



УДК 342.553

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v6.2022.3>**В. Барвіненко,**

кандидат наук з державного управління

ПРИНЦИП ІСТОРИЧНИХ, НАЦІОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНИХ, СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ТА ІНШИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Постановка проблеми. В Україні місцеве самоврядування було відтворено після проголошення незалежності та розбудовується зараз з урахуванням як національного історичного, так і зарубіжного досвіду. При цьому значна увага приділяється утворенню належного доктринального підґрунтя для нормотворчості, для реалізації нормативних приписів.

Важливе значення для того, щоб це підґрунтя було цілісним, позбавленим протиріч, комплексним мають принципи місцевого самоврядування.

Поки що в українській юридичній літературі відсутня єдина позиція щодо того, які ж принципи є принципами місцевого самоврядування. А тому це питання потребує своїх подальших досліджень та є актуальним та нагальним для опрацювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття та принципи конституційного права, муніципального права, місцевого самоврядування досліджувались у працях низки вчених. До числа цих авторів належать такі відомі фахівці з муніципального права України, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Б.В. Калиновський, Н.В. Мішина, О.Ф. Фрицький та інші (дивись [1–4]). Тим не менш, постійна розбудова місцевого самоврядування, а разом з ним – і муніципального права України робить дослідження питання принципів місцевого

самоврядування таким, яке потребує постійної уваги та аналізу.

Метою статті є аргументація того, що одним з принципів місцевого самоврядування в Україні слід уважати принцип врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування.

Основний текст. Авторська логіка щодо виокремлення такого принципу є наступною.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» містить Статтю 4 «Основні принципи місцевого самоврядування», в якій закріплено перелік із 10 принципів. До числа них віднесено принципи народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів [5] та інші.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» у Статті 19 «Статут територіальної громади села, селища, міста» містить частину першу, яка наразі викладена у такій редакції: «З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста» [5].



Слід зауважити, що формулювання щодо «врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування» є надзвичайно вдалим та універсальним. Воно може бути розповсюджено на будь-який випадок індивідуалізації місцевого самоврядування – а не лише на статуті територіальних громад, у контексті яких ці особливості згадуються.

Яскравим прикладом індивідуалізації місцевого самоврядування є надання територіальній громаді можливості обирати організаційну форму місцевого самоврядування, виходячи з переліку можливих форм. Поки що така практика в Україні не є розповсюдженою.

Ідея надання територіальним громадам в Україні такої можливості не є новою. Хронологічно останнім монографічним дослідженням, у якому ця ідея обстоюється та аргументується, є дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії К.А. Гончарової на тему «Організаційно-правові форми місцевого самоврядування в Україні та США: порівняльно-правове дослідження». У цьому дослідженні та у низці супутніх публікацій до нього (дивись, наприклад, [6; 7]) авторкою «підкреслені наявна у США та відсутня в Україні можливість вибору організаційно-правової форми місцевого самоврядування адміністративно-територіальною одиницею (територіальною громадою)» [8, с. 3]. Аргументи, викладені К.А. Гончаровою у її роботі, є переконливими та слід повністю погодитись з її пропозиціями. Вони демонструють потенціал принципу врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування в Україні, коли йдеться про організацію місцевого самоврядування у конкретних адміністративно-територіальних одиницях.

По-перше, К.А. Гончарова сформулювала, що «на підставі того, що як в Україні, так і у США застосовується більше, ніж одна організаційно-правова форма місцевого самоврядування, уперше в юридичній літературі запропоновано вести мову про «систему організаційно-правових форм місцевого самоврядування». Система організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні сформована у залежності від виду адміністративно-територіальної одиниці: а) області, райони застосовують комісійну форму; б) населені пункти застосовують форму «рада – мер (сильний)»» [8, с. 192–193]. Слід повністю погодитись з цим висновком.

По-перше, у праці К.А. Гончарової йдеться про США. Але, такі ці аналогічні організаційні форми наявні і в інших зарубіжних країнах, де місцеве самоврядування має давні демократичні традиції. А тому пропозиція, яку К.А. Гончарова сформулювала на матеріалах досвіду США, може бути поглиблена та деталізована на основі досвіду і інших зарубіжних країн.

По-друге, К.А. Гончарова ґрунтує свої висновки та пропозиції таким чином, щоб урахувати «максимальну законодавчу уніфікацію моделі місцевого самоврядування в Україні і значну регламентованість структури органів місцевого самоврядування» [9, с. 54]. Це робить її пропозиції логічними та такими, що не вимагають значних змін у чинному законодавстві для їхньої реалізації. Немає необхідності переглядати концептуальні, сутнісні нормативні положення муніципального законодавства.

