

УДК 352.07(477)

Іван Чуп

аспірант ЛПІДУ НАДУ при Президентіві України

ФОРМУВАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ БАЗОВОГО РІВНЯ В УКРАЇНІ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АСПЕКТ

Розглянуто особливості формування представницьких органів місцевого самоврядування базового рівня в Україні. Проаналізовано підходи щодо функціонування системи місцевого самоврядування.

Ключові слова: місьцеве самоврядування, територіальна громада, орган місцевого самоврядування, вибори.

Ivan Chup

FORMATION OF REPRESENTATIVE BODIES OF BASIC LEVEL LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE: RETROSPECTIVE ASPECT

The formation features of representative bodies of basic level local self-government in Ukraine are considered. The approaches of local self-government functioning are analyzed.

Keywords: local self-government, territorial community, the body of local self-government, elections.

Иван Чуп

ФОРМИРОВАНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ БАЗОВОГО УРОВНЯ В УКРАИНЕ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АСПЕКТ

Рассмотрены особенности формирования представительных органов местного самоуправления базового уровня в Украине. Проанализированы подходы к функционированию системы местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, орган местного самоуправления, выборы.

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

У сучасній науці державного управління вважається, що місьцеве самоврядування, як галузь суспільної самоорганізації громадян, є одним з основних елементів громадянського суспільства. Будь-яке суспільство має свої традиції й історичний досвід, вивчення якого дозволяє краще зрозуміти сутність і особливості функціонування системи місцевого самоврядування.

Дослідження функціонування представницьких органів місцевого самоврядування на теренах України вивчається давно й успішно. Втім, незважаючи на намагання дослідників і практиків дати відповідь та вирішити проблему неефективності місцевого самоврядування, наразі продовжують перебувати у стані пошуку.

Розробкою та аналізом даної проблеми займаються такі дослідники: А. Аркуша, О. Ашихміна, М. Баймуратов, О. Батанов, О. Бориславська, В. Віліжінський, Т. Гошко, В. Григор'єв, В. Графський, В. Горобець, Ю. Делія, І. Дробот, Я. Журавель, Т. Іванова, Н. Камінська, С. Квітка, І. Козюра, З. Крамарчик, В. Кравченко, С. Куйбіда, С. Кульчицький, Ю. Куц, Л. Лебединська, П. Любченко, М. Немов, В. Олуйко, О. Омельченко, В. Пількевич, М. Пітцик, Ф. Семенченко, С. Стременовський, Т. Чухліб, А. Швидько та ін.

Незважаючи на активні наукові пошуки у зазначеному напрямі, більшість із них спрямовані на дослідження аспектів гарантування у галузі місцевого самоврядування. Дослідження функціонування інституту сільських, селищних рад в системі місцевого

самоврядування ще не набули системності та мають переважно фрагментарний характер. З огляду на це, дослідження цієї проблематики вимагає комплексного підходу, який повинен охоплювати й питання механізму їхнього формування.

Здійснення ретроспективного аналізу формування сільських, селищних рад у системі місцевого самоврядування України від його зародження до трансформації у сучасну модель.

Вітчизняний досвід місцевого самоврядування має глибокі історичні витoki, його дослідження водночас містить велике пізнавальне, історико-теоретичне й практичне значення, що дає змогу заповнити певні прогалини державотворчих процесів України. Багатовікова історія функціонування «...представницьких органів самоуправління на території України є тим фундаментом, на якому мають розвиватися сучасні представницькі органи місцевого самоврядування, активно використовуючи і розвиваючи багату вітчизняну практику» [19, с. 27].

Дослідження функціонування представницьких органів місцевого самоврядування ведуться за декількома напрямками. Найбільш згадуваним серед інших є конституційно-правовий, що пов'язаний з легітимізацією місцевого самоврядування та магдебурзьким правом. Втім,

Мета

Виклад основного матеріалу

на думку низки науковців, дослідження органів місцевого самоврядування доцільно починати з часів існування територіальної сусідської громади українського народу. Зокрема, як зауважують В. Кравченко та М. Пітцик, ще за часів Київської Русі набуло розвитку громадівське самоврядування, яке розвивалося на основі звичаєвого права, а його елементи знаходили свій прояв у «вічах» [15, с. 12]. Однак, єдності стосовно розуміння суті поняття «віче» немає. Низка науковців називають «віче» представницьким органом місцевого самоврядування того періоду, «...до якого входили старші представники усіх сімей чи родів» [17, с. 20]. Інші дослідники вкладають у зміст поняття «віче» – збори жителів [16, с. 104]. Дослідники В. Кравченко та М. Пітцик вважають, що суб'єктом сільського самоврядування виступала «...сільська громада (верв), яка об'єднувала жителів кількох сусідніх сіл, мала землю, представляла своїх членів у відносинах з іншими громадами, феодалами, державною владою» [15, с. 12]. Погоджуючись з думкою зазначених вище науковців, Я. Журавель обстоює думку про те, що саме «верв» є органом місцевого, селянського самоврядування, сільської територіальної общини, виконавчим органом якої були збори громади [11, с. 26].

