

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

УДК 342

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ТА ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано питання системи місцевого самоуправління в Україні на різних етапах розвитку. Указується на те, що в Україні форма організації місцевого самоврядування пов'язана з двома важливими чинниками, а саме історичним та договірним.

Ключові слова: Конституція України, місцеве самоврядування, еволюція розвитку місцевого самоврядування, децентралізація, сучасна модель місцевого самоврядування.

В статье проанализированы вопросы системы местного самоуправления в Украине на разных этапах развития. Указывается на то, что в Украине форма организации местного самоуправления связана с двумя важными факторами, а именно историческим и договорным.

Ключевые слова: Конституция Украины, местное самоуправление, эволюция развития местного самоуправления, децентрализация, современная модель местного самоуправления.

The article deals with analysing the system of local government in Ukraine on different stages of their development. The author states that in Ukraine the forms of the local government organization is connected with two important factor, namely historical and contract.

Key words: Constitution of Ukraine, local government, evolution of the local government development, decentralisation, modern model of the local government.

Вступ. Система місцевого самоуправління є важливим складником територіальної організації влади будь-якої демократичної за своїм розвитком країни. Кожна правова держава, в якій державні органи і громадяни однаковою мірою відповідальні перед законом, містить вагові інституції, покладені на покращення свого соціально-правового становища.

В Україні форма організації місцевого самоврядування пов'язана з двома важливими чинниками, а саме історичним та договірним.

Історичний – початок існування місцевого самоврядування як першої форми публічної влади припадає на часи правління Київської Русі. Важливість дослідження цього питання полягає у тому, що характерні ознаки територіальних громад вбачаються саме з первісних спроб їх запровадження, характерні риси яких мають певне надбання у порівнянні із сьогоденням. Адже у результаті еволюціонування окремі риси та якості територіальних громад зникли, оскільки об'єктивно не можуть бути витребувані у сучасних умовах. Але прогресування таких ознак як населення, територія та їх кооперація полягає у тому, що ці якості не тільки не втратили



з виникненням нових сторінок історії своєї значущості, а й отримали своє визнання у Конституції України, а також закріплення у законодавстві про місцеве самоврядування.

Постановка завдання. Метою статті є розглянути особливості функціонування та реалізації місцевого самоврядування. На території українських земель завжди прагнуло цілком було досягти децентралізації та самоврядування. Українське суспільство затверджувало добровільні громади і компанії, запроваджуючи практичний погляд і не порушуючи прав особистої свободи. Це було формою самозахисту і самозбереження, де народ мусив у силу своєї бездержавності реалізовувати себе на локально-індивідуальному рівні.

Такі дії сформували основу для сучасного реформування місцевого самоврядування. Передумови у вигляді історичного розвитку країни, її геополітичного розміщення та організації призвели до логічних та обумовлених процесів формування місцевого управління.

Система звичаєвого права організовувала дисципліну та її регулювання тодішнього суспільного ладу українського суспільства, на основі якого запроваджувався розвиток у сфері місцевого самоврядування. «На рівні міст та регіону елементи народовладдя та муніципальної влади мали свій вияв у вічах, – пише О. Батанов у своїй книзі. – Для вічової організації влади був характерним відносно чіткий розподіл повноважень між князем та вільним населенням регіону» [1, с. 257]. І це дійсно так. Загальні збори володіли вагомим внеском у вирішенні громадських справ, війни та миру, закликали або виганяли своїх політичних лідерів, брали участь у формуванні адміністративних та судових органів. Дійшло і до того, що вони вирішували питання компетенції правосуддя, що мали політичний характер [2, с. 483].

У ці часи суб'єктами міського самоврядування оголошувалися міські громади, які користувалися значною адміністративною, господарською і судовою автономією [1, с. 48]. Саме у міських вічах вирішувалися найважливіші питання громадського життя відповідного територіального розміщення. Міська громада самостійно встановлювала правила господарювання, міські податки, платежі та відшкодування неповинності [3, с. 28]. У сільському самоврядуванні суб'єктами вирішення тотожних справ локального рівня виступали сільські громади – верви, які об'єднували жителів кількох сусідніх сіл, мали землю у корпоративній власності, представляли своїх членів у відносинах з іншими громадами, феодалами і, власне, самою державою [1, с. 258]. Таким чином, у старовинну Русь віче мало невіддільний характер спряження разом із політичним ладом, ставши діючим атрибутом феодальної державності.

