



УДК 340.1

*Гуркова Аліна В'ячеславівна,
викладач Івано-Франківського університету права
імені Короля Данила Галицького,
аспірант ВНЗ «Університет економіки та права КРОК»*



МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ ТА ЙОГО НОРМОТВОРЧІСТЬ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Питання ролі та місця органів місцевого самоврядування в системі державної влади займає досить важливе місце. Розвинута, демократична держава, що прагне до втілення європейських стандартів у своє управління, як говорить практика та досвід завжди має самостійний та добре розвинутий муніципалітет. Саме самостійність органів державної влади, можливість нами видавати нормативно-правові акти та вирішувати важливі питання без втручання центральної влади - запорука розвинутої та сильної Держави. Розгляд даного питання в історичному розрізі дозволить провести паралелі та проаналізувати доцільність та необхідність реформи місцевого самоврядування в Україні та її нормотворчості.

***Ключові слова:** місцеве самоврядування, нормотворчість, муніципалітет, акти органів місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування України – це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140 Конституції України) [7].

З огляду на вищенаведене була виокремлена система певних суспільних відносин, які утворили відповідно предмет муніципального права. Муніципальним ж правом визначається наука про місцеве самоврядування.

Враховуючи той факт, що Україна впевнено крокує шляхом євроінтеграції природно очікувати факт значних змін у системі управління.

Так зміни у сфері місцевого самоврядування є логічними і виправданими часом. Саме тому названа реформа децентралізації стала одним із найбільш дискусійних реформ даного періоду.

Досить актуальним є розгляд деяких питань даного реформування, зокрема система, процедура прийняття актів органів місцевого самоврядування, її недоліки та водночас позитивні зрушення. Розглядаючи дане питання безумовно потрібно звернутися до історичного аспекту становлення інституту місцевого самоврядування та зокрема процедурності вирішення муніципальних питань та законодавчого закріплення його на місцевому рівні.



Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на той факт, що місцеве самоврядування є базовим у становленні незалежної та демократичної держави, дане явище є малодослідженим на Україні. Так до розгляду даного питання зверталися такі науковці як В. І. Борденюк, П. Ф. Гураль, К. І. Петрученко та інші.

Однак дані дослідження проводилися виключно на базі не актуального у наш час муніципального законодавства, адже реформа децентралізації є новою.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття історико-правових особливостей формування актів місцевого самоврядування як прикладу національної нормотворчості.

Виклад основного матеріалу дослідження. Історично склалося що самостійність вирішення питань на місцях були ілюзорними ще на самих витоків становлення самого місцевого самоврядування.

Так слід розглянути прийняття та загалом вигляд рішень органів місцевого самоврядування в історичному розрізі.

До прикладу у період Київської Русі (IX-XIII ст.) вирішення питань місцевого значення відбувалося через віче – загальні збори громадян міст Київської Русі для розгляду громадських справ, слід відмітити, що в головних містах держав-земель за княжої доби вічові збори набрали характеру одного з верховних органів влади, який конкурував у своїх компетенціях із владою князя. На даному етапі історичного розвитку можна стверджувати що віче були перед течією місцевих референдумів [8, с. 85].

У Литовсько-польській період (XIV–XVII ст.) – поступово відбувається перехід від неписаних до писемних форм у вигляді відповідних актів уповноважених органів та осіб, що було в тому числі пов'язано із зародженням статутних грамот, які стали прообразом сучасних статутів територіальних громад. В деяких містах запроваджується магдебурзьке право, яке забезпечило надання нормотворчому процесу чіткої регламентації та характеру взаємопов'язаних і взаємообумовлених послідовних дій із прийняття офіційних нормативно-правових актів (вількери, ухвали, постанови) для регулювання певних питань місцевого значення громади міста. Істотні якісні зміни у процедурі видання нормативно-правових актів місцевого самоврядування відбулися із запровадженням магдебурзького права. Одне з джерел магдебурзького права «Артикули Магдебурзького права, яке називають Саксонське Зерцало, перекладене з латинської мови на польську» [4, с. 174] навіть містило окремий розділ про міські ухвали, що свідчить про вагомість ролі актів в діяльності міських рад. Нормотворча функція міських рад полягала у винесенні ухвал, обов'язкових для всіх мешканців міста [6, с. 208]. Нормативні акти вищої юридичної сили в окремих містах мали назву вількерів. Вількери були загальнообов'язкові в судочинстві, їх норм повинен був дотримуватись в управлінні містом Магістрат [6, с. 208-209]. Нерідко вількери встановлювали норми цивільного і кримінального права.