К.А. Гончарова першою в українській юридичній літературі звернула увагу на те, що в областях та районах України організаційно-правова форма місцевого самоврядування є подібною до комісійної форми місцевого самоврядування.

До речі, в українській юридичній літературі такий поділ не є новим.



Наприклад, Н.М. Кондрацька сформулювала, що «на базовому рівні модель місцевого самоврядування в Україні є триалістичною, оскільки первинна компетенція розподіляється між трьома органами – місцевим (сільським, селищним, міським) головою, відповідною місцевою радою та її виконавчим комітетом. Натомість на районному та обласному рівнях модель місцевого самоврядування має моністичний характер, оскільки вся повнота первинної компетенції зосереджена в одному єдиному органі – відповідній місцевій раді, а місцеві державні адміністрації володіють лише делегованими повноваженнями і / або наділяються разовими дорученнями» [10, с. 12]. Н.М. Кондрацька підкреслила найістотнішу різницю між організацією місцевого самоврядування у населених пунктах та інших адміністративно-територіальних одиницях (районах та областях). Однак, на відміну від К.А. Гончарової, вона не пов'язала це з тим, що у контексті населених пунктів мова, як правило, йде про самоврядування територіальної громади (за винятком випадку об'єднання). А у контексті районів та областей, відповідно до чинного законодавства України, мова йде про здійснення місцевого самоврядування для представництва інтересів групи територіальних громад.

Зауваження викликає лише те, що родовою назвою форм, яку застосовує у своїх працях К.А. Гончарова – «організаційно-правові форми» - є доволі громіздкою. Варто було б вести мову про «організаційні форми». Це сприяло б полегшенню сприйняття авторського тексту, авторських думок. До того ж, це повністю співпадає з логікою К.А. Гончаровою – вона пропонує, щоб зміст кожної організаційно-правової форми регламентувався б законами України. У такому випадку, навряд чи будь-яка організаційно-правова форма може бути не «правовою».

К.А. Гончарова не тільки констатувала як факт, яка організаційна

форма застосовується у якій країні, але й надала пропозицію щодо того, які саме альтернативні організаційні форми вона вважає прийнятними для України.

Щодо областей та районів, на думку авторки, доцільно «розглянути можливість в якості альтернативної форми впровадити організаційно-правову форму – «рада – мер (слабкий)». [8, с. 4]. Ще раз варто наголосити: К.А. Гончарова надає поетапні рекомендації – на першому етапі закріпити лише одну альтернативну організаційну форму у законодавстві. Коли ця інновація пройде апробацію на практиці протягом певного часу, розширити перелік організаційних форм, які можливо обрати.

Щодо територіальних громад К.А. Гончарова запропонувала диференційований підхід, а саме:

«Для міських населених пунктів запропоновано розглянути можливість в якості альтернативних форм впровадити організаційно-правові форми «рада – менеджер» та «рада – мер (слабкий)»» [8, с. 5].

«Для сільських населених пунктів (села, селища) запропоновано розглянути можливість в якості альтернативних форм впровадити організаційно-правові форми «рада – менеджер» та комісійну» [8, с. 5].

Слід повністю погодитись з тим, як авторка аргументувала вибір саме цих організаційних форм місцевого самоврядування.

Варто ще раз наголосити на тому, що, хоча К.А. Гончарова проаналізувала досліджувані нею питання на прикладі США, її висновки та пропозиції є універсальними – тобто, вони підходять як для країн з англо-американською моделлю місцевого самоврядування, так і для країн з романсько-германською моделлю.

Так як детальний аналіз відмінностей між цими двома основними моделями місцевого самоврядування не є предметом нашого дослідження, то для його огляду слід скористатися



напрацюваннями інших вчених, які узагальнили відповідний матеріал.

По-перше, різниця між моделями полягає у теорії сутності місцевого самоврядування, яка переважно застосовується.

Так, англо-американська модель надає перевагу теорії вільної громади. Власне, ця теорія виникла у США, а тому надзвичайно потужно впливає на цю модель.

Романо-германська модель на перших етапах свого існування надавала перевагу державній теорії сутності місцевого самоврядування, а згодом деякі країни сприйняли і змішану теорію (муніципального дуалізму). Основною відмінністю між цими трьома теоріями є рівень самостійності органів місцевого самоврядування та погляди на природу муніципальної влади.