Потім дана історична епоха була ознаменована входженням українських земель до складу Великого князівства Литовського, де вказані раніше елементи муніципальної влади набули свого подальшого ефективного розвитку [4, с. 59]. Тут значне місце займає виникнення магдебурзького права, яке стало поширюватися на українські землі на початку XIV ст. Звичаєве право було усунуте, міста виведено з-під контролю феодалів, воєвод, намісників [5, с. 83]. 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 самоуправління.

Такі тенденції зародилися під час правління Петра I та Катерини II. Саме за часів їхнього правління відбувається бурхливе становлення муніципального законодавства. На прикладі Петра I можна побачити прагнення досягти двох цілей, а саме утворити найповнішу адміністративну централізацію за єдиною верховною владою та зміцнення зовнішньої могутності держави. Саме через ці наміри почав утворюватися культ бюрократичної організації політичної системи, домінування ролі установ, адміністративних станцій [1, с. 261].

Для вічової організації влади був характерним розподіл повноважень між вільним населенням регіону та князем. Найважливіші питання вирішувалися на вічах та інших зборах громад. Для вирішення інших питань обирались війти або інші посадові особи.

З середини XIV ст. після входження українських земель до Великого Князівства Литовського місцеве самоврядування у містах отримало розвиток у формі війтівства відповідно до Литовських статутів [5, с. 84-85].

Найбільший вплив на розвиток місцевого самоврядування справило так зване Магдебурзьке право, яке передбачало надання міській громаді права на запровадження моделі міського само-



врядування на зразок тієї, якою здійснювалось управління німецьким містом Магдебург. Зокрема, це право передбачало створення власних органів міського самоврядування, магістрів, які у свою чергу складалися з двох колегій: рад (адміністративний орган) та лави (судовий орган) [7, с. 406].

Так, у процесі проведення реформи місцевого самоврядування всередині XIX століття у Російській імперії, до складу якої входила Україна, основною низовою ланкою місцевого самоврядування вважалася сільська громада, а органами, які вирішували господарські та інші питання місцевого життя, був сільський схід і сільський староста, який виступав як виконавець вироків сільського сходу, ніхто не міг без його згоди увійти та вийти з громади; відав питаннями землі, податкового стану.

Другою ланкою самоврядування визнавалися волосні управління, які об'єднували розпорядчу, виконавчу й судову владу у волості та утворювали адміністративну одиницю, яка налічувала у середньому 20 000 осіб. Очолював волосне правління волосний старшина, а органами волосного управління були волосний схід, волосне правління, волосний старшина, волосний писар та інші.

Визначальну роль у становленні місцевого самоврядування відіграли насамперед міста, в органах яких були представлені майже всі прошарки місцевого населення. Це зазначав визначний учений XIX сторіччя М. С. Грушевський [8, с. 32]. У контексті даної ідеології розроблялися й науково-теоретичні погляди видатного діяча національно-визвольного руху М. Міхновського [9, с. 126-135].

Зокрема, у розвитку місцевого самоврядування у містах особливу роль відіграло Магдебурзьке право, яке в Україні протягом XV – XVI століть здобули такі міста, як Володимир-Волинський, Бердичів, Вінниця, Житомир, Овруч, Кременець, Санок, Стародуб, Чернігів, Полтава, Гадяч, Глухів, Лубни, Ніжин та Козелець. Києву Магдебурзьке право було надане у 1497 році і проіснувало до 1835 року, в якому цар Микола I його скасував. У тогочасний період існувала досить велика кількість джерел Магдебурзького права, зокрема у Києві [10, с. 39].

