

16. Гончарова Н.В. Механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н.В. Гончарова. – Белгород, 2011. – 22 с.
17. Баймуратов М.О. Міжнародне публічне право / М.О. Баймуратов. – Х. : Одісей, 2008. – 704 с.
18. Бірюк Л. Розвиток європейського соціального законодавства: закономірності і протиріччя // Л. Бірюк // Вісник Конституційного Суду України – 2013. – № 3. – С. 146–155.
19. Конституция Германской империи (Веймарская) 1919 г. : [хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран] : в 2 т. / отв. ред. д. ю. н., проф. Н.А. Крашенинникова. – М., 2004. – Т. 2 : Современное государство и право. – 2004. – 420 с.
20. Лафитский В.И. Конституционные традиции и модели в сравнительно-правовом измерении / В.И. Лафитский // Конституционная культура: универсальные ценности и национальные особенности : сб. науч. тр. ; РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. отдел правоведения / отв. ред. Е.В. Алферова, Г.Н. Андреева. – М., 2011. – 244 с.
21. Севрюков Д. Особливості становлення соціального забезпечення в СРСР // Д. Севрюков // Публічне Право. – 2012. – № 1. – С. 176–182.

УДК 347.193.2

## ДИНАМІКА РОЗВИТКУ КОНФЛІКТІВ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РІЗНИХ ІСТОРИЧНИХ ЕТАПАХ

### DYNAMICS OF CONFLICT IN THE LOCAL GOVERNMENT AT DIFFERENT HISTORICAL STAGES

**Мамедова А.І.,**

*старший викладач кафедри господарського,  
цивільного та трудового права  
Маріупольського державного університету*

Статтю присвячено висвітленню особливостей динамічного розвитку конфліктів у системі місцевого самоврядування в залежності від різних історичних етапів. Автор проаналізував кожен етап розвитку місцевого самоврядування та акцентує увагу на особливостях та причинах виникнення конфліктів на кожному з них. З метою вивчення первинних причин виникнення конфліктних ситуацій, у статті досліджено донауковий етап розвитку конфліктів.

**Ключові слова:** динаміка, конфлікти в системі місцевого самоврядування, етапи розвитку, юридичні конфлікти.

Статья посвящена освещению особенностей динамического развития конфликтов в системе местного самоуправления в зависимости от разных исторических этапов. Автор проанализировал каждый этап развития местного самоуправления и акцентирует внимание на особенностях и причинах возникновения конфликтов на каждом из них. С целью изучения первичных причин исследования конфликтных ситуаций в статье изучен донаучный период развития конфликтов.

**Ключевые слова:** динамика, конфликты в системе органов местного самоуправления, этапы развития, юридические конфликты.

The article is dedicated to highlight the unique aspects of the dynamic development of the conflicts in the system of local self-government according to the different historical stages. The author has analyzed each etap local government development and focuses on the characteristics and causes of conflict in each of them. To study the primary causes of the conflicts in statii studied pre-scientific stage of the conflict.

**Key words:** dynamics, conflicts in the system of local self-government, stages of development, juridical conflicts.

**Постановка проблеми.** Необхідність наукового осмислення історичного розвитку місцевого самоврядування, а також сучасних концепцій місцевого самоврядування для обґрунтування вибору оптимальної моделі подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні формує процес глибокого дослідження розвитку органів місцевого самоврядування, що дозволяє розширити науковий погляд на сучасний стан місцевого самоврядування, а саме провести аналітичні досліджень формування та розвитку політичних конфліктів, що актуалізує необхідність пошуку нових засобів протистояння політичним протиріччям та способів вирішення конфліктів у сфері повноважень органів місцевого самоврядування.

**Стан дослідження.** Інститут місцевого самоврядування являється предметом дослідження різ-

номанітних вчених, серед яких Бутко І., Головченко В., Корпань А., Кампо В., Краснов М., Чіркін В. та інші. Однак, не дивлячись на зацікавленість питанням щодо ефективних заходів вирішення політичних конфліктів, окремі положення не достатньо розроблені та досліджені.

Крім того, слід зазначити, що в сучасній юридичній науці активно розкривається поняття юридичного конфлікту, де враховуються не лише юридичні та правові позиції стосовно виникнення конфліктів, а й соціальний погляд. Саме тому метою статті є аналіз особливостей розвитку місцевого самоврядування та визначення основних причин виникнення конфліктів на кожному етапі.