Аналізуючи історико-правові передумови формування представницьких органів місцевого самоврядування базового рівня в Україні, О. Ашихміна вважає, що у Київській Русі сільські общини (громади) утворювалися за виробничо-територіальними ознаками, носили характер приватних корпорацій, мали своє майно, яке було призначене для задоволення суспільних потреб [2, с. 73]. Втім, авторка наукової публікації не досліджує вплив окресленого чинника на ефективність місцевого самоврядування у сільських громадах, а лише вказує його еволюцію як прототипу сучасного місцевого самоврядування.

У період формування Литовсько-Руської держави у селах «...зберігаються органи общинного самоуправління – староста, що обирається, та громадська рада при ньому» [23, с. 12].

Аналізуючи роль інституту виборів у формуванні органів сільського самоврядування, В. Віліжінський [5] намагається провести певні історичні паралелі та вказує його глибокі національні традиції у системі державотворення. Дослідник вважає, що волевиявлення громади зазвичай відбувалося у відкритому режимі (на широкому майдані чи галявині, шляхом підняття рук чи підкидання шапок), яке давало робити якісний і зрозумілий вибір [5, с. 135]. Водночас, низка дослідників не схильні до перебільшування ролі виборів при формуванні тогочасних органів сільського самоврядування, обґрунтовуючи свою позицію тим, що склад виборців при організації середньовічного самоврядування, за причини різних обмежувальних цензів, був доволі диференційованим і включав не всіх мешканців сільського поселення. Такі обставини нерідко призводили до зосередження функцій управління в руках вузького кола осіб [12, с. 68]. Водночас, як слушно зауважує І. Дробот, часто при зміні першої особи у комуні запроваджувалась практика оголошення свого наступника, який зазвичай обирався з одних і тих же сімей чи олігархічних кланів [10, с. 19]. З огляду на це, у найбільш життєздатних комунах використовувалась практика делегованого представництва або ж призначення відбувалося за допомогою жеребу «...коли з мішка витягувались записки з прізвищем претендента на ту чи іншу посаду» [10, с. 19].

Привертає увагу колективна праця дослідників під керівництвом С. Кульчицького [20]. Автори наукової

праці проводять аналіз ґенези етапів розвитку системи місцевого самоврядування на теренах України. Зокрема, науковці вказують на важливість місцевого самоврядування у сільських громадах як невід'ємного елемента розвитку державного управління. Поєднуючи принцип історизму з систематичним підходом, науковці проводять дослідження інституту виборності як демократичного механізму формування органів сільського самоврядування на всіх етапах історичного розвитку місцевого самоврядування [20].

Досліджуючи історіографію магдебурзького права, Т. Гошко [7] розглядає його у контексті набуття і функціонування в Україні. На думку дослідниці, «...історіографія вивчення магдебурзького права у Центральній та Східній Європі невелика за обсягом... українська ж історіографія розглядається в одиничних працях» [7, с. 12]. Авторка упорядковує історіографію свого дослідження за питаннями, «...які породжували і далі породжують суперечки серед істориків, котрі досліджували місцеве самоврядування за магдебурзьким правом» [7, с. 21]. Втім, монографічне дослідження Т. Гошко не містить наукових джерел, які б закривали питання щодо організації, становлення та розвитку інституту формування представницьких органів місцевого самоврядування в сільських громадах.

Як зауважує Н. Камінська, «...історія інститутів і органів суспільної самоорганізації феодальної епохи (магдебурзьке право) знаходить подальший розвиток в інших формах самоврядування, є передісторією становлення сучасного місцевого самоврядування» [14]. Однак, дослідниці акцентує увагу на становленні сільського самоврядування в Україні та не розкриває механізму формування органів місцевого самоврядування в сільських громадах, що не дає повної уяви стану функціонування системи місцевого самоврядування.