На сучасному етапі в юридичній літературі широко відмічається конвергенція між цими теоріями, їхня синергія (наприклад, В.М. Тупіцин стверджує, що «на сьогодні є всі підстави говорити про конвергенцію теорій місцевого самоврядування» [11]). Взаємний вплив цих теорій ймовірно робить нас свідками зародження нової теорії сутності місцевого самоврядування.

Н.М. Кондрацька зауважила, що «моделі місцевого самоврядування різняться за своїми видовими характеристиками в межах родових ознак відповідної системи» [10, с. 4]. Таким чином, охарактеризувавши ознаки одної моделі, можна водночас скласти висновок і про «парну» модель.

П.П. Луценко так характеризує англо-американську модель місцевого самоврядування:

– «окремі державні адміністрації на місцях не створюються;

– сфера компетенції місцевого самоврядування визначається державою в межах закону, звичаю, судового прецеденту; причому місцева влада самостійно і під свою відповідальність вирішує питання, не віднесені до ком-

петенції держави (принцип “дії в рамках наданих повноважень”);

– територіальні громади вільні робити вибір, які муніципальні послуги і в якому обсязі вони хочуть отримувати¹;

– у питаннях фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування основну роль відіграють власні доходи місцевих бюджетів; фіскальній автономії громад віддається пріоритет в порівнянні з механізмами вирівнювання рівня їх бюджетної забезпеченості;

– державний контроль місцевої влади здійснюється переважно судовими органами; спеціальні державні органи і посадові особи, уповноважені контролювати на місцях роботу виборних органів, відсутні» [12, с. 6].

Вище наведено не усі ознаки англо-американської моделі місцевого самоврядування, які узагальнив П.П. Луценко. Було вибрано лише ті з них, які контрастують з відповідними ознаками романо-германської моделі місцевого самоврядування.

Нарешті, слід звернути увагу на те, настільки методологічно вірно К.А. Гончарова охарактеризувала наявні організаційні форми місцевого самоврядування в Україні, у США, та сформулювала пропозиції щодо подальшого удосконалення організації місцевого самоврядування в окремих адміністративно-територіальних одиницях в Україні.

Авторка завжди центрує свою увагу навколо міської ради – представницького колегіального органу місцевого самоврядування. Навіть коли йдеться про комісійну форму місцевого самоврядування – комісія *de facto* є саме колегіальним представницьким муніципальним органом. Такий підхід робить її пропозиції такими, які сприяють подальшій

¹ Як було згадано вище, територіальні громади можуть обирати не лише послуги, а також і організаційні форми здійснення місцевого самоврядування на власній території.



демократизації місцевого самоврядування в Україні.

Важливість представницьких органів у системі місцевого самоврядування важко переоцінити. Як зазначила О.В. Чернецька, «представницькі органи місцевого самоврядування виражають волю територіальної громади, надають їй загальнообов'язковий характер та здійснюють місцеву владу від її імені та в її інтересах» [13, с. 121].

Ця ж авторка надала перелік сутнісних характеристик цих органів: «по-перше, формування представницьких органів шляхом виборів, в результаті яких місцеві ради отримують політико-правовий мандат безпосередньо від виборців, що, в свою чергу, призводить до легитимності їх діяльності; по-друге, тільки представницькі органи насамперед здійснюють функції прямого народного представництва з найбільш повним вираженням волі виборців при прийнятті важливих рішень, віднесених до їх відання, забезпечуючи тим самим захист інтересів населення» [13, с. 122]. Слід повністю погодитись з цим переліком та підкреслити: якщо ведеться розробка нової організаційної форми місцевого самоврядування, або пропонується модифікація існуючої організаційної форми місцевого самоврядування, починати будувати відповідну систему необхідно саме з представницького колегіального органу.

По-перше, він має бути обов'язковим елементом цієї системи.

По-друге, треба продемонструвати, які саме зв'язки будуть між ним та іншими елементами цієї системи.

Саме це і є одним з проявів такого, який запропоновано виокремлювати, принципу врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування.

Висновок. Наведені вище міркування свідчать про те, що врахування історичних, національно-куль-

турних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування є надзвичайно важливими для підвищення ефективності функціонування органів місцевого самоврядування в Україні. Важливість такого підходу надає підстави запропонувати уважати врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування одним з принципів місцевого самоврядування в Україні.

Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі полягають у тому, щоб визначити сутність та зміст принципу врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування як одного з принципів місцевого самоврядування в Україні.

Метою статті є аргументація того, що одним з принципів місцевого самоврядування в Україні слід уважати принцип врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування.