Важливі зміни у правове становище місцевих громад на початку XX ст. внесла аграрна реформа, що здійснювалася за ініціативою міністра внутрішніх справ Росії, а незабаром голови ради міністрів П. А. Столипіна. Змістом реформи було прискорене руйнування громад, зміцнення приватної власності на землю, скасування обмежень у відчуженні надільних селянських земель [15, с. 178].

Ця реформа мала економічний характер, що стало причиною для кардинальних змін адміністративно-територіального устрою у країні, у тому числі реорганізації місцевого самоврядування.

З проголошенням незалежної Української Народної Республіки здійснено спробу реформувати місцеве самоврядування. За ініціативою Центральної Ради проводились губернські та повітові національні з'їзди, які вирішували справи своєї компетенції політичного характеру, брали участь у національно-визвольному русі. У 1917 р. в Україні відбувся ряд виборчих кампаній, починаючи з міських виборів за постановою Тимчасового уряду від 15 квітня 1917 р. Українські партії прагнули у виборах за пропорційною системою зайняти міцні позиції у думах, забезпечивши підтримку діям УЦР на місцях. У ряді міст за ініціативою української губернської ради створювали «українські демократичні блоки».

У II Універсалі Центральної Ради від 20 листопада 1917 р. оголошувалось про «вжиття всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що є органами найвищої адміністративної влади на місцях». Зберігаючи земську систему самоврядування, IV Універсал 1918 р. запровадив ще й ради робітничо-селянських і солдатських депутатів. За Конституцією УНР 1918 р. конституційний лад України мав базуватись на засадах децентралізації: землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування організаційної самостійності місцевого самоврядування. Проте ці конституційні положення не були реалізовані.

Слід зазначити, що певні основи правового статусу депутатів місцевих рад того періоду були визначені у Положеннях про відповідні ради, прийнятих з 1923 по 1931 рр. Характерно, що ці нормативно-правові акти фактично діяли до середини 1960 років, попри те, що у той час набула чинності Конституція СРСР 1936 року та Конституція УРСР 1937 року.



З 1968 року в Україні проводилася плідна робота з розробки й прийняття законів про сільські, селищні, районні, міські, районні у місті та обласні ради депутатів трудящих. Основами для прийняття таких законів були відповідні нормативно-правові акти Союзу РСР – Укази Президії Верховної Ради СРСР. У відповідності з цими нормативно-правовими актами Верховною Радою Української РСР були прийняті відповідні закони, зокрема «Про сільську раду народних депутатів Української РСР» від 2 липня 1968 року (у редакції Закону від 13 грудня 1979 року [11, с. 193]); «Про селищну раду народних депутатів в Українській РСР» від 2 липня 1968 року (у редакції Закону від 13 грудня 1979 року [11, с. 221]); «Про міську, районну у місті раду народних депутатів Української РСР» від 15 липня 1971 року (в редакції Закону від 13 грудня 1971 року [11, с. 193]); «Про районну раду народних депутатів Української РСР» від 15 липня 1971 року (у редакції Закону від 13 грудня 1979 року [12, с. 17]); «Про обласну раду народних депутатів» від 31 жовтня 1980 року (у редакції Указів Президії Верховної Ради УРСР від 31 жовтня 1980 року, від 4 червня 1989 року та 3 липня 1986 року [12, с. 17]).

Основним і найважливішим етапом становлення української державності стало проголошення 24 серпня 1991 року України незалежною державою, що й було підтверджено Всеукраїнським референдумом 1 грудня 1991 року, коли понад 90% населення підтримало незалежність української держави.

У сфері становлення органів місцевого самоврядування того часу важливу роль відіграв Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади й місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України (8 червня 1995 року) [13, с. 725].

З прийняттям Конституції України 1996 р. правовому статусу органів місцевого самоврядування був присвячений XI розділ, а керівники місцевих рад усіх рівнів стали офіційно іменуватись «сільський, селищний, міський голова» [14, с. 70].

Для подальшого з'ясування сутності правового статусу органів місцевого самоврядування важливим став Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, в якому у ст. ст. 14, 14-1, 25, 42 були визначені основні повноваження органів самоорганізації населення, старости, місцевих рад, а також сільського, селищного, міського голів [15].