Не менш важливими є дослідження В. Горобець [6]. Науковець вказує на специфічні особливості сільського самоврядування Української козацької держави, яке зазвичай складалося з двох соціальних груп: козацької (якщо в цьому селі існував козацький курінь) і поспільської. На чолі першої стояв курінний отаман. Другу очолював виборний вїйт – якщо село належало до категорії так званих вільних військових поселень. У випадку, коли в селі мешкали залежні, підданські селяни, громаду очолював староста, якого призначав державець цього села. Реалізовувати делеговані громадою чи державцем села представницькі функції вїйтам і старостам допомагали так звані осавульці та десятники [6, с. 109]. Водночас, науковець не досліджує механізм передачі повноважень згаданим посадовим особам, що не дає можливості уявити повну картину формування тогочасних органів місцевого самоврядування у сільських громадах.

Аналізуючи особливості організації місцевого самоврядування у сільських громадах часів Австрійської монархії, А. Аркуша [1] зауважує, що в селах створювались органи громадського самоврядування: громадська рада – постановляючий, контролюючий орган і громадська влада – виконавчий, керуючий орган. Окрім цього, на рівні громад діяв Закон про громади. Громадська рада складалася з вибраних членів (8–36 осіб) і «радних без вибору». До останніх належав кожний член громади, який сплачував щонайменше 1/6 частину загальної суми прямих податків громади, володарі табулярної власності. Виконавчий орган, який рада вибирала зі свого складу, складався з начальника (вїйта, бургомистра) і принаймні двох радних (присяжних, асесорів) [1, с. 153]. Водночас, автором не досліджуються цензові вимоги для кандидатів в органи місцевого самоврядування, що

в свою чергу не дає можливості проаналізувати якісний стан механізму формування зазначених органів.

У XIX–на поч. XX ст. в Україні відбувається процес формування уніфікованих загальноімперських органів місцевого самоврядування. Зокрема, відповідно до Загального положення про селян, що вийшли з кріпосної залежності, датованого 19.02.1861 р., було запроваджено «сільське товариство», яке розглядалося водночас як низова адміністративна й господарська одиниця, що була схожа із сільською громадою. У сільському товаристві діяли сільський схід, який вирішував найбільш важливі питання товариства, призначався сільський писар та інші урядовці [13, с. 266–267].

Разом із тим, початок XX ст. вирізнявся достатньою демократичністю у формуванні представницьких органів місцевого самоврядування. Так, ще на початку XX ст. на території Східної Галичини право голосу на місцевих виборах належало не тільки громадянам, але й іноземцям, які постійно проживали в громаді та «...сплачували у ній безпосередній податок протягом не менше одного року» [4, с. 95].

За часів Директорії (1918–1920 рр.) сільська громада обирала представницький орган (Раду), що повинна була вирішувати «...найбільш важливі питання життєдіяльності громад» [19, с. 41]. Доцільно також зазначити, що тогочасні представницькі органи (ради) визнавалися «органами Радянської влади на місцях» [11, с. 39].

Систематизацію та ґрунтовний аналіз наукових праць у сфері проведення виборів до представницьких органів місцевого самоврядування післявоєнного періоду відображено у дослідженні М. Немова [21]. Науковець зауважує, що для праць радянських авторів характерним було порівняння роботи окремих сільських рад різних республік без урахування особливостей забезпечення проведення виборчих аспектів у різних регіонах країни. В історіографічному плані наукові дослідження, які стосувалися окремих питань формування органів місцевого самоврядування в УРСР, практично не проводилися. Вчені нерідко обмежувалися лише наведенням фактичного матеріалу за результатами виборів, розглядаючи їх проведення в контексті більш широких досліджень, присвячених історії радянського суспільства загалом [21, с. 404].

Дослідник Ф. Семенченко зазначає, що «...незважаючи на формальне проголошення принципу народного суверенітету, фактично вибори до місцевих Рад відбувалися на безальтернативній основі, тому казати про формування цих органів населенням було б некоректно» [22, с. 85]. Автор вказує на існування суворої вертикалі влади, тобто підпорядкування рад «нижчого рівня» радам «вищого рівня», відповідно до принципу «демократичного централізму» [22].

Отже, радянський період розвитку сільських, селищних Рад можна вважати регресивним, оскільки у державно-владних відносинах вони виконували функції місцевих органів виконавчої влади, жодною мірою не сприяли децентралізації державного управління, хоча і формувалися через інститут волевиявлення територіальної громади. Саме тому сільські, селищні ради перестали виконувати свою суспільну місію – вирішувати питання територіальної громади.