У статті наведена авторська логіка щодо виокремлення такого принципу. Констатовано, що Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» містить Статтю 4 «Основні принципи місцевого самоврядування», в якій закріплено перелік із 10 принципів. До числа них віднесено принципи народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів та інші. А Стаття 19 цього ж Закону містить частину першу, яка наразі викладена у такій редакції: «З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган



місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста». Автором зауважено, що формулювання щодо «врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування» є надзвичайно вдалим та універсальним. Воно може бути розповсюджено на будь-який випадок індивідуалізації місцевого самоврядування – а не лише на статuti територіальних громад, у контексті яких ці особливості згадуються.

Сформульовано, що яскравим прикладом індивідуалізації місцевого самоврядування є надання територіальній громаді можливості обирати організаційну форму місцевого самоврядування, виходячи з переліку можливих форм. Поки що така практика в Україні не є розповсюдженою.

Резюмовано, що перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі полягають у тому, щоб визначити сутність та зміст принципу врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування як одного з принципів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, принцип місцевого самоврядування, територіальний колектив, організаційна форма місцевого самоврядування, представницькі органи.

Barvinenko V. The principle of historical, national-cultural, socio-economic and other features of local self-government: organizational forms of local self-government

The purpose of the article is to argue that one of the principles of local self-government in Ukraine should be considered the principle of taking into

account historical, national-cultural, socio-economic and other features of local self-government.

The author's logic for highlighting such a principle is given in the article. It was established that the Law "On Local Self-Government in Ukraine" contains Article 4 "Basic Principles of Local Self-Government", which enshrines a list of 10 principles. Among them are the principles of people's power, legality, openness, collegiality, combination of local and state interests, and others. And Article 19 of the same Law contains the first part, which is currently set out in the following version: "In order to take into account the historical, national-cultural, socio-economic and other features of local self-government, the representative body of local self-government based on the Constitution of Ukraine and within the limits of this Law may to adopt the charter of the territorial community of a village, town, city". The author noted that the wording regarding "taking into account historical, national-cultural, socio-economic and other features of local self-government" is extremely successful and universal. It can be extended to any case of individualization of local self-government – and not only to the charters of territorial communities, in the context of which these features are mentioned.

It is formulated that a vivid example of the individualization of local self-government is the provision of the territorial community the opportunity to choose the organizational form of local self-government based on the list of possible forms. So far, this practice is not widespread in Ukraine.

It is summarized that the prospects of further creative exploration in this direction are to determine the essence and content of the principle of taking into account historical, national-cultural, socio-economic and other features of local self-government as



one of the principles of local self-government in Ukraine.

Key words: local self-government, principle of local self-government, territorial collective, organizational form of local self-government, representative bodies.

Література

1. Мішина Н.В. Формування бюджетів муніципальних органів (на матеріалах країн – членів Ради Європи). *Юридичний вісник*. 2022. № 3. С. 154–160.

2. Мішина Н.В. Адміністративно-правові проблеми державного контролю. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2021. Т. 28. С. 160–165.

3. Гараджаев Д.Я. Конституционный Суд Азербайджанской Республики: перспективы использования опыта Суда Европейского Союза: монография. Одесса: Издат. дом «Гельветика», 2017. 448 с.

4. Гараджаев Д.Я. Конституционные принципы прав человека: на практике Конституционного Суда Азербайджана и Европейского Суда по правам человека: монография. Киев: Издат. «Норма Права», 2020. 308 с.

5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

6. Гончарова К.А. Організаційно-правова форма місцевого самоврядування «рада – мер» в Україні та в США. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 2. С. 13–16.

7. Гончарова К. А. Організаційно-правові форми місцевого самоврядування: постановка питання. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*: збірник наукових статей. Чернівці, 2019. № 3. С. 32–40.

8. Гончарова К. А. Організаційно-правові форми місцевого самоврядування в Україні та США: порівняльно-правове дослідження: дис... д-ра філософії. Одеса, 2021. 218 с.

9. Заяць Д. Д. Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні: дис... канд. наук з держ. управління. Львів, 2009. 244 с.

10. Кондрацька Н. М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 24 с.

11. Тупіцин В. М. Конвергенція теорій місцевого самоврядування. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. 2011. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Trpu_2011_2_56.pdf

12. Луценко П.П. Особливості становлення інституту місцевого самоврядування в європейських країнах. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 4. С. 1–9. URL: <http://www.kbuaa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-4/doc/3/05.pdf>

13. Чернецька О.В. Представницькі органи місцевого самоврядування в системі публічної влади: конституційно-правова природа. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 119–123.