**Виклад основного матеріалу.** Місцеве самоврядування в Україні має досить довгу і драматичну

історію. Перші форми прояву організації місцевого самоврядування мали міста, які вибороли для себе привілеї самоуправління – «магдебурзьке право», існувало і за часів козацької республіки, але місцеве самоврядування практично повністю занепало після об'єднання України з Росією і знищення гетьманщини. Правда, у середині дев'ятнадцятого сторіччя і в Російській імперії (абсолютистській монархії) назріла потреба в децентралізації влади, що призвело до деякого відновлення прав міських громад на самоврядування. Запровадження виборних інституцій у містах і селах привело навіть до появи нових міських статутів, хоча до реального самоврядування було ще дуже і дуже далеко. Спроба створити умови для справді широкого, демократичного місцевого самоврядування була зроблена і в часи Української Народної Республіки. Після поразки УНР за довгих часів комуністичного режиму про місцеве самоврядування навіть і не згадували. У період існування України як радянської республіки в складі СРСР навіть саме поняття «міське самоврядування» як форма самоорганізації територіальних громад чи колективів було вилучене із вжитку. А саме «влада Рад» вважалась найдемократичнішим здобутком «соціалістичного суспільства» і називалась «народовладдям», хоча формувалась і керувалась виключно однією комуністичною партією, яка не допускала будь-якої опозиції [1, с. 90].

Умовно можна виділити такі етапи історичного розвитку місцевого самоврядування:

- 1-й етап. 18 березня – 7 грудня 1990 року;
- 2-й етап. 7 грудня 1990 року – 5 березня 1992 року;
- 3-й етап. Березень 1992 року – 26 червня 1994 року;
- 4-й етап. 26 червня 1994 року – 8 червня 1995 року;
- 5-й етап. 8 червня 1995 року – 28 червня 1996 року;
- 6-й етап. Від 28 червня 1996 року.

Що ж стосується розвитку конфліктів у суспільстві, то корені виникнення простягаються ще в донауковий період, коли питання виникнення та вирішення конфліктів розглядалися філософами як невід'ємна частина існування будь-якого організму. Вже в XIX ст. починаються дослідження конфліктів у рамках двох основних дисциплін – психології та соціології. Цей етап характеризується тим, що всі дослідження орієнтовані на вирішення завдань у рамках однієї конкретної науки. У нашій країні перехід до міждисциплінарних досліджень починається з 1990 року, коли вперше з'являються дослідження такого типу і проходить конференція з конфліктології у Красноярську. З цього моменту різко підвищується інтерес до цієї сфери [2, с. 21].

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні почалось після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 року. Саме ці перші демократичні чи майже демократичні вибори привели в склад депутатського корпусу нових людей, яким була невідома і неприйнятна комуністична система

тотального державно-партійного керівництва всім життям України і в першу чергу органами місцевої влади. Новообрані місцеві ради хотіли позбутись як партійного, так і державного патронажу над своєю діяльністю у сфері забезпечення потреб місцевого населення. Відсутність нормального правового регулювання і досвіду нового місцевого керівництва призводило до прийняття органами місцевої влади рішень, які часто виходили за межі їх природної компетенції і вступали в суперечність як з інтересами місцевої влади інших рівнів, так і з державними інтересами. Саме цей період активно відображає позиції політичного протистояння та протиріч [1, с. 85].

Природне зіткнення інтересів людей у процесі їх життєдіяльності, слабку розробленість і використання нормативних процедур вирішення соціальних суперечностей, нестачу та несправедливий розподіл значущих для нормальної життєдіяльності людей матеріальних і духовних благ, сам спосіб життя, пов'язаний з матеріальною непорядкованістю і радикальними масштабними швидкими змінами тощо. Саме це і характеризує перші витoki конфліктів у системі місцевого самоврядування. На той час основними документами, які регулювали внутрішні відносини та регулювали відповідальності сторін, були: Постанова Президії Верховної Ради СРСР «Про примірне положення про голів і президії місцевих рад народних депутатів» від 20 жовтня 1989 року та Закон Союзу РСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 9 квітня 1990 року. Цей час характеризується формуванням президії, до якої входили голова Ради, заступник голови Ради, голови постійних комісій Ради, голова народного контролю, інші депутати Ради, що дозволило розподілити обов'язки та відповідальність сторін для раціонального регулювання політичних відносин. Подальші поділи відповідальності в цей період мали за мету узаконення влади партій, що розглядалося як компромісне рішення в політичних конфронтаціях (ст. 4). Але діяльність багатьох Рад ставала проблематичною через гострі суперечності як між окремими антагоністичними групами депутатів всередині Ради, так і між Радою і відповідним партійним комітетом, якщо його секретар не став головою Ради. До цього стали додаватись і суперечності між головою Ради та головою виконкому. Адже ні вказана вище Постанова Президії, ні союзний Закон «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР», який був дуже коротким і надто загальним, не мали жодних правових механізмів, законно розв'язуючих такі суперечності [3, с. 37].