Конституційна реформа, яка розпочата прийняттям 8 грудня 2004 р. Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV [16], здійснивши перерозподіл повноважень між вищими органами державної влади й перетворивши Україну на парламентсько-президентську республіку, дещо зупинила рух, так і не розпочавши свій другий етап, а саме – реформування місцевих органів влади.

У 2015 році було внесено зміни до Конституції у частині децентралізації, основними змінами є такі:

- У ст. 85 зроблено суттєві уточнення щодо повноважень Верховної Ради України утворення і ліквідація громад, районів, областей, встановлення і зміна їхніх меж; найменування і перейменування поселень, громад, районів, областей; Ключовою зміною тут є те, що лише Верховна Рада може утворювати, ліквідовувати та перейменовувати адміністративно-територіальні одиниці, змінювати їх межі, у тому числі областей. Разом зі змінами ст. ст. 133 звідти вилучено перелік областей, такі зміни відкривають можливість перейменувати Дніпропетровську та Кіровоградську області, вирішити питання нового адміністративно-територіального устрою Донбасу, через наприклад утворення на цій території нових областей.

- У ст. 92 обмежено можливість різних статусів для різних міст лише Києвом. Це вірне рішення, ще один крок до вирівнювання можливостей різних міст, а не створювати для одних преференції.

- До повноважень Президента у ст. 106 додали право тимчасово зупиняти повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначати тимчасового державного уповноваженого у випадках, визначених цією Конституцією. Тут слід зауважити, що у першопочатковому проекті була більш зрозуміла формула, не зупиняти, а припиняти повноваження (розпускати), адже це екстраординарний випадок, коли слід вжити швидких та енергійних заходів, аби уберегти громаду чи взагалі регіони від такого,



що зараз відбувається на Донбасі. Загалом європейська практика оперує поняттям розпуску ради і призначення спеціальної особи, яка виконує основні повноваження ОМС до нормалізації ситуації та проведення нових виборів. Ця редакція не є вдалою [17].

– Зміни у ст. ст. 118-119 є принциповими. Тут на кінець виконавча влада в області та районі позбавилась свого дуалізму – бути одночасно виконавчою (державною) владою та виконавчим органом органу місцевого самоврядування – районної та обласної ради. Скасування можливостей рад висловлювати недовіру державній виконавчій владі є правильним, оскільки підконтрольний не може висловлювати недовіру своєму контролеру, тим паче з наслідками відставки останнього. Загалом правильна юридична конструкція має одну ваду – введення не властивого для української практики терміну – префекта. Цей термін варто було б замінити новим терміном, який є українським за духом та традицією – урядник чи воєвода. На нашу думку, зайвим є деталізація у цій статті правил щодо скасування рішень «префекта», це точно не норми конституційного характеру.

У 2015 році відповідно до вимог Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» було проведено перші вибори та переведено на прямі міжбюджетні відносини 159 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). У 2016 році проведено перші вибори ще у 208 ОТГ [17].

Зазначимо, що з метою прискорення вирішення вказаних питань розпорядженням Кабінету Міністрів від 22.09.2016 р. № 688 затверджено оновлений План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [18]. Крім того, Указом Президента України від 07.12.2016 р. № 545 підвищення інституційної спроможності місцевого самоврядування в Україні визначено одним із пріоритетів розвитку держави на 2017 рік, а Уряду доручено затвердити комплекс заходів на 2017 рік, спрямованих на активізацію реформування місцевого самоврядування та державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад [19].

Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 № 451 «Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1441» [20] вирішила важливе питання віднесення до посад старост та керівників відділів сільських, селищних рад до відповідних посад в органах місцевого самоврядування. У зв'язку з впровадженням антикорупційного законодавства у 2016 році було започатковано подання/ приймання декларацій за минулий рік від посадових осіб місцевого самоврядування через електронну систему подання та оприлюднення декларацій (пункт 2 Прикінцевих положень Закону України «Про запобігання корупції», рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.06.2016 № 2, зі змінами, внесеними рішенням від 18.08.2016 № 1). Початок діяльності вказаної електронної системи супроводжувався збоями в її роботі. Оскільки коло посадових осіб місцевого самоврядування, які зобов'язані були подавати декларації на першому етапі, було невеликим, ця проблема для місцевого самоврядування у звітному році не набула великого значення.