Організаційно-правові аспекти формування сільських, селищних рад знайшли своє відображення у наукових працях низки сучасних дослідників. Зокрема, Ю. Делія акцентує увагу на юридичній відповідальності посадових осіб та актуалізує окремі питання формування органів місцевого самоврядування [9, с. 191]. Автор

наукової праці аналізує умови реалізації прав і свобод на участь громадян у місцевому самоврядуванні за місцем проживання [9, с. 200]. Однак, у науковій праці автором недостатньо уваги приділено дослідженню організаційно-правових особливостей формування базових інституцій системи місцевого самоврядування (сільських, селищних рад) та не виокремлюються проблеми, що стоять на шляху формування якісного складу представницького органу.

П. Любченко, досліджуючи вплив виборів на формування громадянського суспільства, зауважує, що у сьогоденні умовах вони «...виступають пріоритетним способом легітимізації влади органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб і водночас формою демократичного контролю за місцевою владою, інструментом легальної політичної боротьби, юридичним віддзеркаленням суспільно-політичної ситуації на місцях» [18, с. 190]. Втім, порушені автором питання не дають повної уяви про місце і роль виборів у формуванні якісного представницького інституту місцевого самоврядування та не розкривають їх організаційних особливостей як системного суспільного явища.

Дослідник М. Баймуратов формулює низку пропозицій щодо зміни чинного законодавства України у питаннях удосконалення процесу формування, організації і функціонування органів місцевого самоврядування. Зокрема, автор пропонує новачі до законодавства у контексті того, що «...суб'єктом місцевого самоврядування повинен визнаватися не народ України взагалі і загалом, а територіальна громада...» [3, с. 69]; «...необхідно законодавчо закріпити положення щодо неможливості підпорядкування одної територіальної громади іншій» [3, с. 71]; у Статуті територіальної громади законодавчо закріпити положення щодо «...меж і складу територіальної громади; ... особливостей структури і порядку формування органів місцевого самоврядування; особливостей найменувань і повноважень виборних, інших органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо» [3, с. 72]; з метою удосконалення правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування потрібно унормувати питання про те, що «...тільки рішення суду служить основою для розгляду територіальною громадою питання про припинення повноважень відповідного органу чи виборної посадової особи місцевого самоврядування» [3, с. 85].

Аналізуючи еволюційний аспект місцевого самоврядування, В. Григор'єв розглядає питання структурування його органів [8]. На думку дослідника, «...структура виконавського органу місцевого самоврядування повинна визначатися, перш за все, виходячи з низки основних чинників: а) чисельності населення; б) можливостей місцевого бюджету; в) рівня розвитку інфраструктури територіальної громади» [8, с. 66]. При цьому, соціальна ефективність місцевого самоврядування багато в чому залежить від виду взаємин трьох елементів системи місцевого управління: представницького органу; виконавчого органу; вищого виборного посадовця (сільського, селищного голови).

Дослідження В. Григор'єва суттєво доповнюють наукові доробки інших авторів у сфері структурування виконавчих органів місцевого самоврядування. Втім, на думку В. Григор'єва, попри високу наукову обґрунтованість та аргументованість окремих положень, сучасні дослідники розглядають проблеми функціонування місцевого самоврядування як організаційно структурованого інституту в державно-владних відносинах та не торкаються питання формування дієвого представницького органу місцевого самоврядування [8].

У науковій галузі «Державне управління» тематиці формування представницьких органів місцевого самоврядування приділяється також значна увага. Існує низка наукових публікацій вітчизняних дослідників із окресленої проблематики. Водночас, відсутні системні дослідження місцевого самоврядування саме у контексті формування сільських, селищних рад як організаційно структурованого інституту, покликаного реалізовувати інтереси відповідної територіальної громади. Наявні наукові дослідження є епізодичними та здійснюються переважно в межах реалізації певних наукових інтересів, які прямо чи опосередковано є дотичними до цієї тематики.

Представлений ретроспективний аналіз, звісно, не претендує на повноту і безперечність висвітлення механізму формування представницьких органів місцевого самоврядування базового рівня на теренах України, але в цілому дає можливість зробити певні висновки про глибокі традиції функціонування органів місцевого самоврядування базового рівня у системі місцевого самоврядування. Дослідження показало, що вибори залишалися основним легальним та легітимним джерелом набуття представницьких повноважень і означали не тільки преференції, але й відповідальність обраних представників, наявність безпосереднього комунікативного зв'язку, що був запорукою довіри та своєрідною формою контролю з боку територіальної громади.

В умовах сучасного українського суспільства місцеве самоврядування стало новим системним явищем з ознаками організаційно структурованого інституту. З огляду на це, доцільно зважати не тільки на об'єктивні умови існування сучасного суспільства як середовища, в якому реалізується місцеве самоврядування, але й знати і пам'ятати передісторію його виникнення, що не завжди і не в усьому є сумісними із сучасними суспільними процесами.