Саме тому другий етап розвитку місцевого самоврядування характеризується спробами вдосконалення законодавчої бази. Так, Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» визначає засади місцевого самоврядування – основи демократичного устрою влади в республіці, правовий статус місцевих Рад народних депутатів, органів громадського самоврядування, а також форм безпосередньої

демократії. Але виникають суперечливі питання: чи є органи місцевого самоврядування державними, адже згідно з Законом Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» місцеве самоврядування в Українській РСР – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази (ст. 2). Через це актуальне питання виникають конфлікти щодо бюджетної сфери діяльності та відокремлення державного бюджету від міського. У законі «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування» в редакції 7 грудня 1990 року було визначено основні принципи, на яких будується самостійність і незалежність Рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; економічної і фінансової самостійності території; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації. Крім того було введено поняття «норматив бюджетної забезпеченості на одного мешканця», яке мало в подальшому відіграти важливу роль у забезпеченні мінімальними фінансовими ресурсами територіальних громад різного достатку. Проте так не сталося. І питання справедливого розподілу фінансових ресурсів і сьогодні стоїть дуже гостро [1, с. 28].

Наступний етап характеризується значними змінами в законодавчій базі, у період з 1992 року до 1994 року приймається Закон України «Про Представника Президента України» та «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» та обирається голова Рад населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць та нового складу місцевих Рад всіх рівнів, скасування місцевих державних адміністрацій. Новий Закон враховував передачу частини повноважень від обласних та районних Рад Представникам Президента. Головним елементом нового етапу реформи тут було те, що на районному і обласному рівнях ради народних депутатів позбавлялись власних виконавчих органів і стали мати характер виключно представницьких органів. Лише на рівні населених пунктів продовжувало функціонувати реальне самоврядування. Основним недоліком такої структури влади стало те, що Представники Президента в областях і районах фактично не мали виходу на Кабінет Міністрів, вплив Уряду на їх призначення та управління діяльністю був надто слабкий, а адміністрація Президента не могла забезпечити тісної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та Урядом. До цього додалися і суб'єктивні фактори: не зовсім адекватна кадрова політика тодішнього Президента України щодо призначення голів адміністрації, а також жорстка конкуренція між Президентом і Головою Верховної Ради. Це призводило до конкуренції між цими посадовими особами. Крім виникнення внутрішніх конфліктів в органах місцевого самоврядування, у період з 1990

до 1994 року виникають активні зовнішні конфлікти, де свою вагомую роль мають громадяни України. До місцевих органів влади скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. На цьому етапі на перше місце серед проблем місцевого самоврядування вийшли питання фінансового забезпечення місцевого самоврядування і розмежування місцевих та державного бюджетів. Проте жорстка конкуренція між тодішнім головою Верховної Ради України та Президентом призвела до ліквідації моделі влади, замість її удосконалення [4, с. 19].

Четвертий етап розвитку місцевого самоврядування характеризується періодом від обрання нового складу місцевих Рад народних депутатів до дня підписання Конституційного Договору, за яким в Україні знову утворювались місцеві державні адміністрації, правда, у дещо зміненому вигляді (1994–1995 роки). Після ліквідації інституту Представників Президента в областях і районах законом «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» з червня 1994 року в Україні вертикаль державної виконавчої влади була зруйнована. Тут ще й додалися спроби новообраних голів областей творити свою (незалежну від Києва) політику. У цей час загострились зовнішні конфлікти, учасником яких виступали громадяни України [5, с. 57].

Наступний етап розвитку місцевого самоврядування поширюється на період з дня підписання Конституційного договору до дня прийняття нової Конституції України. Конституційний договір став інструментом для нової спроби відновити вертикаль державної виконавчої влади. На базі виконкомів обласних та районних рад було утворено систему органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувались по вертикалі з низу до верху аж до Президента України. Враховуючи досить сумнівний правовий статус Конституційного договору, говорити про те, що він вирішив всі питання щодо того, задля чого його підписали, було б непереконливо. Проте він мав і певні позитивні здобутки. За цей період відбувся перехід влади від одержавлених рад до влади місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування. Основи місцевого самоврядування в Україні були закладені в законодавстві в 1990–1992 роках, проте не одержали конституційного закріплення, що призвело до певного відновлення радянської моделі влади в 1994–1995 роках [4, с. 32].