За козацько-гетьманської України (XVII–XVIII ст.) – повернення до звичаєвого права (активно проводилися віча, збори). Полковники та старшини приймали письмові акти – листи, універсали [8, с. 91].

Період перебування українських земель у складі Російської та Австро-Угорської Імперій (кінець XVIII ст. – поч. XX ст.) – відбувається розширення суб'єктів нормотворчості на місцевому рівні, приймалися такі нормативно-правові акти як постанови, ухвали, статuti, регламенти, приписи, інструкції, положення. Вводиться практика офіційного опублікування нормативно-правових актів, зокрема в друкованих збірниках [2, с. 95].



Період відродження української національної державності (1917-1920 рр.) – більшість рішень центральної влади та закладених у них ідей, у тому числі з питань місцевого самоврядування, фактично залишилися нереалізованими.

Радянський період (1921-1991 рр.) – місцеві ради народних депутатів (які фактично стали правонаступниками представницьких органів місцевого самоврядування в незалежній Україні) приймали нормативно-правові акти у вигляді рішень [5].

Проголошення Україною незалежності та демократичних засад розвитку активізувало питання про сутність і місце, роль і значення місцевого самоврядування в системі влади, соціального управління суспільством в цілому

Так, з прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р. суб'єктом місцевого самоврядування було визначено територіальну громаду, яка може, як безпосередньо, так і через обрані нею органи, здійснювати свої повноваження. Водночас Конституція України встановила основні засади організації та діяльності місцевого самоврядування на всій території країни, наділила територіальні громади і їх представницькі органи рядом функцій та повноважень у галузі фінансово-економічного, соціально-культурного, громадського та інших сферах місцевого життя [7].

Варто відмітити, що прийняття органом місцевого самоврядування рішень здійснюється відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., загально визначених принципів і норм міжнародного права, положень статутів та регламентів рад [11].

З огляду на вищенаведене можна стверджувати, що загалом система місцевого самоврядування, механізм видачі нормативно правових актів та прийняття ними рішень начебто була чітко прописана і розроблена. На противагу цьому практичне ж застосування даних положень виявилися не зовсім дієвими, часом колізійними.

Проблематика нормативно правових актів місцевого самоврядування насамперед стосувалася порядку їх прийняття та меж їх дії. Законодавець на конституційному рівні визначив лише одну форму локальних нормативно-правових актів. Так ст. 144 Конституції встановлювала, що органи місцевого самоврядування тобто ради та їх виконавчі органи в межах повноважень визначених законом приймають рішення [7]. Хоча відповідно до ст. 1 Закону України «Про всеукраїнські та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року рішення також приймаються територіальною громадою на місцевому референдумі, а згідно з п. 8 ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські голови видавали розпорядження [11]. Отже з цього положення випливає, що безліч підзаконних нормативно правових актів та законів містять положення щодо нормативно-правових актів, котрі могли прийматися органами місцевого самоврядування, що спричиняло багато колізій і непорозумінь.

Аналізуючи причини неефективності системи публічної влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, стає зрозуміло, що Конституція України в редакції 1996 року містить низку прогалин та невизначеностей щодо адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

Перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування:

- економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;
- недостатність ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій у інфраструктуру;



- криза комунальної інфраструктури, загрозлива зношеність теплових, водно-каналізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;
- відчуженість органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, патерналізм у відносинах з населенням;
- криза кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад [12].

Про необхідність децентралізації влади в Україні говорять уже давно, але насправді впродовж багатьох років процес потроху рухався у зворотному напрямку – зростала централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади. Проте така централізація не вирішувала проблем людини у конкретному селі, селищі та місті. Виконавча влада стверджувала, що це відбувалося через те, що місцеве самоврядування неспроможне було виконувати покладені на нього функції і знову частина функцій мала перебиратися на органи виконавчої влади.