Аналіз результатів наукових досліджень швидше означив існування проблеми ефективного системи місцевого самоврядування, аніж вирішив її, але він вказує на те, що у сучасному українському суспільстві проблема якісного формування сільських, селищних рад й надалі залишається недостатньо досліджуваною. Такі обставини ще раз доводять, що розпочаті в цій царині наукові пошуки слід продовжувати більш комплексно, використовуючи при цьому набір різноманітних методологічних підходів та методів.

Продовження наукових розвідок у цьому напрямі сприятиме розвитку системи місцевого самоврядування в Україні.

Література.

1. Аркуша О. Г. Державна служба в українських регіонах Австрійської (Австро-Угорської) монархії (1772–1918). Нариси історії державної служби в Україні / Головне управління державної служби України; Ін-т історії України Національної академії наук України – К. : Ніка-Центр, 2009. – С. 131–166.
2. Ашихміна О. В. Історико-правові передумови формування в Україні органів місцевого самоврядування як суб'єктів господарських правовідносин / О. В. Ашихміна // Економіка та право. – 2012. – № 1. – С. 73–78.
3. Баймуратов М. О. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення і розвитку в Україні : монографія / М. О. Баймуратов, В. А. Григор'єв. – Одеса : Юридична література, 2003. – 248 с.
4. Бориславська О. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика конституційно-правових засад :

монографія / О. Бориславська. – Львів : ПАІС, 2005. – 208 с.

5. Віліжінський В. М. Вибори як демократична традиція формування кадрової еліти українців / В. М. Віліжінський // Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни : матер. всеукр. наук.-практ. конф. за між нар. участю, 31 трав. 2012 р.: до 15-річчя галузі науки «Державне управління». – К. : НАДУ, 2012. – С. 133–135.
6. Горобець В. М. Полково-сотенний устрій козацької держави (1649-1764). Нариси історії державної служби в Україні / Головне управління державної служби України; Ін-т історії України Національної академії наук України – К. : Ніка-Центр, 2009. – С. 87–112.
7. Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XIV – початок XVII ст.) / Т. Д. Гошко. – Львів : Афіша, 2002. – 255 с.
8. Григор'єв В. А. Еволюція местного самоуправлення. Отечественная и зарубежная практика : монографія / В. А. Григор'єв. – К. : Истина, 2005. – 424 с.
9. Делія Ю. В. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / Ю. В. Делія. – Донецьк : НД та РВВДЮІ МВС, 2004. – 280 с.
10. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект : монографія / І. О. Дробот. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 312 с.
11. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ярослав Володимирович Журавель; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2007. – 227 с.
12. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В. Т. Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец и др. – М. : Наука, 1995. – 301 с.
13. Історія держави і права України : Підр. для вищих навч. закладів і факультетів: У 2 ч. / За ред. А. Й. Рогожина. – К. : Ін Юре, 1996. – Ч. 2. – 448 с.
14. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз [Електронний ресурс]: навч. посіб. / Н. В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 232 с. – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/15840720/pravo/mistseve_samovryaduvannya_-_kaminska_nv.
15. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : «Арат-Центр», 2001. – 176 с.
16. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В. С. Куйбіда. – МАУП, 2004. – 432 с.
17. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування : монографія / П. М. Любченко. – Х. : Модель всесвіту, 2001. – 224 с.
18. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія / П. М. Любченко. – Х. : Одиссей, 2006. – 352 с.
19. Любченко П. М. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування : монографія / П. М. Любченко, С. О. Семко. – Х. : Право, 2012. – 216 с.
20. Нариси історії державної служби в Україні / О. Г. Аркуша, Є. І. Бородін, С. В. Віднянський та ін.; кер. авт. кол. С. В. Кульчицький // Голов. упр. держ. служби України; Ін-т історії України НАН України – К. : Ніка-Центр, 2009. – 536 с.

21. Нємов М. Проведення виборчих кампаній до місцевих рад УРСР в 1947–1980-х рр.: історіографія проблеми / М. Нємов // Історія України: маловідомі імена, події, факти. – 2010. – Вип. 36. – С. 397–404.

22. Семенченко Ф. Г. Роль місцевого самоврядування у формуванні системи демократичного правління / Ф. Г. Семенченко // Державне управління та місцеве самоврядування : тези XI Міжнар. наук. конгресу, 24 березня 2011 р. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. – С. 84–86.

23. Стременовський С. М. Місцеве самоврядування м. Одеси у середині XIX століття: історико-правове дослідження / С. М. Стременовський. – Одеса: Юридична література, 2002. – 160 с.