Важливе питання «реальної здатності» місцевого самоврядування вирішувати місцеві справи «під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення» не знайшло місця в Конституції. Ще однією проблемою, що не знайшла вирішення в Конституції, є невизначений статус і порядок формування місцевих рад районного та обласного рівня [6, с. 98].

**Висновки.** Отже, чергова реформа місцевої влади в Україні навряд чи буде простою і навряд чи буде останньою, але незаперечним є факт, що самоврядування в Україні – уже не придумана демократами химера, а реалії сьогодення. Підтвердженням цього є активна участь асоціацій місцевого самоврядування

в підготовці законопроекту для цього сектора, поява в Україні місцевих громадських ініціатив по створенню нових форм локального самоврядування. Це і є запорукою успіху на шляху становлення місцевого самоврядування в Україні. Таким чином, на кожному історичному етапі реформування системи місцевої

влади та місцевого самоврядування в Україні мало дещо половинчастий характер, але місцеве самоврядування продовжувало розвиватись через створення психологічного клімату сприйняття його ідей і формування нового корпусу кадрів, які стали працювати в органах місцевої влади.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ковальський М.П. Привілеї («листи») на магдебурзьке право містам України в книгах Руської (Волинської) метрики XVI – XVII ст. // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування (історія і сучасність) : Тези міжнародної науково-практичної конференції. – 90 с.
2. Громова О.Н. Конфліктологія : курс лекцій. / О.Н. Громова. – М. : ЕКМОС, 2000. – 320 с.
3. Білоус А. О. Органи міського самоврядування на Київщині у XV – першій половині XVII ст. // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування (історія і сучасність) : тези міжнародної науково-практичної конференції. – 19 с.
4. Кибанов А.Я., Ворожейкін І.Є., Захаров Д.К., Коновалова В.Г. Конфліктологія : підручник / за ред. А. . Кибанова. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 302 с.
5. Міріманова М.С. Конфліктологія : підручник для студ. середовищ. пед. навч. закладів. / М.С. Міріманова. – М. : Академія, 2003. – 320 с.
6. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В.С. Куйбіда. – Львів : Літопис, 2001. – 376 с.

УДК 352.075.1 (477)

## ДЖЕРЕЛА МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА: ПОНЯТТЯ І СИСТЕМА

### MUNICIPAL LAW SOURCES: THE CONCEPT AND SYSTEM

Наумова К.І.,

*здобувач кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

В статті надано загальну характеристику джерел муніципального права України, їх ролі в правовому регулюванні суспільних відносин.

Під системою джерел муніципального права запропоновано розуміти узгоджену сукупність форм зовнішнього закріплення правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі організації й функціонування органів публічної влади, що представляють інтереси не всього суспільства, а окремої територіальної громади. До неї, крім нормативно-правових актів, включено судовий прецедент та судову практику, нормативно-правові договори перш за все міжнародно-правового характеру, правовий звичай, правова доктрина і принципи права.

**Ключові слова:** джерела права, муніципальне право, нормативно-правовий акт, місцеве самоврядування.

В статье дана общая характеристика источников муниципального права Украины, их роли в правовом регулировании общественных отношений.

Под системой источников муниципального права предложено понимать согласованную совокупность форм внешнего закрепления правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования органов публичной власти, представляющих интересы не всего общества, а отдельной территориальной громады. В нее, кроме нормативно-правовых актов, включены судебный прецедент и судебная практика, нормативно-правовые договоры, прежде всего международно-правового характера, правовой обычай, правовая доктрина и принципы права.

**Ключевые слова:** источники права, муниципальное право, нормативно-правовой акт, местное самоуправление.

This article contains general information about the sources of municipal law of Ukraine, their role in the legal regulation of social relations.

The system of sources of municipal law is proposed to realize a coherent set of forms of external fixing of legal rules governing social relations arising in the process of organization and functioning of the public authorities representing the interests of separate territorial community. This system include, besides regulation acts, judicial precedent and case law, legal treaties, primarily international, legal customs, law doctrine and principles of law.

**Key words:** sources of law, municipal law, legal act, local self-government.

**Постановка проблеми.** Проблеми теорії місцевого самоврядування та її реалізації на практиці вже багато десятиріч перебувають у центрі уваги представників юридичної науки і практики. І хоча інтерес до вказаної проблематики то загострював-

ся, то згасав залежно від особливостей відповідного історичного етапу розвитку суспільства, слід відзначити його постійну наявність, яка пояснюється об'єктивною значущістю самого суспільного інституту місцевого самоврядування, яке посідає