Міжнародний досвід показує, що не можливо здійснити перерозподіл повноважень та ресурсів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх без їх посилення (укрупнення) чисельно та територіально [1, с. 348]. Саме тому законодавець дійшов до висновку, що створення бази територіальних громад, їх об'єднання (при необхідності) та надання їм більшої самостійності зможе суттєво вплинути на ситуацію.

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади залежить від успішного реформування усіх галузей та сфер суспільного життя країни (за підрахунками це 22 галузі та сфери, які потребують децентралізації владних повноважень).

Таким чином місцеві громади вже отримали широкий перелік нових повноважень: архітектурно-будівельний контроль, видача документів дозвільного характеру, реєстрація та зняття з реєстрації місця проживання фізичних осіб, державна реєстрація підприємців, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно, надання відомостей з Державного земельного кадастру [12].

Звісно таке коло повноважень і поняття реальної самостійності значно вплинув на процес нормотворчості та загалом на його види. Так можна говорити про те, що від тепер суб'єктами нормотворчості на місцях є територіальні громади, представницькі органи місцевого самоврядування (місцеві ради), виконавчі органи місцевого самоврядування (виконавчі комітети). Нормативно-правовим актом територіальної громади є рішення місцевого референдуму. Проте, на даний час в Україні питання проведення місцевого референдуму законодавчо не врегульовано [9].

Результатом нормотворчого процесу є нормативно-правовий акт. Нормативно-правовий акт місцевого самоврядування – це офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює або припиняє загальнообов'язкові правила поведінки для певної (невизначеної) кількості осіб, прийнятий суб'єктом місцевого самоврядування з нормотворчими повноваженнями та діє в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці [3, с. 208].



Варто виділити основні ознаки нормативно-правових актів місцевого самоврядування:

1. Письмова форма та визначена структура.
2. Загальнообов'язковість. Тобто виданий нормативно-правовий акт є обов'язковим до виконання певному колу осіб, чи конкретному суб'єкту, якому він адресований.
3. Прийняття суб'єктами місцевого самоврядування в межах нормотворчої компетенції. Усі нормативно-правові акти, що приймаються органами місцевого самоврядування, приймаються виключно уповноваженими на те суб'єктами, що чітко прописано у законодавстві України, а також відповідними нормативно-правовими актами місцевого самоврядування, в першу чергу статутом територіальної громади.
4. Універсальність. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування є універсальним інструментом регулювання різноманітних відносин, що має міжгалузевий та комплексний характер. Це виявляється в тому, що нормативно-правові акти місцевого самоврядування є джерелами багатьох галузей права (конституційного, муніципального, фінансового, господарського, земельного, адміністративного тощо).
5. Офіційність. Офіційність підтверджується використанням державного гербу на бланку та печатці, при цьому допустимим є використання поряд з державною місцевою символікою (наприклад, герба міста, села).
6. Підзаконність. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування приймаються у відповідності до законів як актів вищої юридичної сили в державі та є результатом діяльності, попередньо санкціонованою державою через закріплення права на її здійснення у відповідних законодавчих актах. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування, доповнюючи та розширюючи норми законів, виконують конкретизаційну роль, яка має диспозитивну природу та передбачає варіативність залежно від волі нормотворчого органу та місцевих інтересів [1, с. 482].
7. Цільова орієнтація та вольовий характер. Нормативно-правовий акт, виданий в системі місцевого самоврядування, має насамперед інтерес локального характеру, обумовлений, власне, інтересом окремої територіальної громади та головною функціональною метою місцевого самоврядування – вирішенням питань місцевого значення.
8. Особливий предмет регулювання – питання місцевого значення. Питання місцевого значення стосуються широкого кола сфер управління, однак пов'язані з безпосереднім забезпеченням життєдіяльності територіальної громади, локальною спрямованістю та вирішенням конкретних проблем громадян (затвердження місцевого бюджету, управління комунальною власністю, організація благоустрою тощо). Ключовим повноваженням місцевого самоврядування є компетенція у фінансових питаннях. Основним фінансовим нормативно-правовим актом є місцевий бюджет, який має спеціальний статус та є засобом забезпечення реалізації інших нормативно-правових актів.
9. Локальний характер територіальної дії. Адресатами нормативно-правових актів місцевого самоврядування можуть бути громадяни, які проживають або перебувають у певний час на території адміністративно-територіальної одиниці, а також розташовані в її межах підприємства, установи, організації. Локальність породжує близькість розташування суб'єкта прийняття й адресата нормативно-правового акта. З одного боку, тут кожний має більше шансів бути обраним або призначеним до нормотворчого органу, з іншого, для громадян створюються широкі можливості участі у нормотворчому процесі та



впливу на прийняття рішень [9].