З 1 січня 2017 року нові правила подання/ приймання декларацій за минулий рік через електронну систему подання та оприлюднення декларацій набрали чинності у повному обсязі. Відповідний обов'язок поширюється на всіх посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до ч. 1 ст. 50 та ч. 1 ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції», рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 17.06.2016 № 2 було затверджено Перелік посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків. Цей Перелік є додатковим до переліку осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища. Стосовно посадових осіб місцевого самоврядування, передбачених вказаним Переліком, проводиться повна перевірка їхніх декларацій на предмет з'ясування достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірки на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення (до або у визначених випадках після вступу на посаду, у період перебування на посаді, протягом трьох років після звільнення з посади).

Висновок. Таким чином можна зробити висновок, що за специфікою свого нормативного регулювання аналіз реформування місцевого самоврядування у середині XIX століття



у Російській імперії, до складу якої входила Україна, встановив, що основною низовою ланкою місцевого самоврядування була сільська громада, а органами, які вирішували господарські та інші питання місцевого життя, був сільський схід і сільський староста, який виступав як виконавець вироків сільського сходу, без його згоди ніхто не міг увійти та вийти з громади; відав питаннями податкового стану та питаннями землі.

Список використаних джерел:

1. Батанов О. В. Муніципальне право України: підручник. Х.: Одісей, 2008. 528 с.
2. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. Право України. 2002. № 3. С. 48-54.
3. Шаповал В. Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні. Кременчук: Вид. ПП Щербатих О.В., 2010. 156 с.
4. Шабульдо Фелікс. Включення Київського князівства до складу Литовської держави у другій половині XIV ст.
5. Чубатий М. Огляд історії українського права. Історія джерел та державного права. К., 1994. С. 83-107.
6. Баршевский В. Н. Краткая история Литовского статута. К., 1882.
7. Кобилецький М. М. Магдебурзьке право в Україні (XIV – перша половина XIX ст.): історико-правове дослідження: монографія. Львів: ПАІС, 2008. 406 с.
8. Грушевський М. С. Історія України – Руси: у 11 т. 12 кн. Київ: Наукова думка, 1991–1998. Том 5. 233 с.
9. Міхновський М. Самостійна Україна / Міхновський М. Політологія. Кінець XIX – перша половина XX ст. / За редакцією О. І. Семніва. Львів, 1996. 436 с.
10. Камакин И. Последние годы самоуправления Киева по магдебургскому праву / Камакин И. Киевская старина. К., 1868. 160 с.
11. Про сільську Раду депутатів трудящих Української РСР: Закон від 2 липня 1968 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1968 р. № 28. Збірник Законів Української РСР і Указів Президії Верховної Ради Української РСР. 1938-1973 рр. Том I. 342 с.
12. Лабенська Л. Л. Правовий статус депутатів місцевих рад: монографія. Д.: Юрид. акад. М-ва внут. справ, 2005. 160 с.
13. Конституція Української Соціалістичної Радянської республіки (березень 1919 р.) розділ II. – п.Б. Хрестоматія з історії держави і права України. Том 2. Лютий 1917 р. 1996 р.: Навч. посіб. для вищих юрид. навч. закладів і фак.: у 2 т. / В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький; За ред. члена-кореспондента Академії правових наук України В. Д. Гончаренка. К.: Ін Юре, 1997. 800 с.
14. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
15. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. К.: Парламентське вид-во, 2007. 176 с.
16. Про внесення змін до Конституції України. Закон України. Відомості Вкрховної Ради (ВВР), 2005, № 2, Ст. 44.
17. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст. 91, зі змінами, внесеними згідно із Законами № 2233-VIII від 07.12.2017.
18. Розпорядження Кабінету Міністрів від 22.09.2016 р. № 688.
19. Указ Президента України від 07.12.2016 р. № 545.
20. Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1441: Постанова від 22 липня 2016 р. № 451.

