко розрізняти систему місцевого самоврядування в Україні взагалі й систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста.

Органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються законами власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свої рішення. Законом їм можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними.

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядуван-



ня, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не має призводити до втручання органів державної влади чи посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень.

Обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

Варто констатувати, що наявна законодавча база місцевого самоврядування та проекти, які реалізовувались у галузі становлення та розвитку територіальних громад, мали фрагментарний характер та були спрямовані лише на вирішення окремих питань конституювання їх статусу. Тому, на думку багатьох експертів з питань муніципального права, актуальним є комплексне вирішення головної проблеми організації та функціонування місцевого самоврядування в сучасній Україні – створення конституційно-правових умов для становлення територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, основних носіїв його функцій і повноважень.

Оскільки право на участь у місцевому самоврядуванні реалізується за належністю до відповідних територіальних громад, тому в сучасних умовах зростає значення цих первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Територіальна громада проголошується Конституцією і законами України первинним, центральним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Територіальна громада за обсягом правоздатності і дієздатності своїх членів є неоднорідною.

Прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дає можливість об'єднуватись селам, селищам, містам в одну територіальну громаду, але, об'єднавшись, громадяни не усвідомлюють своє значення, свої права, обов'язки [7].

Ми вважаємо, що для ефективного проведення муніципальної реформи на місцях, потрібно, насамперед, провести політико-правову і соціально-економічну реформу інституту територіальної громади. Розуміння громадою своєї значимості в системі місцевого самоврядування може настати тільки в тому разі, коли кожен житель територіальної громади буде розуміти, користуватись та виконувати свої права та обов'язки.

Також доцільно буде звернути увагу на інший важливий принцип демократизму – місцеві вибори, які проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах. Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі.

На практиці виникають проблеми щодо розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

У філософській літературі прийнято чітко розрізняти цілісні соціальні системи, якими є функціональна (змістовна) та органічна єдність їх окремих елементів чи компонентів, і так звані системні комплекси. Система місцевого самоврядування села, селища, міста відзначається як єдністю, так і диференціацією та певною субординацією її основних елементів.

Суттєвою особливістю місцевого самоврядування є те, що в його системі не діє принцип поділу влади, згідно з яким побудована система центральних органів державної влади.



Виходячи з вимоги ст. 140 Конституції України [5] в новій редакції, голова громади є одночасно головою ради громади, головує на засіданнях ради громади та є головою її виконавчого органу.

Враховуючи значний обсяг повноважень, що надається громаді, голова має володіти відповідним професійним кваліфікаційним рівнем, але законом встановлено, що право бути обраним депутатом, сільським, селищним, міським головою чи старостою належить громадянам України, які мають право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України [5]. Не може бути обраною особа, яка має судимість за скоєння тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не знята чи погашена в установленому законом порядку.

Ще однією особливістю системи місцевого самоврядування є те, що вона має своє продовження на регіональному рівні й на мікрорівні в особі органів самоорганізації населення – будинкових, вуличних, квартальних, сільських комітетів, комітетів мікрорайонів тощо.

Перелічені органи також визначаються як самостійні елементи системи місцевого самоврядування.

Не є обов'язковими елементами системи місцевого самоврядування міста з районним поділом і районні в місті ради, оскільки вирішення питання про їх утворення чи навпаки залежить від рішення територіальної громади міста з районним поділом чи міської ради.

Специфічне місце в системі місцевого самоврядування села, селища, міста належить сільському, селищному, міському голові. Його основні конституційні функції характеризують його як посадову особу ради та її виконавчого органу. Чинний закон визначає сільського, селищного, міського голову як головну посадову особу територіальної громади (част. 1 ст. 12) [10, с. 4].

У зв'язку з цим у науці й практиці державного будівництва сучасної України не припиняється дискусія з приводу того, хто більш повноважний у системі місцевого самоврядування – рада як колегіальний виборний орган територіальної громади чи її виконавчий орган на чолі з безпосередньо обраним територіальною громадою сільським, селищним, міським головою.

Це питання було предметом розгляду Конституційного Суду України, в рішенні якого з цього приводу послідовно проведена думка, що у системі місцевого самоврядування має місце певна субординація її елементів, а зазначені вище конституційні функції сільського, селищного, міського голови визначають його передусім як посадову особу виконавчого органу ради та самої ради, їй підзвітну та перед нею відповідальну як за його роботу, так і за організацію роботи самої ради.

Така дуалістична модель організації публічної влади на місцях є національною специфікою. Вона зробила дуже актуальною проблему розмежування функцій та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади [4].

Висновок. Отже, передбачені чинним Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» права територіальних громад районів у містах та їх повноважного представництва – районних у містах рад (у разі їх утворення) визнані Конституційним Судом такими, що відповідають Конституції України.

Тож виходить, що місцеве самоврядування посідає важливу роль у вираженні народовладдя. Влада в демократичній державі у вигляді її трьох гілок є політичною формою прояву влади народу. Місцеве самоврядування займається вирішенням питань локального значення, природа яких є також важливою для всієї держави. Це той самий розподіл державної влади, яка презентує безпосередню демократію у країні, гарантуючи вільне здійснення і захист своїх природних прав та свобод в інтересах добробуту громади, характерним для якої є народне представництво як об'єкт волевиявлення спільноти.

Народ має бути відповідальним за те, яким чином і кому він передає свої владні повноваження, кого і як він обирає у які органи. На основі цього і формуються територіальні



громади, органи державної влади, сутність яких – формування народної думки через проведення як зовнішньої, так і внутрішньої державної політики.

Таким чином, ефективність державної влади перебуває у залежності від її поділу. І тому доречно відзначити роль муніципалітету саме як її допоміжну, можливо, навіть окрему гілку у здійсненні і закріпленні представницького демократизму України через безпосереднє волевиявлення свого народу.

Список використаних джерел:

1. Батанов О.В. Концептуальні аспекти реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. *Право України*. 2009. № 12. С. 117–125.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. м. Страсбург. Ст. 18.
3. Калиновський Б.Ф. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: монографія. 2010.
4. Кампо В. Місцеве самоврядування в Україні. К.: Ін. Юре, 1997. 482 с.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. / *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Ленин В.И. Гонители земства и каннибалы либерализма. (подгот. Н.Г. Севрюгина, Н.Д. Шахновская.): Полн. собр. соч. М., 1972. 583 с.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. / *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.
8. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування: Закон України від 07.12.1990 р. / *Відомості Верховної Ради України*. 1990. № 35. С. 280–298.
9. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 28.06.1994 р. / *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 13. С. 120–132.
10. Шаповал В.Д. Історія становлення правового статусу сільського, селищного, міського голови. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2006. № 1. С. 56–61.