Висновки. Отже з вищенаведеного можна зробити висновок про те, що становлення місцевого самоврядування, його нормотворчість пройшли досить складний історичний шлях. Від усності прийнятих рішень, абсолютної підпорядкованості місцевої влади центральній до демократичного європейського зразка муніципалітету. На даному етапі історичного розвитку на Україну чекають позитивні зміни, які, звісно, потребують багато зусиль до їх впровадження.

Список використаних джерел

1. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні : проблеми теорії та практики: [монографія] / В. О. Батанов ; відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Юридична думка, 2010. – 656 с.
2. Білоконь М.В. Органи державного управління та місцеве самоврядування в Російській імперії у другій половині XIX ст. (на матеріалах Лівобережної України): історико-правове дослідження: монографія / М.В. Білоконь. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 260 с
3. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління : конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : [монографія] / В. І. Борденюк. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.
4. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження / П. Ф. Гураль. – Львів : ЛьвДУВС «Край», 2008. – 468 с.
5. Історичні аспекти становлення нормативно-правових актів місцевого самоврядування як джерел права [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Nzizvru/2012_1/p10_4.html
6. Кобилецький М. Магдебурзьке право в Україні (XIV – перша половина XIX ст.) Історико-правове дослідження / М.Кобилецький. – Львів: ПАІС, 2008. – 406 с.
7. Конституція України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
8. Крючков С.М. Історико-правові аспекти становлення і розвитку місцевого самоврядування: Світовий та український досвід / С. М. Крючков, А.М. Зельницький, П.І. Удовенко, В.В. Леонов, О.К. Бобкова; Ін-т систем. аналізу та впровадж. соц. проектів «Соцінтел». – К.: Довіра; Соцінтел, 1998. – 194 с.
9. Нормотворчість місцевого самоврядування [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://lawdrafting.org/normotvorchist-mistsevogo-samovryaduvannya/>
10. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України, внесений Президентом (№ 2217а) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/656-19>.
11. Про місцеве самоврядування: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, Ст. 170 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
12. Чому потрібна децентралізація [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://auc.org.ua/sites/default/files/decentral_zac_ya_infografika.

**Гуркова А. В. Местное самоуправление Украины и его нормотворчество:
историко-правовой аспект**

Местное самоуправление является правом территориальной громады – жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка



и города – самостоятельно решают вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины. Вопрос роли и места органов местного самоуправления в системе государственной власти занимает достаточно важное место. Развитая, демократическое государство, стремящееся к воплощению европейских стандартов в свое управление, как говорит практика и опыт всегда имеет самостоятельный и хорошо развитый муниципалитет. Именно самостоятельность органов государственной власти, возможность нами издавать нормативно-правовые акты и решать важные вопросы без вмешательства центральной власти – залог развитой и сильной государства. Рассмотрение данного вопроса в историческом разрезе позволит провести параллели и проанализировать целесообразность и необходимость реформы местного самоуправления в Украине и ее нормотворчества.

Ключевые слова: *местное самоуправление, нормотворчество, муниципалитет, акты Орнаги местного самоуправления.*

Gurkova A. V. Local government of Ukraine and norm-setting: the historical-legal aspect

Local self-government is the right of a territorial community – residents of a village or a voluntary association in the village community, residents of several villages, towns and cities – to decide questions of local value within the Constitution and laws of Ukraine. The question of the role and place of local government in the system of state power takes a important place. Development, democratic state seeking to embody European standards in its management, as the practice and experience always has an independent and well-developed municipality. That independence of public authorities, the opportunity to publish their regulations and to address important issues without the intervention of the central government – the key developed and strong state. Consideration of the issue in historical perspective will allow to draw parallels and to analyze the feasibility of and the need for reform of local government in Ukraine and its rule-making.

Key words: *local government, law-making, the municipality, acts of local self-government bodies.*

